

44

2014
Administración & Desarrollo

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP

Julio/diciembre 2014 ISSN 0120-3754

volumen
44 número
60

julio/diciembre 2014 ISSN: 0120-3754

TEMAS DE ADMINISTRACIÓN

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

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESAP

volumen 44 número 60



Escuela Superior de
Administración Pública

Calle 44 No. 53 37 CAN
PBX 220 27 90 | FAX 315 25 60
A.A. 29745 | Bogotá, D.C.

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA **ESAP**

Julio/diciembre 2014 ISSN 0120-3754

9 Inversión extranjera y compra masiva de tierras
Carlos Eduardo Vargas M.

27 Barreras logísticas en la exportación de las
pymes en Colombia
Diana Marcela Escandón Barbosa
Andrea Hurtado Ayala
Jairo Antonio Salas Páramo

47 El turismo comunitario. de la beneficencia
al empoderamiento
Martha Nubia Cardona
Rosalía Burgos Doria Maestrante

69 Construcción de escenarios para la cadena
forestal en Arauca
Andrea Constanza Padilla Puerta
Alexandra Montoya Restrepo
Iván Alonso Montoya Restrepo

83 La alianza público-privada: herramienta
estratégica de gestión pública para el desarrollo
de la agroindustria
Alberto Luis Zarur Ramos

95 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

107 La administración y el funcionario
Jaime Mejía Gutiérrez

número
60
volumen
44



Escuela Superior de Administración Pública

Elvia Mejía Fernández

Directora Nacional

Juan Fernando Contreras Ortiz

Subdirector Académico

Zully David Hoyos

Subdirectora de Proyección Institucional

Martha Lucía Cipagauta Correa

Subdirector de Alto Gobierno

Alexandra Katherine Galvis Mosquera

Subdirectora Administrativa y Financiera

María Carolina Carillo Saltarén

Secretaria General

Luz Stella Parrado

Decana Facultad de Pregrado

Noel Alfonso Morales Tuesca

Decana Facultad de Posgrado

Mercedes Posada Meola

Decana Facultad de Investigaciones

Facultad de Investigaciones

Calle 44 No 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

ISSN: 0120-3754

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 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, portugués e inglés.

PARA MAYOR INFORMACIÓN VISITE

www.esap.edu.co/investigacion/pautas-editoriales.html

Editora científica

Esther Parra Ramírez

Comité editorial

· José Manuel Ruano

Universidad Complutense de Madrid, España

· Javier de León Ledesma

Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España

· Miguel Borja

Escuela Superior de Administración Pública, Colombia

· Frank Robinson

Safford Northwestern University, EE.UU.

· Jane Rausch

University of Massachusetts Amherst, EE.UU.

· Bianor Scelza Cavalcanti

Fundación Getulio Vargas, Brasil

Comité científico

· Eduardo Araya

Universidad de Chile, Chile

· Pedro Medellín

Instituto Ortega & Gasset, España

· Enrique Pastor Seller

Universidad de Murcia, España

· Sergio Moreno Gil

Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España

· Manuel Francisco Suárez Barraza

Instituto Tecnológico de Monterrey, México

· Omar Guerrero

Universidad Nacional Autónoma, México

· María de Lourdes Amaya Ventura

Universidad Autónoma Metropolitana, México

Coordinación editorial

· Carlos Germán Sandoval

Asistente editorial

· José Mauricio Jiménez del Río

Corrección de estilo

· Sandra Patricia Arévalo

Traductores

· Vladimir Sanabria González (inglés)

· Viviana Zuluaga Zuluaga (portugués)

Diseño editorial y diagramación

· Libardo Jiménez López

Impresión y acabados

· Imprenta Nacional de Colombia

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

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., enero de 2015

Impreso en Colombia

EDITORIAL

· ESPAÑOL ·

A & D

Esther Parra Ramírez
Editora científica
administracion_desarrollo@esap.gov.co

En momentos en que en Colombia se da la discusión sobre el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) “Todos por un nuevo país”, cuyos ejes se centran en la paz, la equidad y la educación, la *Revista Administración & Desarrollo*, publicación de la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), pretende sumarse al debate académico a través de la divulgación de diversos artículos de investigación, reflexión y/o revisión, que abordan estudios en los diferentes campos de la administración pública. Los documentos reunidos en esta edición se relacionan con el desarrollo rural y urbano, los análisis prospectivos, las alianzas públicas-privadas, el control de la gestión y el derecho administrativo.

Iniciamos con el artículo de Carlos Eduardo Vargas, “Inversión extranjera y compra masiva de tierras”, que analiza las tendencias de acaparamiento de tierras en el mundo, pero con un marco para revisar la experiencia colombiana. Es un estudio relevante para entender las lógicas inversionistas sobre un recurso clave del desarrollo de las sociedades.

Luego encontramos el artículo de Diana Marcela Escandón, Andrea Hurtado y Jairo Antonio Salas, “Barreras logísticas a la exportación de las pymes en Colombia”, que propone una metodología muy interesante, un modelo de redes neuronales aplicado a 401 pymes colombianas para identificar sus dificultades de internacionalización. Los resultados son contundentes y seguramente se convertirá en referente para el sector.

Martha Nubia Cardona y Rosalía Burgos nos presentan el artículo “El turismo comunitario: de la beneficencia al empoderamiento”. Las autoras exponen los resultados de investigación en tres localidades de Bogotá en materia de

turismo comunitario. Este texto propone un plan estratégico que permita la integración de los diferentes organismos y comunidades del sector, con el fin de lograr el empoderamiento de las comunidades y organismos públicos y privados encargados de esta actividad.

A través de un ejercicio prospectivo, Andrea Padilla, Alexandra Montoya e Iván Montoya plantean la “Construcción de escenarios para la cadena forestal en Arauca”. A partir de la sinergia entre diversos actores, proponen un modelo con ocho escenarios para entender la realidad del sector y de la región, haciendo especial énfasis en lo prospectivo. El reto es evidenciar el potencial agroforestal del departamento de Arauca (Colombia) que se encuentra desarticulado de la cadena productiva local y nacional.

Por su parte, Alberto Luis Zarur en “La alianza público-privada: herramienta estratégica de gestión pública para el desarrollo de la agroindustria”, examina el papel de la agroindustria como vía para la generación de desarrollo económico de mediano y largo plazo, teniendo como soporte estratégico las alianzas público-privadas en contextos territoriales con características específicas. Este documento sugiere la necesidad de inducir las transformaciones productivas requeridas para un despegue sostenido del desarrollo, partiendo del impulso a la agroindustria a través de la conformación de distritos especializados en dicha producción.

En el ámbito del gobierno abierto, Édgar Martínez y Harold Pico nos presentan “La estrategia de gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público?”, con el objetivo de determinar cuáles son las posibles limitacio-

nes que disminuyen el impacto de la implementación de la estrategia de gobierno en línea, como instrumento de participación ciudadana. Para tal propósito, los autores realizaron el seguimiento, durante dos años, a diez entidades territoriales del departamento de Cundinamarca (Colombia). Los resultados preliminares demuestran que pese a la disposición de canales de interacción por parte de las administraciones municipales, la participación de la población en los asuntos locales sigue siendo precaria, dada la ausencia del empoderamiento ciudadano frente al control de la gestión pública.

Por último, abordar la discusión en torno a la amplitud de la definición y la responsabilidad del funcionario en los ámbitos de la gestión de lo público y en el escenario del pluralismo constitucional moderno, es la intención del artículo “La administración y el funcionario”, de Jaime Mejía Gutiérrez. Se analiza cómo modelos relacionados con la reinención del gobierno, la desburocratización y modernización del Estado, los impulsos privatizadores de la función pública y la amplia contratación de las actividades de los negocios asociados al bienestar colectivo, relegan al funcionario a una posición “clientelizada” de sometimiento a la inmediatez política, ausente de los hábitos de respeto y práctica de la ética pública y de los valores de la cooperación cívica, situación que afecta la eficacia en los logros de la gerencia pública.

Invitamos así, a nuestros lectores y autores, para que sigan enriqueciendo con sus comentarios y trabajos esta publicación seriada de la ESAP.

EDITORIAL
·ENGLISH·

A & D

Esther Parra Ramírez
Scientific editor
administracion_desarrollo@esap.gov.co

In moments that a discussion about the National Development Plan (2014-2018, *Everybody for a New Country*) is taking place in Colombia, focused on topics such as peace, equity and education, the *Administración y Desarrollo* magazine, publication of the Faculty of Research in the *Escuela Superior de Administración Pública-ESAP* wants to join the academic discussion through the publication of several research, reflection and/or revision articles, which set out studies in the different aspects of public administration. The articles brought together in this edition are related to the rural and urban development, prospective analysis, public-private alliances, control of management and administrative law.

We begin with the article written by Carlos Eduardo Vargas, "*Foreign investment and massive purchase of land*", which analyzes the tendency of land accumulation at international level, but framed to revise the Colombian experience. It is a very relevant study to understand the investor logic about a key resource of society development.

Then we find the article written by Diana Marcela Escandón, Andrea Hurtado and Jairo Antonio Salas, "*Logistical obstacles in the export of Pymes in Colombia*". This text proposes a very interesting methodology, a model of neuronal networks applied to 401 Colombian Pymes to identify their internationalization difficulties. The results are convincing and it will surely become a model for the sector.

Martha Nubia Cardona and Rosalía Burgos present to us the article "*The communal tourism: from charity to empowerment*". In this work, the writers expose the results of a research made in three districts of Bogotá regarding communal tourism. This text proposes a strategic plan

which permits the integration of the different organisms and communities of the sector, in order to achieve the empowerment of communities and public and private organisms responsible for this activity.

Through a prospective exercise, Andrea Padilla, Alexandra Montoya and Iván Montoya set out the *“Construction of settings for the forest chain in Arauca”*. From the synergy among several actors, they propose a model with eight settings in order to understand the real situation of the sector and the region, emphasizing on the prospective aspects. The challenge is to prove the agroforestry potential of the department of Arauca, which is separated from the local and national productive chain.

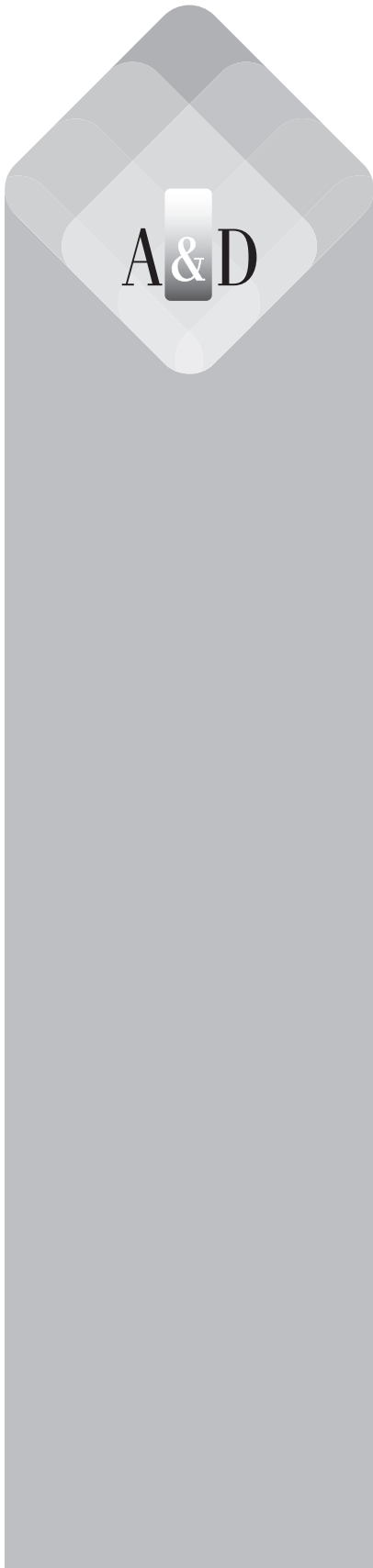
Alberto Luis Zarur, for his part, in *“The public-private Alliance: public management strategic tool for agricultural industry development”*, analyzes the role of agricultural industry as a way for the creation of medium and long-term economic development, having as a strategic support the Public-private Alliances (APP), in territorial contexts with specific features. This text suggests the need of inducing the productive transformations required for a sustained start of development, beginning with the impulse of agricultural industry through the creation of districts specialized in that production.

In the field of open government, Edgar Martínez and Harold Pico present to us *“The strategy of Online Government: ¿an effective mechanism for civic participation in the administration of public matters?”*, with the objective of determining the possible limitations that reduce the impact of the implementation of the Online Government Strategy, as a mechanism of civic participation. For that purpose,

the authors carried out the monitoring, during two years, of ten territorial entities of the Cundinamarca department in Colombia. The preliminary results show that, despite the arrangement of interaction channels on the part of municipal administrations, the participation of people in local matters is still scarce, given the absence of citizen empowerment before the public management control.

Finally, dealing with the discussion around the amplitude of definition and responsibility of the public servant in the fields of public management and in the setting of modern constitutional pluralism, is the objective of the article *“The administration and the public servant”*, written by Jaime Mejía Gutiérrez. The article analyzes how some models related to the reinvention of Government, the elimination of bureaucracy and modernization of the State, the impulse for privatization of public functions and the wide hiring in activities related to collective welfare, have set aside the public servant to a “patronage system” position of submission to the political immediacy, having no habits of respect and practice of public ethics, and values of civic cooperation, and this situation affects the efficiency of achievements in public management.

Thus, we invite our readers and authors to keep improving with their comments and works this serial publication of the Escuela Superior de Administración Pública-ESAP.





Autor

Carlos Eduardo Vargas

Economista y magister en Economía (Universidad de los Andes) y magister en estudios de desarrollo (Instituto Internacional de Estudios Sociales - La Haya, Holanda). Consultor en temas de desarrollo rural.

Correo electrónico: cevargas70@hotmail.com.

Dirección postal: Carrera 23 134A 41, apto 306. Bogotá, Colombia.

Fecha de recepción: 19.11.2014

Fecha de aprobación: 11.12.2014

Resumen

Inversión extranjera y compra masiva de tierras

Las tendencias recientes de la inversión extranjera y compra masiva de tierras en el mundo indican que los países en desarrollo concentran la mayor proporción del acaparamiento. A pesar de que algunos países más avanzados adquieren tierras, no es evidente que se constituyan en los mayores inversionistas. El artículo subraya la existencia de tres modalidades de acaparamiento: adquisición directa, arrendamiento y concesión, y a partir de estos se presenta un marco conceptual, que se asocia con la teoría de juegos, para entender los incentivos de los inversionistas para acaparar tierras. El marco teórico propuesto es útil para revisar la experiencia colombiana.

Palabras clave: acaparamiento, tierras, inversión extranjera, agricultura, teoría de juegos.

INVERSIÓN EXTRANJERA Y COMPRA MASIVA DE TIERRAS

Carlos Eduardo Vargas

Abstract

Foreign investment and massive land purchase

Recent trends in foreign investment and massive purchase of land in the world indicate that developing countries concentrate the largest proportion of hoarding. Although some advanced countries acquire land, it is not clear that they become major investors. The article highlights the existence of three types of hoarding: direct purchase, lease and concession and, from these, a conceptual framework associated with game theory to understand the incentives of investors to land hoarding is presented. The proposed framework is useful to review the Colombian experience.

Keywords: hoarding, land, foreign investment, agriculture, game theory.

Resumo

Investimento estrangeiro e compra massiva de terras

As tendências recentes do investimento estrangeiro e compra massiva de terras no mundo indicam que os países em desenvolvimento concentram a maior proporção do açambarcamento. Pese a que alguns países com maior desenvolvimento adquirem terras, não é evidente que se constituam nos maiores inversores. O artigo sublinha a existência de três modalidades de monopólio: aquisição direta, arrendamento e concessão e, partindo destes, apresenta-se um marco conceitual, associado com a teoria de jogos, para compreender os incentivos dos inversores para monopolizar terras. O marco teórico proposto é útil para revisar a experiência colombiana.

Palavras chave: açambarcamento, terras, investimento estrangeiro, agricultura, teoria de jogos.



1. Introducción

Las nuevas modalidades de inversión en tierras no solamente vinculan a agentes o empresarios agroindustriales que buscan ampliar los rendimientos, excedentes y escala de producción en sus países de origen, también involucra a inversionistas extranjeros que identifican en la tierra, sin distinción de nacionalidad o ubicación geográfica, un negocio rentable en el mediano y largo plazo. En el pasado reciente, si bien la adquisición, alquiler o concesión de tierras se constituyó en una gran oportunidad para mejorar la productividad de la propiedad y reducir la pobreza rural (Oxfam, 2011), hoy muchos países avanzados y en vías de desarrollo manifiestan su preocupación y resistencia a las inversiones de origen doméstico y al ingreso masivo de capital extranjero, que tienden a acaparar tierras fértiles y productoras de recursos hídricos.

La inversión masiva en tierras es un problema crítico para los países productores de bienes básicos, debido especialmente a la elevada concentración de la propiedad rural. La inequidad en la distribución de la tierra, por lo menos en América Latina, se explica por factores de carácter histórico, asociados a la forma como se distribuyó la propiedad rural durante los procesos de conquista y colonización europea; más tarde, la concentración de la tierra fue resultado de las dinámicas de ocupación y apropiación del territorio que se desencadenaron después de la emancipación del nuevo mundo, así como de la conformación y consolidación de las Repúblicas y naciones.

Pari passu a los elementos de índole histórica que permiten entender cómo se materializó la distribución de la tierra y

la conformación de los territorios, se suman los procesos contemporáneos y recientes de ocupación de la tierra, fruto de la expansión de las economías de mercado, las transiciones demográficas en los países en desarrollo, las dinámicas de urbanización y la globalización.

Ahora bien, las políticas públicas no han desempeñado un papel neutral en la distribución de la propiedad. Estas favorecen la inequidad de la tierra, a través de incentivos, subsidios, beneficios tributarios y apoyos directos que son resultado de influencia de grupos de interés regionales, nacionales e internacionales. Para estos agentes la tierra se constituye en fuente de acumulación de riqueza, especulación y en muchas ocasiones en un instrumento para aumentar su poder político.

Las nuevas oleadas de inversión doméstica y extranjera en tierras son consecuencia tanto del crecimiento reciente de los precios de los *commodities* o productos básicos agrícolas, como del inusitado interés de los inversionistas y países por asegurar un acervo de tierras fértiles, para la producción futura de alimentos, y contar con una fuente permanente de recursos hídricos, frente a la escasez potencial de agua que pueden sufrir algunas regiones del planeta.

En este sentido, el interés de la inversión en tierras no ha girado necesariamente en torno a generar y extraer beneficios económicos en el corto plazo. Hoy la tierra tiene un valor más estratégico y preciado que en el pasado. La tierra es fundamental para aquellos países con carencia de suelos fértiles y sin fuentes abastecedoras de agua, ya que a la postre no son capaces de garantizar la producción de alimentos al interior de sus fronteras, debido al rápido crecimiento de su población.

Desde esta perspectiva, este documento de trabajo hace un esfuerzo por revisar las tendencias más recientes del proceso de acumulación internacional de tierras, a partir de la información estadística que arrojan las organizaciones internacionales GRAIN (2012) y Land Matrix (2012). Igualmente, el documento recoge y discute los trabajos más actuales sobre extranjerización de tierras y propone un marco conceptual asociado a la teoría de juegos, para comprender el interés y los incentivos que poseen los inversionistas para acaparar tierras. A partir del contexto general de los procesos de inversión y acaparamiento de tierra y a la luz del marco teórico propuesto, se revisa la experiencia colombiana sobre esta temática. Por último, se presentan algunas conclusiones del análisis.

2. Debate conceptual sobre el acaparamiento de tierras

El concepto de acaparamiento de tierras (*land grabbing*) comenzó a hacer carrera en el mundo entre 2007 y 2008, resultado de un fuerte crecimiento de los precios internacionales de los alimentos. Esta situación condujo a muchos Estados e inversionistas a adquirir, alquilar y obtener concesiones de tierras fértiles y productivas alrededor del globo, para establecer nuevos cultivos y garantizar la disponibilidad de productos agrícolas básicos.

La reciente tendencia al alza de las cotizaciones de los alimentos y *commodities* se originó principalmente por el aumento del precio mundial del petróleo y sus derivados, que terminaron por transferir el incremento de los costos de los fertilizantes, transporte y de los procesos de producción agroindustrial a los alimentos. A este crecimiento de los costos de producción se sumó la reducción de la oferta e inventarios de los productos agrícolas básicos en el ámbito mundial, que presionaron la ampliación de los precios internacionales.

Estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés) (Gómez, 2011) y Borrás, Franco, Kay y Spoor (2011) insisten en que el acaparamiento de tierras no obedece a que, en todos los casos, los países tengan instituciones *débiles* o *frágiles* para regular la inversión doméstica o extranjera en tierras. Las experiencias de Argentina y Brasil contradicen tal postulado, debido a que estos países se han caracterizado por poseer instituciones y regulaciones que limitan el acceso a la propiedad rural a gran escala. Sin embargo, buena parte de las naciones africanas y en particular, aquellas que se ubican en la región subsahariana, no cuentan con el control y regulación suficiente para evitar el ingreso de capitales extranjeros orientados a la acumulación de tierras fértiles y productivas.

La discusión sobre el concepto de acaparamiento de tierras aún continúa abierta, ya que esta expresión se encuentra más vinculada a una tendencia y comportamiento de los inversionistas que a una figura jurídica o económica relacionada con el uso o explotación productiva de la tierra. Al ligarse el acaparamiento a una tendencia o conducta general de los agentes, más que a un concepto elaborado teóricamente, se considera adecuado enlazar este comportamiento a las dinámicas y evolución de tres modalidades de tenencia de la tierra de los inversionistas: compra o adquisición directa, arrendamiento y concesión de áreas productivas¹.

No obstante, el acaparamiento tiene un conjunto de repercusiones que dista del puro y elemental comportamiento económico de los agentes. Según Borrás y Franco (2010) y Gómez (2011), las connotaciones del término acaparamiento mundial de tierras tienen un significado más amplio que rebasa las tendencias de acumulación de la propiedad, y se inscriben en las lógicas de explotación productiva de las empresas transnacionales y el afán especulativo de ciertos agentes por multiplicar las rentas de la tierra. También incluye los impactos del acaparamiento sobre el desplazamiento de la población y la presión que ejercen estas inversiones en la expulsión económica de las comunidades rurales más vulnerables.

La FAO considera, con base en estudios de caso realizados en 17 países de América Latina, que el acaparamiento es producto de la adquisición de tierras a gran escala, con una participación sustancial de gobiernos extranjeros. Estas dinámicas generalmente socavan la seguridad alimentaria del país receptor de la inversión y alteran las condiciones de vida de las poblaciones rurales que habitan los territorios donde se promueve la acumulación de tierras.

En este contexto, el acaparamiento no solo se circunscribe a la explotación productiva y vasta de la tierra, también se vincula a la agenda de gobiernos, inversionistas y compañías transnacionales a partir de dos vías: la primera, aquellos que buscan ampliar y consolidar sus utilidades resultado del *boom* de los precios de los productos básicos, tales como biocombustibles y alimentos; y la segunda, aquellos que ven en la tierra productiva una oportunidad de inversión en el largo plazo, quienes desean constituir reservas de tierras fértiles para garantizar el acceso y aprovechamiento de recursos hídricos, y la seguridad y abastecimiento alimentario².

1 La celebración de contratos a largo plazo para el aprovechamiento productivo de la tierra cabe en esta categoría.

2 Todo ello en un contexto de futura escasez relativa de suelos aptos para la producción agrícola y de impacto poco predecible del cambio climático sobre la oferta mundial de la tierra productiva

Por consiguiente y en este escenario, la denominación de acaparamiento puede asociarse a la acumulación de grandes extensiones de tierra, con aptitud agrícola, recursos hídricos y riqueza natural efectuada por inversionistas nacionales, extranjeros o producto de la intervención directa de terceros países, bajo las tres modalidades de tenencia de la tierra antes mencionadas³. Apoyando esta perspectiva, Graham, Aubry, Künnemann y Monsalve (2011) señalan que el acaparamiento de tierras en el mundo se relaciona con la compra, alquiler o *leasing* de tierras.

Tampoco existe claridad absoluta alrededor de los conceptos de acaparamiento y concentración de la propiedad e inversión a gran escala. Mientras la concentración se liga a la acumulación de tierras ociosas, los casos de acaparamiento en el ámbito internacional se conectan con una explotación intensiva de los suelos. La concentración de la propiedad en América Latina ha contribuido a desmejorar la distribución equitativa de la tierra. Los grandes tenedores que tradicionalmente han acumulado tierras han intentado valorizar sus predios, con un mínimo de inversión productiva instalada. Por el contrario, las nuevas tendencias de la inversión doméstica y extranjera en tierras, se distinguen por localizarse en suelos fértiles con propósitos eminentemente productivos.

3. Grandes tendencias de la inversión extranjera y compra masiva de tierras en el contexto internacional

Desde principios de la década del 2000, los precios internacionales de los productos básicos y de los *commodities* han crecido de manera pronunciada. Según estimaciones de la FAO, el índice real de precios de los alimentos básicos, entre 2003 y los primeros meses de 2012, prácticamente se duplicó. El índice de precios del azúcar se incrementó más del 200 %, durante el período 2004-2012, y el de los cereales logró trazar un recorrido similar a la evolución de

3 De estas ideas se desprende que el acaparamiento es un concepto amplio, que abarca tipologías como la inversión extranjera y la compra directa de tierras. En este sentido, la inversión extranjera en tierras busca generar rendimientos en el largo plazo. Por lo tanto, esta modalidad de capital foráneo, como la que se orienta a la actividad minera y de hidrocarburos, puede estar encaminada a la extracción de beneficios, que solo pueden multiplicarse en el largo plazo. Sin embargo, es bien factible que el acaparamiento también se opere a través de la inversión especulativa, donde agentes adquieren tierra para gozar de su valorización en el corto plazo, como se puede inferir por el marcado interés que el capital financiero tiene por la tierra. Por ende, es difícil distinguir con claridad la inversión extranjera directa en tierras de la que intenta obtener ganancias en el corto plazo por razones especulativas, debido a una rápida valorización de la tierra como activo productivo.

los precios internacionales de los alimentos básicos⁴ (véase gráfico 1). Por ello, no se puede descartar el hecho de que el reciente y extenso crecimiento de la inversión extranjera en tierras fértiles y productivas alrededor del planeta, se encuentre directamente vinculado con el incremento de los precios mundiales de los *commodities*; aunque Borrás *et al.* (2011) difieren de esta hipótesis, señalando que el acaparamiento de tierras posee connotaciones históricas que superan esta coyuntura de precios.

Otro elemento que apoya esta interpretación, es la progresiva reducción de la superficie agrícola en el planeta desde inicios de la década pasada. En 1980, el área agrícola en el mundo ascendió a 4.666 millones de hectáreas. Durante toda la década de los ochenta, la superficie agrícola creció cerca de 4,1 %, para alcanzar los 4.857 millones de hectáreas en 1990. Este incremento fue sostenido solo hasta el año 2000, donde el área superó los 4.900 millones de hectáreas. Después de este período se generó una reducción gradual del área cultivada en 1,1 %. Por tanto, en 2009, el área agrícola mundial se ubicaba en 4.890 millones de hectáreas, una superficie muy similar a la de los años noventa⁵.

En este sentido, la escasez relativa de la superficie agrícola mundial junto con el acrecentamiento de los precios internacionales del petróleo, pudo haber ejercido una presión más decisiva en los costos de los productos agrícolas básicos. Frente a las expectativas crecientes de mayores aumentos en los precios mundiales de los bienes agrícolas, la compra e inversión en tierras fértiles se constituía en un negocio atractivo para los capitales foráneos.

3.1. Análisis de la información proveniente de GRAIN

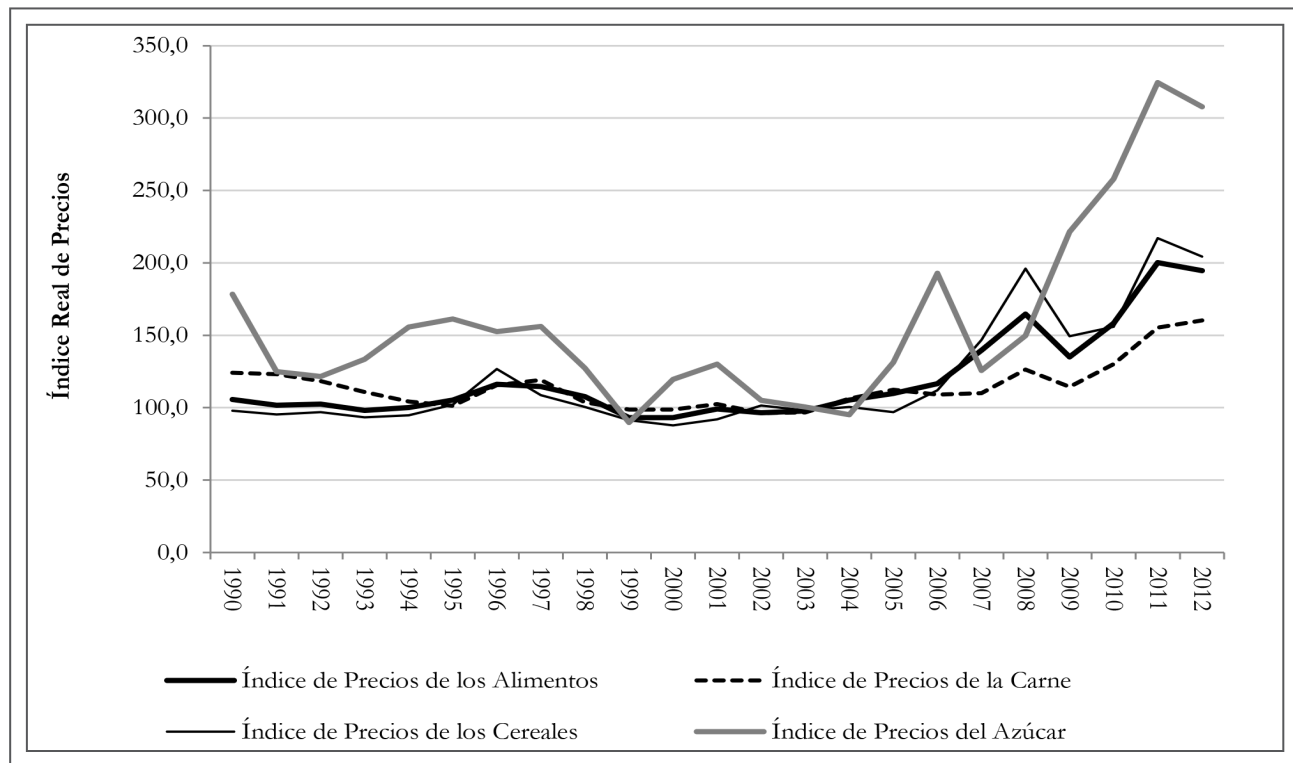
GRAIN hizo un enorme esfuerzo por consolidar una base de datos detallada sobre las principales compras, inversiones y adquisiciones de tierras en el ámbito internacional⁶. Aunque esta información, aparentemente subestima los cálculos y estimaciones realizadas por otros estudios⁷, las

4 De acuerdo con las estadísticas de la FAO, el comportamiento del índice de precios del petróleo resulta ser muy afín a la evolución del precio internacional de los cereales.

5 Consultar www.faostat.fao.org

6 La base de datos que construyó GRAIN hace un inventario de las áreas dedicadas a cultivos agrícolas, agroindustriales y actividades de índole pecuaria, por lo tanto, excluye actividades de extracción del subsuelo como minería e hidrocarburos.

7 Deininger *et al.* (2011) mencionan que entre 2008 y 2009 se estimaban anuncios de adquisición de tierras en cerca de 56 millones de hectáreas mundiales. Según el mismo GRAIN entre 2005 y 2009, los acuerdos de compra de tierras se situarían alrededor de veinte millones de hectáreas. Si estas estimaciones son

Gráfico 1. Evolución de los precios internacionales de los productos básicos

FUENTE: Estadísticas FAO.

cifras estadísticas de GRAIN se constituyen en un avance importante en materia de información organizada sobre países acaparadores, receptores de la inversión extranjera en tierras y sectores económicos mundiales que orientan sus recursos a la inversión, compra de hectáreas de tierra, entre otras⁸.

De acuerdo con la base de datos que creó GRAIN, a enero de 2012, la tierra acaparada en el ámbito global por inversionistas extranjeros ascendió a 34,8 millones de hectáreas, lo que representa tan solo el 0,71 % del total de hectáreas cultivadas en el planeta⁹. Conforme con GRAIN, los países donde se localizan las mayores compras o inversiones foráneas en tierras son, en su orden de magnitud: Australia (4.946.381 de ha), Sudán (3.454.429 de ha),

cercanas a la realidad, la “fiebre” por tierras, habría disparado la inversión y adquisición de tierras en más de catorce millones de hectáreas, a finales de 2011.

8 Una base de datos interactiva muy completa sobre negocios y acuerdos de tierras, diferente a la de GRAIN, se lanzó recientemente por International Land Coalition, Universität Bern, Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad), German Institute for Global and Area Studies (Giga) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). La información se puede indagar en <http://landportal.info/landmatrix>

9 Si se coteja la información proveniente de GRAIN y el área agrícola mundial estimada por FAO en 2009.

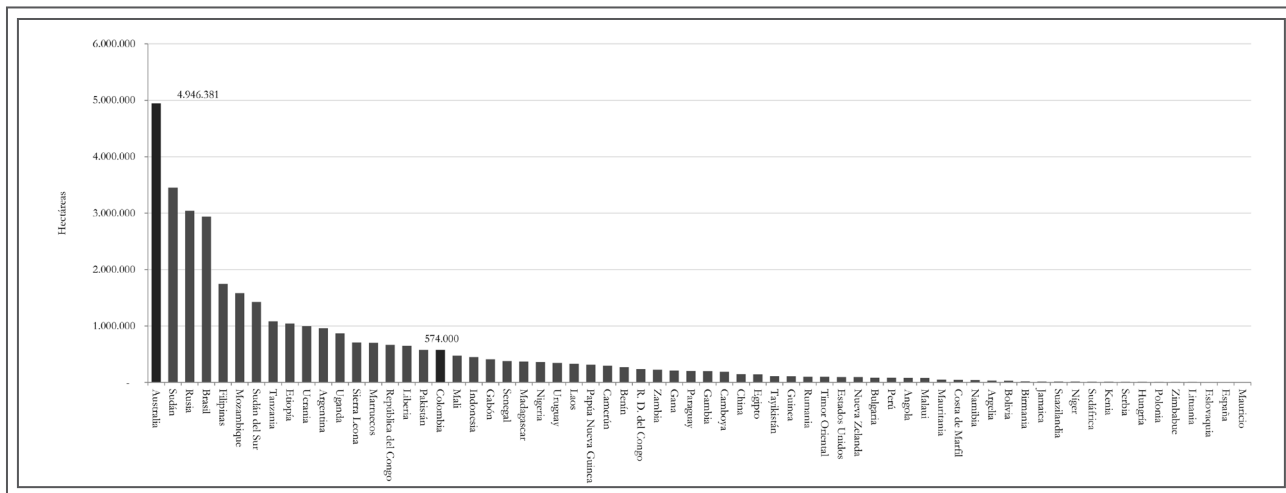
Rusia (3.041.213 de ha), Brasil (2.936.854 de ha)¹⁰, Filipinas (1.750.000 de ha) y Mozambique (1.583.149 de ha). Colombia ocupa el lugar 18 en este conjunto de naciones. Los inversionistas extranjeros en Colombia han acaparado cerca de 574.000 hectáreas de tierras. Es decir, 1,65 % del total de la superficie adquirida y donde se localiza el capital extranjero (véase gráfico 2).

Agrupando la información con base en criterios regionales, se establece que el continente africano concentra cerca del 46,7 % del área de tierras acaparadas por extranjeros¹¹. Sudán, Mozambique, Sudán del Sur, Tanzania, Etiopía y Uganda son los países africanos que más tierra han cedido a inversionistas extranjeros. Se estima que la superficie ascendió a cerca de 9,4 millones de hectáreas. A manera de ilustración, en Sudán el grueso de las tierras (75 %) se encuentra en poder de empresas provenientes de Emiratos Árabes Unidos, Corea del Sur y de naciones fronterizas como Egipto. Entre tanto, en Mozambique el 79 % de las inversiones y el acaparamiento de tierras proceden de firmas de Sudáfrica, Reino Unido y Francia.

10 En contraste, Borrás *et al.* (2011) en su estudio incluyen una tabla sobre la presencia de inversión extranjera en los diferentes estados del Brasil. Las hectáreas estimadas por Sauer y Leite (2012) sumaban un poco más de 4,3 millones.

11 16,2 millones de hectáreas.

Gráfico 2. Países que concentran la inversión extranjera y el acaparamiento de tierras en el mundo (acumulado a enero de 2012)



FUENTE: Elaboración propia con base en GRAIN (2012).

Tabla 1. Regiones del mundo donde se localiza la inversión extranjera en tierras (acumulado a enero de 2012)

Continente	Hectáreas	Participación
ÁFRICA	16.253.679	46,7 %
AMÉRICA	5.247.844	15,1 %
OCEANÍA	5.041.293	14,5 %
EUROPA	4.277.328	12,3 %
ASIA	3.983.300	11,4 %
TOTAL	34.803.444	100,0 %

FUENTE: elaboración propia con base en GRAIN (2012).

América es la segunda región que concentra la inversión extranjera y la adquisición masiva de tierras, según la base de datos de GRAIN. Brasil, Argentina y Colombia son los países que más hectáreas de tierra han otorgado para explotación foránea (4,4 millones de hectáreas) y representan el 85,2 % de las tierras acaparadas en la región. Oceanía y Europa concentran el 14,5 % y 12,3 % de la inversión extranjera en tierras, respectivamente; mientras que en Asia el acaparamiento solo representa el 11,4 % del área total (véase tabla 1).

Desde la perspectiva del origen y procedencia de la inversión foránea y el acaparamiento de tierras, GRAIN calcula que Reino Unido, Estados Unidos, China, Emiratos Árabes Unidos, India, Egipto y Corea del Sur son los países que

más han adquirido e invertido en tierras en el mundo¹² (véase gráfico 3). Solamente estas siete naciones acumula el 60 % de la superficie total reportada (34,6 millones de hectáreas).

En el globo, Asia es el continente que concentra mayores hectáreas de tierra (31,3 %). De esta región, China (3.552.027 de ha), India (2.101.400 de ha), Corea del Sur (1.412.394 de ha), Singapur (1.203.884 de ha) y Malasia (1.003.900 de ha) son los países que acumulan mayor superficie de tierra. Cerca del 85,3 % del área acaparada por el continente asiático tiene su origen en estos países.

Europa se constituye en el segundo gran acaparador de tierras en el mundo. Reino Unido, Suecia, Francia, Alemania e Italia con la inversión y compras directas de tierras reúnen cerca de 7,7 millones de hectáreas en el planeta, es decir, juntos representan el 84,2 % del área acaparada por el continente europeo. Entre tanto, América y el Medio Oriente se configuran en tercera y cuarta región más acaparadora de tierra. Estados Unidos y Emiratos Árabes Unidos condensan, a través de la inversión extranjera y adquisición de tierras, aproximadamente el 72 % y el 56,3 % respectivamente de las extensiones de tierra que han concentrado ambas regiones. Como dato curioso, se estima que África cuenta con 3,1 millones de hectáreas acaparadas (9,2 % del total), cuya inversión y compras de gran impacto proceden principalmente de países como Egipto y Sudáfrica. La región de Oceanía solo ha acumulado 114 mil hectáreas de tierras, de las cuales el 99,3 % tiene su origen en Australia (véase tabla 2).

12 Según la base de datos Land Matrix, Indonesia (7.527.760 de ha), Malasia (4.819.483 de ha), India (4.616.760 de ha) y Brasil (3.871.824 de ha) son los principales países en el mundo que acaparan tierras. Las diferencias que se registran entre naciones acaparadoras, de acuerdo con la fuente de información, obedecen a que GRAIN no suele contabilizar las superficies que los países compradores acopian al interior de sus fronteras.

Tabla 2. Regiones del mundo donde se origina la inversión extranjera en tierras (acumulado a enero de 2012)

Continente	Hectáreas	Participación
ASIA	10.877.655	31,3 %
EUROPA	9.181.076	26,4 %
AMÉRICA	5.784.824	16,6 %
MEDIO ORIENTE	5.656.017	16,3 %
AFRICA	3.189.331	9,2 %
OCEANÍA	114.541	0,3 %
TOTAL	34.803.444	100,0 %

FUENTE: elaboración propia con base en GRAIN (2012).

Desde una mirada sectorial y productiva, según la clasificación de GRAIN, los agronegocios son la principal actividad que ocupa las mayores extensiones de tierra, resultado de la extranjerización en el ámbito mundial (38,5 %). Esta actividad comprende las áreas que se utilizan para cultivos agrícolas con destino a la producción de biocombustibles, como es el caso de palma de aceite y azúcar, así como los bienes agrícolas asociados a la producción de cereales y

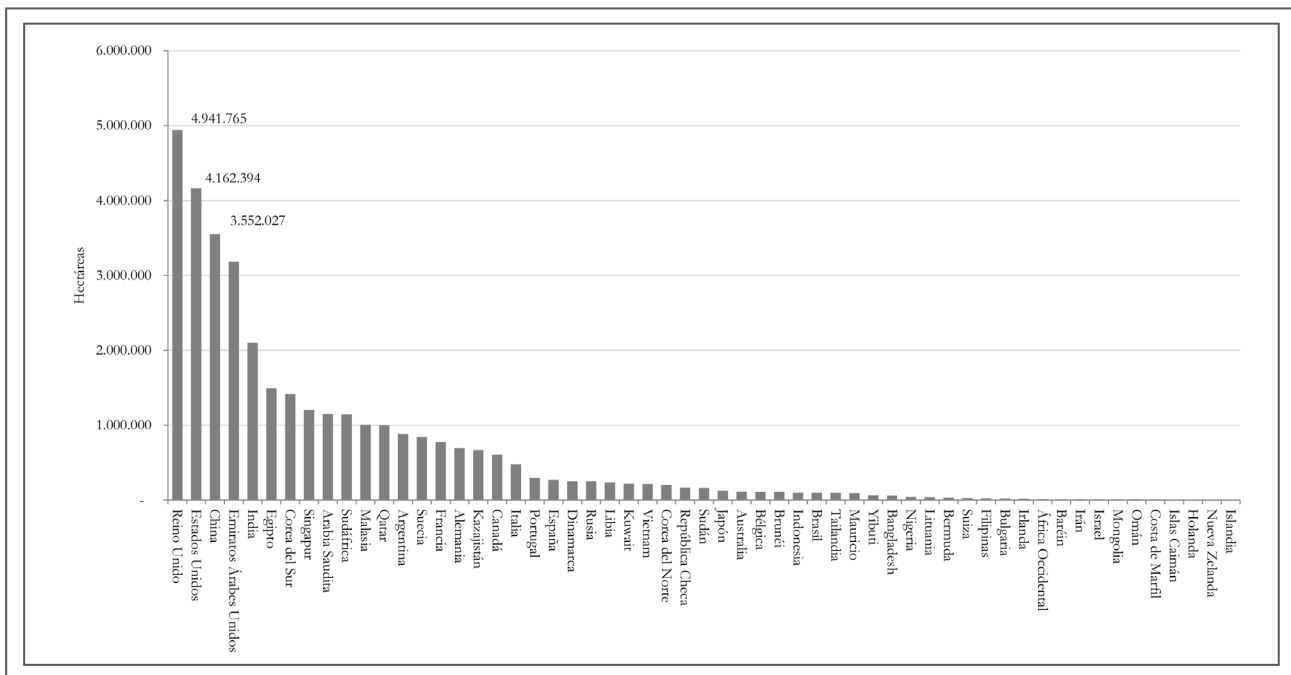
frutas. El segundo sector que almacena mayor número de hectáreas de tierra es finanzas (9,8 millones de ha).

Aunque este sector agrupa en su haber diferentes tipos de cultivos agrícolas y actividades de carácter pecuario, su denominación, interpretando a GRAIN, no se basa en criterios de la estructura de la producción, sino en la actividad económica que orienta los recursos para acaparar amplias extensiones de tierra en el mundo. En este caso, los grandes grupos financieros y fondos bancarios capitalizan la oportunidad que representa adquirir e invertir en tierras a escala mundial.

El tercer agente internacional que demanda tierras son los gobiernos (18,3 % del total). Uno de los rasgos fundamentales de este tipo de inversionistas es que su apuesta de inversión no se liga a cultivos de tardío rendimiento, con destino a la producción de biocombustibles. Sus actividades comprenden principalmente productos para garantizar la seguridad alimentaria, como cereales y productos frutícolas. La cuarta actividad que acapara más tierras en el escenario internacional es la industria (6 %). Grandes multinacionales coreanas (Hyundai y Daewoo), chinas, japonesas (Mitsui), indias, de Reino Unido (Grupo Caparo) e inversionistas de Emiratos Árabes Unidos, están interesadas por expandirse en el atractivo negocio de la tierra.

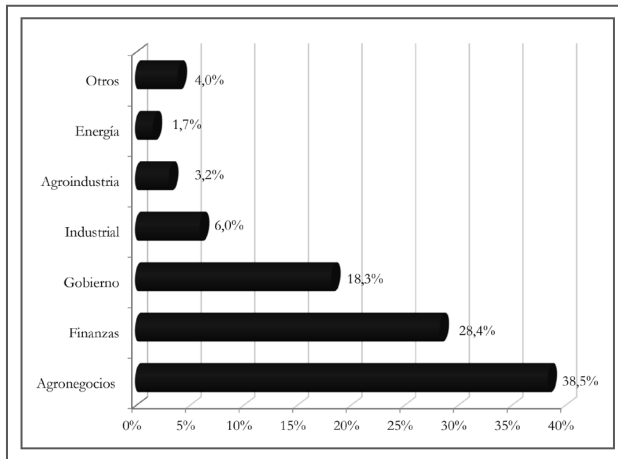
Por último, el otro gran sector que está invirtiendo en tierras a lo largo y ancho del planeta es el de energía (1,7%). Aunque en una menor proporción que otros sectores, esta actividad acapara 467 mil hectáreas repartidas en el glo-

Gráfico 3. Origen de la inversión extranjera y el acaparamiento de tierras (acumulado a enero de 2012)



FUENTE: Elaboración propia con base en GRAIN (2012).

Gráfico 4. Principales sectores donde se orienta la inversión extranjera en tierras en el mundo (acumulado a enero de 2012)



FUENTE: Elaboración propia con base en GRAIN (2012).

bo. Empresas de países como Suecia, Sudán e Italia han concretado acuerdos para la compra e inversión en tierras.

3.2. Análisis de la información generada por Land Matrix

En abril de 2012, International Land Coalition, en asocio con la Universität Bern, el Cirad, el Giga y la GIZ, lanzó formalmente el proyecto Land Matrix, donde se reúne información anual entre 2000 y 2011 sobre adquisiciones masivas de tierras en el escenario internacional. Según la información proveniente de la base de datos del proyecto Land Matrix, se han cerrado más de 900 negocios o tratos de tierra alrededor del planeta.

Tabla 3. Regiones del mundo donde se ubica el acaparamiento de tierras, Land Matrix (2000-2011)

Continente	Hectáreas	Participación
ASIA	25.119.419	43,3 %
ÁFRICA	24.127.716	41,5 %
AMÉRICA	6.562.438	11,3 %
EUROPA	1.775.601	3,1 %
OCEANÍA	487.681	0,8 %
MEDIO ORIENTE	4.500	0,0 %
TOTAL	58.077.355	100,0 %

FUENTE: Land Matrix (2012).

La información de Land Matrix también recopila transacciones al interior de los mismos países. Por lo tanto, las naciones receptoras pueden terminar siendo inversionistas en sus mismas fronteras. De acuerdo con la base de datos del proyecto Land Matrix, se han acaparado cerca de 58 millones de hectáreas en el mundo; 23,2 millones más de las que calcula el equipo GRAIN. Los países destino que más concentran inversión extranjera en tierras son Indonesia (7,5 millones de ha), Malasia (4,8 millones de ha), India (4,6 millones de ha), Brasil (3,8 millones de ha), Filipinas (3,2 millones de ha) y Sudán (3,1 millones de ha). Estos seis países cuentan con un poco más de la mitad (55,6 %) del área que han acaparado agentes e inversionistas extranjeros. En esta base de datos, Colombia ocupa el vigésimo tercer lugar de naciones que han acaparado tierra alrededor del mundo.

Según Land Matrix, Colombia tiene más de 480 mil hectáreas de tierra alrededor del planeta, de las cuales el 93,3 % (392.820 de ha) se localiza al interior del país (véase gráfico 6). Es decir, los inversionistas públicos y privados de Colombia en su mayoría acaparan las tierras de sus coterráneos.

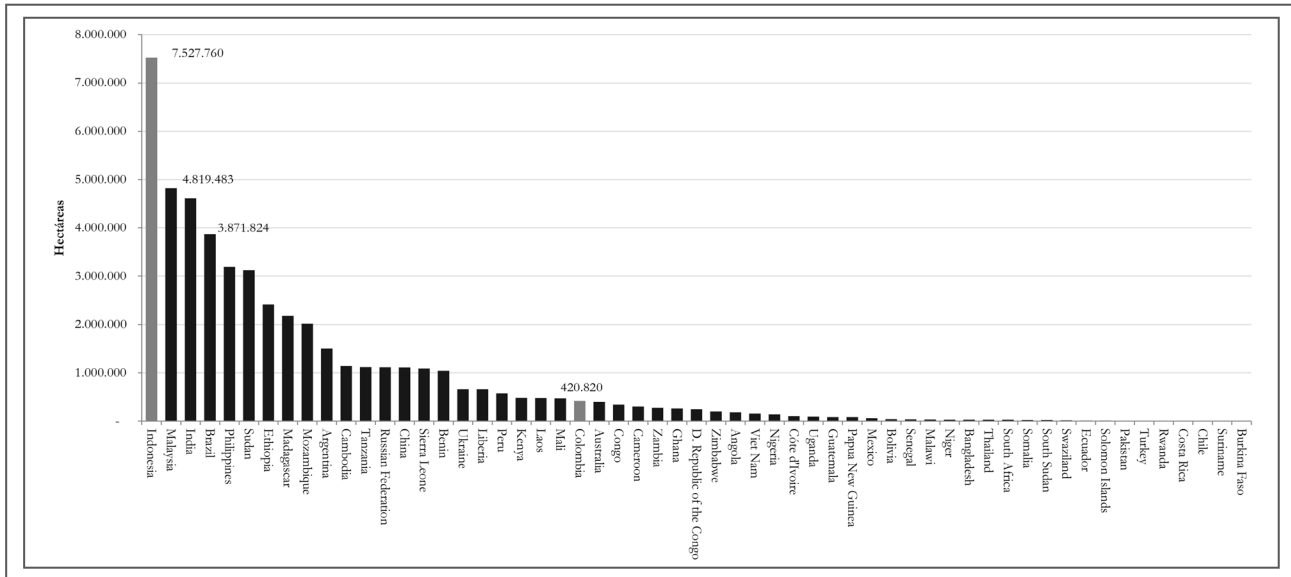
Organizando la información de Land Matrix en el contexto regional se halla que, entre 2000 y 2011 Asia (43,3 %) es el continente donde más tierra se acumula en el mundo, seguido por África (41,5 %) y América (11,3 %). Esto es, en los países en vías de desarrollo se concentra de forma más significativa la adquisición de tierra. Tendencia que coincide con la evolución del acaparamiento internacional encontrado en la información de GRAIN (2012).

Por otro lado, los países que más invierten y adquieren tierras son Indonesia (8.187.902 de ha), Malasia (7.606.590 de ha), India (6.332.942 de ha) y Estados Unidos (3.1374.73 de ha). Estas naciones cuentan con cerca del 43,5 % de la tierra adquirida en el ámbito internacional. En este ranking, Colombia ocupa el puesto 26 de los principales países acaparadores (véase gráfico 6). Es de notar, que los principales países inversionistas se configuran también en los lugares geográficos donde más se concentra y concreta la compra, adquisición o inversión en tierras. De lo cual se infiere que los inversionistas de Indonesia, Malasia e India son los que mayoritariamente adquieren tierras en sus propios países de origen.

4. ¿Qué plantean algunos desarrollos conceptuales y estudios de caso?

Recientemente la literatura internacional y los estudios de caso sobre acaparamiento e inversión extranjera en tierras a gran escala, se han aproximado desde diferentes ópticas a la magnitud y repercusiones sobre los países receptores,

Gráfico 5. Países que concentran el acaparamiento de tierras en el mundo, Land Matrix (2000-2011)



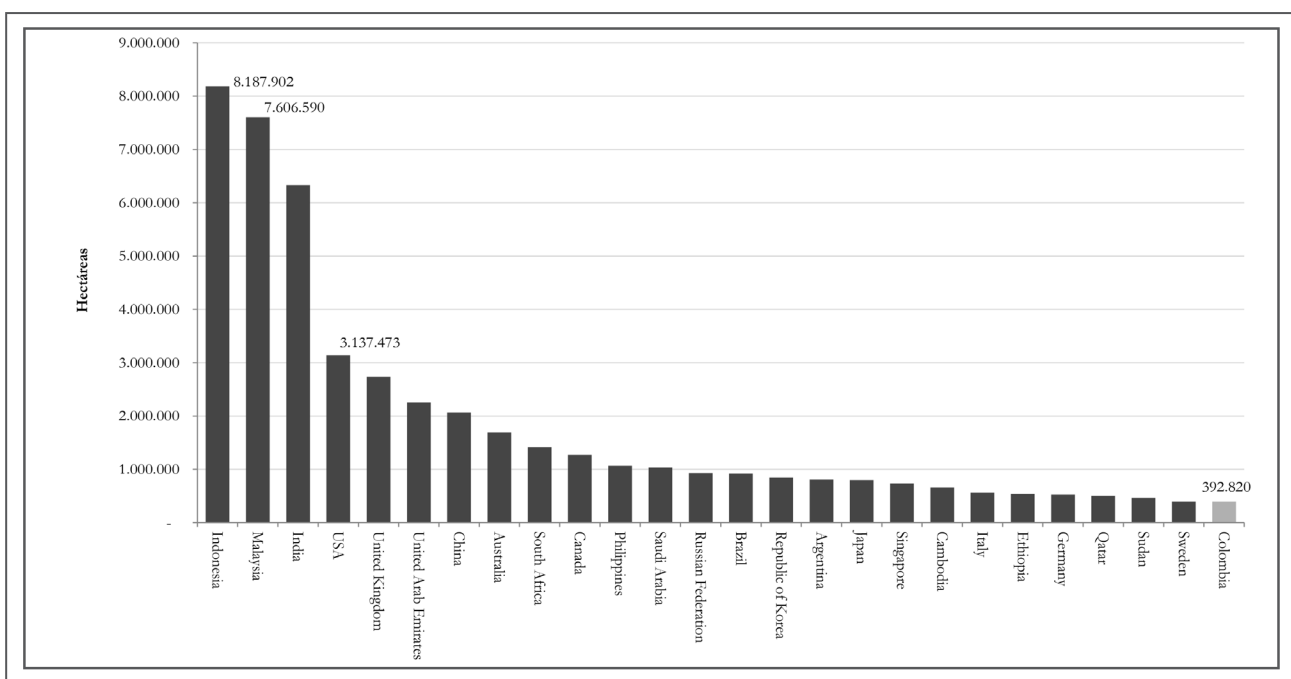
FUENTE: Land Matrix (2012).

los territorios donde se localiza la inversión foránea y los impactos que ha sufrido la población rural.

Borras y Franco (2010) afirman que el problema de la ex-tranjerización de la tierra se relaciona con la activación de

acuerdos comerciales internacionales y la profundización de la globalización. Ello ha desatado una “fiebre” mundial por la tierra. Para estos autores, la inversión y adquisición de tierras se liga a fenómenos como la expansión de los biocombustibles y los productos agrícolas básicos de exportación. Igualmente,

Gráfico 6. Países que más invierten en tierras alrededor del mundo, Land Matrix (2000-2011)



FUENTE: Land Matrix (2012).

señalan que la inversión extranjera de tierras se constituye en una amenaza contra la seguridad alimentaria, debido a que las grandes inversiones productivas en biocombustibles ponen en riesgo áreas destinadas a este propósito en los países menos desarrollados, además de constituirse en fuentes de desplazamiento económico de la población rural. La inversión extranjera y el acaparamiento de lugares donde son débiles las regulaciones y reglas de juego, se están configurando en un riesgo para las reservas mundiales de tierras agrícolas y preservación de los medios de vida de los pobladores rurales.

Para Borrás y Franco (2010), la inversión extranjera en tierras tiene una doble connotación. Se mueve de un discurso donde los organismos multilaterales alientan alarmas sobre compras masivas e incontroladas de tierras a una lógica con fundamento en los beneficios del desarrollo del capital y de los retornos que no pueden conseguirse sin la existencia de la inversión foránea. Por tanto, y a pesar de la preocupación de ciertos países por la incursión de inversión extranjera, se asume como inevitables estas intervenciones y se recomienda a los países receptores y acaparadores adoptar códigos de conducta para evitar las consecuencias de la explotación intensiva de la tierra y sus perjuicios sobre el desplazamiento de la población rural¹³. Sin embargo, tales argumentos terminan por justificar, de una u otra manera, el acaparamiento como un mal necesario.

Desde esta perspectiva, estos autores coinciden en afirmar en que no es posible tomar salidas fáciles a las tendencias de acaparamiento, promoviendo la inversión extranjera como la mejor opción, pese a sus costos. Por el contrario, es preciso proponer alternativas concretas y creíbles, donde el inversionista y comprador asuman una corresponsabilidad real sobre los impactos que genera la apropiación de la tierra. La defensa de los derechos de propiedad de la población rural más vulnerable debe traducirse en una nueva “soberanía sobre la tierra”, donde se asegure el acceso a la tierra y el territorio a las mujeres rurales, a los más pobres y a los trabajadores; constituyéndose esta en una prerrogativa frente a los grandes poderes económicos que tienen intereses particulares en la tierra.

Para Borrás *et al.* (2011) la inversión y extranjerización masiva en tierras será cada vez más común en el futuro próximo. Estos autores insisten en la existencia de tres tipos de acaparadores: los internacionales, los nacionales y los indeterminados. Estos últimos incluyen inversionistas que efectúan sus transacciones a través de naciones que operan como paraísos fiscales, lo que impide conocer el verdadero origen del capital foráneo. Así mismo, señalan que no se cumple la premisa de estructuras de regulación *fuertes o débiles*, puesto que países de América Latina como Brasil,

13 Los códigos de conducta más comunes son la promoción de procesos de control social y rendición de cuentas.

Argentina, Chile y Uruguay presentan una evidencia contraintuitiva, que permite descartar la hipótesis de que instituciones con regulaciones frágiles inducen a mayores niveles de inversión y acaparamiento. Además argumentan que todos los países receptores de inversión extranjera en tierras están envueltos en procesos profundos de globalización y de expansión de las economías de mercado, lo que conduce a acentuar las tendencias de acaparamiento.

Este trabajo recoge los estudios de caso que ejecutó la FAO en 17 países de América Latina y reinterpreta sus resultados con base en las más recientes evidencias y literatura que se ha producido sobre compra masiva de tierras. Este estudio, plantea en sus conclusiones principales que: a) la magnitud del acaparamiento en América Latina es más elevado de lo que se creía, no ha sido posible cuantificar las hectáreas y hogares rurales afectados y existe un predominio de “cultivos comodín”¹⁴, que se usan para producir biocombustibles y alimentos para consumo humano y animal; b) el acaparamiento sucede a todo nivel, en tierras comunales, privadas o estatales; en todas las condiciones agroecológicas, de calidad y en diferentes sitios geográficos; c) son diversos los orígenes y procedencia de los inversionistas foráneos, y en los tratos que se cierran para adquisición de tierras participan múltiples actores, tanto empresas transnacionales extranjeras como latinoamericanas; d) la acumulación de tierra en América Latina no solo obedece a la oportunidad que representan la coyuntura de elevados precios de los productos agrícolas y la compra masiva de tierras –que también se concentra en cultivos forestales y en áreas de conservación natural–; por tanto, esta coyuntura de altos precios no necesariamente atiende a los procesos históricos de acaparamiento y a otras modalidades de inversión en tierras; e) no existe evidencia de que la extranjerización en la región perjudique la seguridad alimentaria, a pesar de que se denota una modificación de los patrones de uso del suelo, dirigidos a la producción de forrajes y biocombustibles; y f) la inversión de tierras a gran escala genera fenómenos de *desposesión* de tierras, que se expresan en el desplazamiento de la población más pobre, reconfiguración de las relaciones de la población con el territorio, promoción de un nuevo ordenamiento territorial en función de los objetivos e intereses del capital foráneo, además de la modificación de los imaginarios del territorio rural, entre los más importantes.

Por su parte, Oxfam (2011) efectuó un estudio de cinco casos sonados sobre la presencia de inversión extranjera y acaparamiento en las regiones de África, Asia y Centroamérica¹⁵. El estudio sugiere que desde el año 2001, en los países en vías de desarrollo se ha acaparado cerca de 227 millones de hectáreas. Oxfam (2011) manifiesta

14 Palma de aceite, caña de azúcar y soya, entre otros.

15 Uganda, Sudán del Sur, Indonesia, Honduras y Guatemala.

que los inversionistas tienen incentivos poderosos para acaparar tierras, tales como la producción de biocombustibles y alimentos. Pero las oleadas de inversiones también desatienden los principios generales para realizar tales intervenciones sobre los territorios rurales, debido a que el acaparamiento es proclive a violar los derechos humanos, no cuentan con el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas, y no son capaces de estimar los impactos sobre las comunidades afectadas, desde una perspectiva económica, social, ambiental y de género, entre otras.

Los estudios de caso concluyen que son más los perjuicios sociales que genera la compra masiva de tierras que los beneficios que les reportan a las comunidades rurales. Los más comunes son las expulsiones forzosas, el irrespeto a los derechos de propiedad, la exclusión de decisiones sobre la tierra, los riesgos sobre la seguridad alimentaria y la pérdida de los medios de vida. Pero tal vez el daño más pronunciado que ocasiona el acaparamiento es el desarraigo social y cultural, y los costos de reconstruir las vidas de la población rural desplazada.

Deininger *et al.* (2011) en un trabajo hecho para el Banco Mundial, desde diferentes visiones e interpretaciones, rescatan las dos posturas tradicionales respecto a la inversión extranjera en tierras. Primero, el documento plantea que pese a los costos y riesgos, en términos de mayor pobreza y desplazamiento rural, la inversión extranjera es necesaria para mejorar los rezagos en tecnología y productividad que no logran materializar las economías menos avanzadas. Por ende, para cerrar y reducir tales brechas es deseable que la inversión extranjera ingrese a los países en vías de desarrollo, especialmente para fomentar la productividad agrícola y aumentar las capacidades técnicas de la población rural. Segundo, se encuentran los argumentos que consideran a la inversión extranjera en tierras y el acaparamiento una amenaza a la estabilidad económica y social para la población rural, el medioambiente y la seguridad alimentaria. Por ello, tales enfoques se debaten entre la apertura indiscriminada a la inversión extranjera y su prohibición, aunque en el contexto de la globalización y la expansión de los mercados externos, el primer argumento es más común que el segundo.

Por último, Anseeuw *et al.* (2012) con base en la información generada por el proyecto Land Matrix publicaron un estudio sobre acaparamiento e inversión extranjera en tierras. Este trabajo se constituye en un primer informe elaborado a través de la base de datos que construyó International Land Coalition, Universität Bern, Cirad, Giga y GIZ. Según esta base de datos se han acaparado un poco más de 83,2 millones de hectáreas en el mundo desde 2001. De las cuales 39,3 % proviene de una fuente de información fidedigna.

A juicio de este reporte, África es la principal región receptora de inversión extranjera en tierras¹⁶. En este sentido, los países acaparadores se encuentran invirtiendo en las naciones más pobres, débilmente integradas a la economía mundial y con instituciones frágiles. De igual manera, una parte apreciable de las inversiones (24 %) se concentra en áreas forestales y los inversionistas están compitiendo por tierras fértiles con las comunidades rurales locales, poniendo en riesgo su seguridad alimentaria.

Los inversionistas extranjeros en tierras se agrupan en tres tipos: el norte global (Estados Unidos y los países europeos), los Estados del golfo (Arabia Saudita) y los países emergentes (Brasil, Sudáfrica, China, India, Malasia y Corea del Sur). Otras de las características que indica el informe es que el capital doméstico tiene un rol central en las inversiones foráneas, para evitar incurrir en los costos operativos, administrativos y legales que implica ingresar a los países receptores. La inversión extranjera está no solo interesada en garantizar la producción de biocombustibles y alimentos, también en sus cálculos está asegurar el acceso a los recursos hídricos y a reservas de tierras fértiles no cultivadas. Por último, en los acuerdos de inversión y adquisición de tierras no se recurre a los procesos de consentimiento libre e informado y consulta previa para comunidades étnicas; y la presencia de la inversión extranjera difícilmente reporta beneficios, en términos de transferencias de habilidades, capacidad instalada y generación de empleo.

5. Teoría de juegos e incentivos institucionales para acaparar tierras

Con las herramientas que proporciona la teoría de juegos, es posible comprender de manera sencilla los incentivos y las estrategias de los diferentes actores para invertir y acumular tierras¹⁷. A modo de ilustración, se supone de forma muy simplificada dos actores determinantes para la toma de decisión de inversión: el Estado (S) y los inversionistas extranjeros (P).

El rol principal del Estado es promover la creación de una normatividad clara que no solo fomente y proteja la inversión doméstica y extranjera, sino que garantice que sus beneficios se multipliquen en el conjunto de la sociedad. La regulación del Estado debe asegurar la definición de reglas

16 La mayor parte de la adquisición en este continente se concentra en Sudán, Etiopía, Mozambique, Tanzania, Madagascar y Zambia.

17 Para propósitos explicativos se supone que la tierra es un activo productivo, valioso y estratégico para los entes privados y el Estado, debido a que genera riqueza, asegura la producción de alimentos, y es una fuente importante de recursos hídricos.

claras de juego para la inversión y establecer restricciones o prohibiciones a aquellas acciones que atenten contra el interés común, la soberanía o la seguridad de los bienes patrimoniales del país y de sus habitantes. Por su parte, los agentes privados tratan de maximizar sus beneficios. Algunos de ellos pueden aprovechar la debilidad de las regulaciones e instituciones del país, o la suscripción de acuerdos internacionales para acceder a la propiedad, con el objetivo último de multiplicar sus utilidades.

A partir de un juego dinámico con información completa (o incompleta)¹⁸ (Gibbons, 1997) se puede ilustrar dos casos donde interviene la inversión extranjera en la compra, alquiler o concesión de propiedades. En este caso, S tiene dos alternativas: promover el endurecimiento de las restricciones a las diferentes modalidades de acceso a la tierra (F) o actuar con relativa laxitud a la hora de fijar reglas de juego claras (D). Los inversionistas privados (P) responden a las acciones del Estado, buscando la mejor manera de acceder a la propiedad, bajo los diferentes tipos de tenencia de la tierra propuestos: compra directa (C), alquiler (A) y concesión (CS)¹⁹. Este juego obtiene el equilibrio mediante un procedimiento de inducción hacia atrás (*backward induction*)²⁰. Con funciones de pago hipotéticas se puede inferir el comportamiento de S y P.

Los equilibrios de Nash son soluciones extremas a las estrategias propuestas por ambos actores. Es decir, se producen cuando el Estado decide o no fortalecer las instituciones, restricciones y legislación para regular la inversión extranjera en tierras. Tales acciones permiten al inversionista adoptar la mejor decisión frente a las restricciones que le impone el Estado. Por tanto, si S opta por F

o D, el inversionista reaccionará con tres de las alternativas que posee: C, A o CS.

Si P elige ubicar su inversión en países o sectores con instituciones frágiles y regulación débil, P tenderá a adquirir de manera directa las tierras, eludiendo generar algún retorno al país o región receptora y apropiándose de todos los beneficios que implica tener la posesión sobre una tierra fértil. Por otro lado, si el inversionista (P) decide efectuar su acción en un país o sector con instituciones fuertes y regulaciones claras, para él será mucho más óptimo optar por A que por C, o CS. En esta solución no solo gana el inversionista, sino también existirá un flujo de beneficios para la sociedad (véase gráfico 7).

En este caso hipotético de países destinatarios con instituciones y regulación débiles, sin reglas de juego o restricciones claras (D) es probable que los inversionistas extranjeros y acaparadores reaccionen adquiriendo la mayor cantidad de tierra posible, antes de que se erijan obstáculos que impidan un fácil acceso a la tierra. Esta solución se presenta en la función de pago (0,3). Por el contrario, en países destinatarios donde existe un mínimo de normas y regulaciones claras, y se han establecido restricciones a la inversión extranjera en tierras (F), una de las mejores opciones para P es alquilar el área para desarrollar su explotación productiva, a cambio de una renta periódica por el usufructo de la tierra.

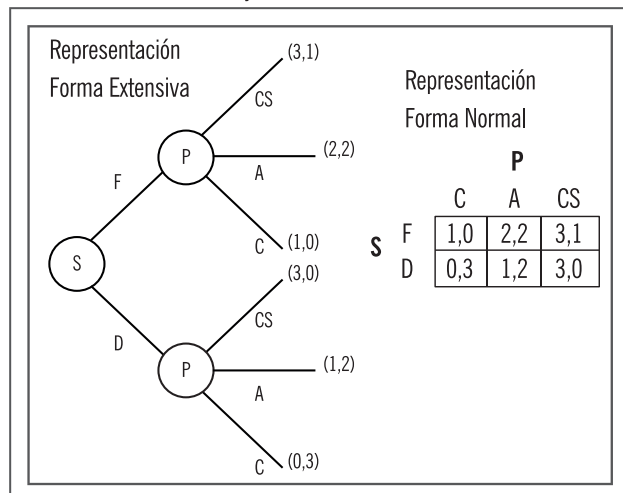
¿Pero por qué no solicitar una concesión sobre los predios? Debido a que ello implicaría que el inversionista debe entregar parte de sus utilidades al concedente, en este caso al Estado o los entes privados, propietarios de la tierra. Es decir, se elevarían los costos económicos y financieros de los inversionistas al optar por la concesión de la tierra. Por tanto, la solución óptima, en el caso de contar con instituciones organizadas (F), es que P decida alquilar los predios para su uso productivo. La solución del juego para esta alternativa se representa con la función de pago (2,2).

Las decisiones de los inversionistas también se soportan en el interés no solo de explotar las tierras en el corto sino también en el largo plazo. Con base en estos supuestos, P tiene un interés natural en adquirir tierras fértiles, no solo porque puede resultar atractivo frente a la elevada demanda mundial de biocombustibles y alimentos, sino también como una manera de garantizar un abastecimiento agrícola, en el contexto de una crisis alimentaria global. Esta situación se enunció en la sección 3, sobre cómo los gobiernos extranjeros han comenzado a acaparar tierras en el escenario internacional, no solo con el propósito de buscar una mayor rentabilidad, sino también para garantizar sus demandas domésticas de alimentos. Por consiguiente, los inversionistas extranjeros deciden como una primera mejor opción realizar compras y adquisiciones directas de

18 Introduciendo una representación de forma extensiva, se asume la existencia de un par de actores que juegan de manera secuencial. El jugador 2 elige de un conjunto de acciones (A2) la mejor acción (a2). Esta acción se encuentra sujeta a la respuesta del jugador 1 (a1). La función de utilidad esperada del jugador 1 y 2 está definida por $u_i(a_1, a_2)$.

19 Existen, al menos tres maneras de acceder a la tierra: la compra directa, el alquiler y la concesión. Estas tres modalidades de acceso a la tierra implican relaciones diferentes en lo que respecta a los derechos de propiedad. En la compra directa de tierras se transfieren los derechos de la propiedad de un agente a otro; en el alquiler, los derechos de propiedad no se transan, sino solo su aprovechamiento, a cambio de una renta asociada al valor de la tierra. Entre tanto, en la concesión se facilita el usufructo de la tierra, a partir de cierta participación en las utilidades de la explotación, a la que tienen derecho los agentes que intervienen en la suscripción de contrato por concesión.

20 Cuando se efectúa un juego dinámico con perfecta información y se resuelve a partir de un procedimiento de inducción hacia atrás, el jugador 2 tiende a maximizar su utilidad sujeta a la acción óptima que eligió el jugador 1 para maximizar sus propios beneficios. El ejemplo clásico para solucionar un juego de este tipo es el duopolio de Stackelberg.

Gráfico 7. Inversión extranjera en tierras

FUENTE: elaboración propia.

tierras y como segunda, acceder a este activo productivo a través del arrendamiento o alquiler.

A largo plazo, la mejor alternativa para los inversionistas extranjeros será comprar tierra como una forma de descentralizar y extender su soberanía, que acceder a la misma desde otras modalidades de posesión o tenencia. Esta primera opción les permite contar con una mayor autonomía, un mejor aprovechamiento productivo y una libre extracción de los recursos.

6. La extranjerización de la tierra en Colombia: implicaciones de política pública

Colombia cuenta con cerca de 570.000 hectáreas de tierras que han sido acaparadas por inversionistas extranjeros, estas representan un 13 % de las tierras con aptitud agrícola en Colombia. A partir de la información que proporciona GRAIN (2012), se concluye que los principales agentes extranjeros que han realizado acuerdos de inversión en tierras de Colombia proceden de China²¹, Estados Unidos e Italia. Estos tres países concentran el 96 % de las hectáreas acaparadas en Colombia.

Por otro lado y en armonía con la información de Land Matrix, los inversionistas colombianos acumularon, entre 2000 y 2011, cerca de 420.820 hectáreas y Colombia se consideraba como vigésimo tercer país que adquiría tierras en el ámbito internacional. Sin embargo, más del 90 % de las hectáreas acaparadas se cristalizaron en tratos efec-

21 China ha realizado una petición al gobierno colombiano para adquirir cerca de 400 mil hectáreas en la Orinoquía con el objetivo de producir cereales (GRAIN, 2012).

tuados en el contexto doméstico. Este hecho no es ajeno a las tendencias internacionales, puesto que a partir de la información de Land Matrix se colige que los principales inversionistas en tierra en el planeta se han constituido en los más grandes demandantes de este activo en sus propios países de origen.

En un contexto de activación de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, el nuevo proyecto de ley de tierras y desarrollo rural en Colombia, propone reformas estructurales encaminadas no solo a modificar el enfoque de implementación de las políticas de desarrollo rural, donde el énfasis territorial desempeñará un rol central, sino también a mejorar y fortalecer el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural. Para cristalizar este último propósito se plantea impulsar un mecanismo que permitirá aprovechar productivamente los predios por terceros, sin que los propietarios originales pongan en riesgo sus derechos de propiedad. Esta nueva figura se denomina derecho real de superficie²².

Según el proyecto de ley, el derecho real de superficie es un acuerdo entre particulares para ceder los derechos de explotación sobre los predios²³. En este sentido, no existe regulación alguna que restrinja establecer tratos entre particulares nacionales y extranjeros para hacer uso extensivo de este mecanismo. En otras palabras, los inversionistas extranjeros podrían aprovechar el derecho real de superficie para acumular tierras siempre y cuando los acuerdos se establezcan entre agentes privados. Igualmente, el proyecto de ley no menciona, ni hace alusión explícita a medidas orientadas a impedir o regular la compra de tierras entre particulares y de estos últimos con extranjeros, aunque sí prohíbe la adjudicación de baldíos de la nación a inversionistas extranjeros.

En suma, no existen barreras u obstáculos que frenen a los inversionistas extranjeros en su intento por acumular tierras, a partir del uso de los derechos reales de superficie. Tal y como lo propone el proyecto de ley de desarrollo rural, el Estado no asignará tierra de su propiedad a extranjeros, pero su capacidad de intervención y regulación tan solo llegará hasta allí. Ni el proyecto de ley, ni el Estado tienen previsto trazar estrategias para limitar la acción de los de-

22 En rigor, este consiste en el derecho que otorga un dueño de una propiedad a un tercero para que se siembre, construya o aproveche productivamente el predio, por un lapso de tiempo definido o indefinido, recibiendo como contraprestación una renta por su uso y explotación.

23 Sin embargo, el Estado colombiano podrá conceder derechos reales de superficie sobre baldíos, si y solo si, son a favor de entidades públicas para la extracción de recursos no renovables, sociedades con capacidades de adelantar proyectos de desarrollo empresarial y, en casos excepcionales, a privados que deseen impulsar programas de desarrollo rural en los territorios.

rechos reales de superficie entre *particulares*; y por lo tanto, hoy no existen instrumentos para controlar y moderar los flujos de la inversión extranjera que tiendan a acaparar tierras en Colombia.

De manera similar, en un escenario de profundización del libre mercado, como lo es el tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos y la entrada en vigencia de un acuerdo similar con Europa, la intensa competencia internacional sobre la pequeña producción agropecuaria, la ausencia de una legislación sólida que impida el ingreso de capitales foráneos y la compra masiva de tierras sin ninguna restricción, se configuran en un nuevo riesgo a la estabilidad social y económica de la población rural, debido a que agentes, empresas y grandes firmas competirán por el acceso a su principal activo productivo.

En este sentido, son tres las implicaciones en materia de política pública que se desprenden del fenómeno de extranjerización de la tierra. Como lo sugiere la anterior sección, no contar con una legislación clara y una institucionalidad organizada para regular la inversión extranjera y compra de tierras, significa que Colombia está transitando gradualmente por un camino que facilita la compra directa de los predios y que conduce a una situación donde la alternativa óptima para los inversionistas es alquilar o arrendar tierras. El derecho real de superficie es un símil de esta modalidad de tenencia. De aprobarse el proyecto de ley, incluyendo este derecho, se estimulará una mayor afluencia del capital extranjero interesado en tierras, que aprovechará esta figura para afianzar, con mínimos controles, su presencia en las áreas rurales²⁴. Por ende, es preciso replantear los alcances de estos derechos o crear instrumentos e incentivos para su regulación²⁵.

En segundo lugar, la aprobación del TLC con Estados Unidos abrió una gran ventana de posibilidades para el acaparamiento. Colombia está en mora de diseñar y producir una legislación y lineamientos claros de política para regular el ingreso de inversión extranjera en tierras, debido al riesgo que impone sobre la soberanía, los recursos naturales y ecosistemas estratégicos, y la seguridad económica y productiva de la población rural.

En tercera instancia, es necesario replantear la visión de que acumulación de grandes extensiones de tierras genera economías de escala y aumenta la productividad de las explotaciones agrícolas. Existe una amplia evidencia nacional e internacional de que la pequeña producción rural cuenta

con elevadas ganancias en productividad y eficiencia. Desconocer este hecho es como desestimar que el desarrollo rural no es posible fundamentarse con la consolidación de la pequeña y mediana propiedad.

Por último, vale la pena agregar que en el marco de las conversaciones de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el tema del agro y el desarrollo rural es uno de los frentes críticos. Para este grupo armado ilegal la adopción de una reforma agraria integral, debe implicar la prohibición o la aplicación de límites a la extranjerización de la tierra. Aunque esta propuesta no es novedosa y no se aparta de las posturas que muchos expertos establecen sobre la problemática de la extranjerización de la tierra, la prohibición no es la salida más conveniente a la afluencia de capitales foráneos y nacionales interesados en la tierra, debido a los acuerdos de carácter bilateral que ha suscrito Colombia con terceros países y sus experiencias en los procesos de integración regional e internacional.

El escenario óptimo es establecer regulaciones y controles a la inversión y compra masiva de tierras, a través de incentivos que permitan reorientar recursos a subsectores agrícolas promisorios que necesiten impulsar encadenamientos productivos y que carecen de activos productivos como la tierra. De igual forma, es conveniente promover el alquiler, compra, *leasing* o cesión de tierras con acceso preferencial para pequeños y medianos productores con capacidades productivas demostradas y con potencial para usar y aprovechar de manera intensiva la tierra.

7. Conclusiones

A partir de la reciente evolución de la inversión extranjera y el acaparamiento en tierras en el ámbito mundial, se extraen algunas consideraciones generales que permiten establecer una visión global sobre esta problemática. Primera, se concluye según la información de GRAIN (2012) y Land Matrix que buena parte de la inversión y compra masiva de tierras se concentra en los países en vías de desarrollo, en especial localizados en el continente africano y asiático. Principalmente, los primeros países se caracterizan por contar con frágil gobernabilidad y regulaciones débiles o inexistentes en materia de adquisición de tierras. De acuerdo con la información de GRAIN (2012), América (Latina) es la segunda región objetivo donde los inversionistas ubican sus capitales foráneos. El origen de esta inversión procede de países desarrollados (Reino Unido y Estados Unidos). Sin embargo, economías emergentes como la de China, India y Corea del Sur, e incluso Emiratos Árabes Unidos y Egipto, están cada vez más interesadas en la compra de tierras en el contexto internacional. Países

24 El proyecto de ley plantea que el derecho real de superficie podrá constituirse con un tercero hasta por un plazo máximo de treinta años.

25 Aunque ellas impliquen restricciones para que los privados accedan con libertad y sin regulaciones a estos derechos.

fronterizos, con fuertes lazos históricos e integrados alrededor de acuerdos económicos y comerciales poseen mayores probabilidades de invertir y concretar tratos en tierras, que otros que no cuentan con estos vínculos.

Los sectores económicos y productivos que más invierten y demandan tierras en el mundo son agronegocios, finanzas y gobierno²⁶. Es decir, no solamente las actividades asociadas con la agricultura y la agroindustria orientan sus recursos a la adquisición de tierras, “la fiebre del acaparamiento” también ha contagiado a los grandes grupos financieros internacionales y bancos, así como a los Estados²⁷.

Del análisis generado a partir de la información de Land Matrix se desprende que los países asiáticos de Indonesia, Malasia e India se constituyen tanto en los principales inversionistas mundiales en tierras como en los países donde más suele concentrarse el acaparamiento. Así mismo, tales países han materializado las mayores demandas de tierras en sus mismos países de origen.

Segunda, existe un amplio consenso en la literatura revisada de que la inversión extranjera en tierras sin controles o restricciones no genera beneficios en los países receptores. Son más los perjuicios que se ocasionan que las ganancias que perciben los países receptores. Uno de los costos más elevados de la extranjerización de la tierra es la expulsión forzosa de las comunidades y los habitantes rurales. La oleada masiva de inversión extranjera suscita un desplazamiento indiscriminado de población rural, que difícilmente es compensado por los beneficios y rentabilidad social que pudiera generar las actividades económicas asociadas al aprovechamiento productivo de la inversión foránea.

El acaparamiento no solo se produce a través de “cultivos comodín” asociados con los biocombustibles o la producción de alimentos. Los inversionistas buscan acceder a reservas fértiles de tierra no cultivada y nuevas fuentes de agua. Por tanto, los intereses del capital parecen obedecer más a un objetivo *geoestratégico* que a uno estrictamente económico y de corto plazo.

Tercera, un ejercicio hipotético efectuado con base en la teoría de juegos facilita comprender los incentivos y las estrategias de los diferentes actores para invertir y acumular tierras. Naciones con instituciones y regulaciones débiles frente a la inversión extranjera en tierras, pueden inducir a los foráneos a la compra y adquisición directa de sus propiedades rurales sin control alguno.

26 Según la clasificación de GRAIN (2012).

27 Al parecer la inversión en tierras no solo es un objetivo económico y productivo, sino también político y estratégico para los Estados.

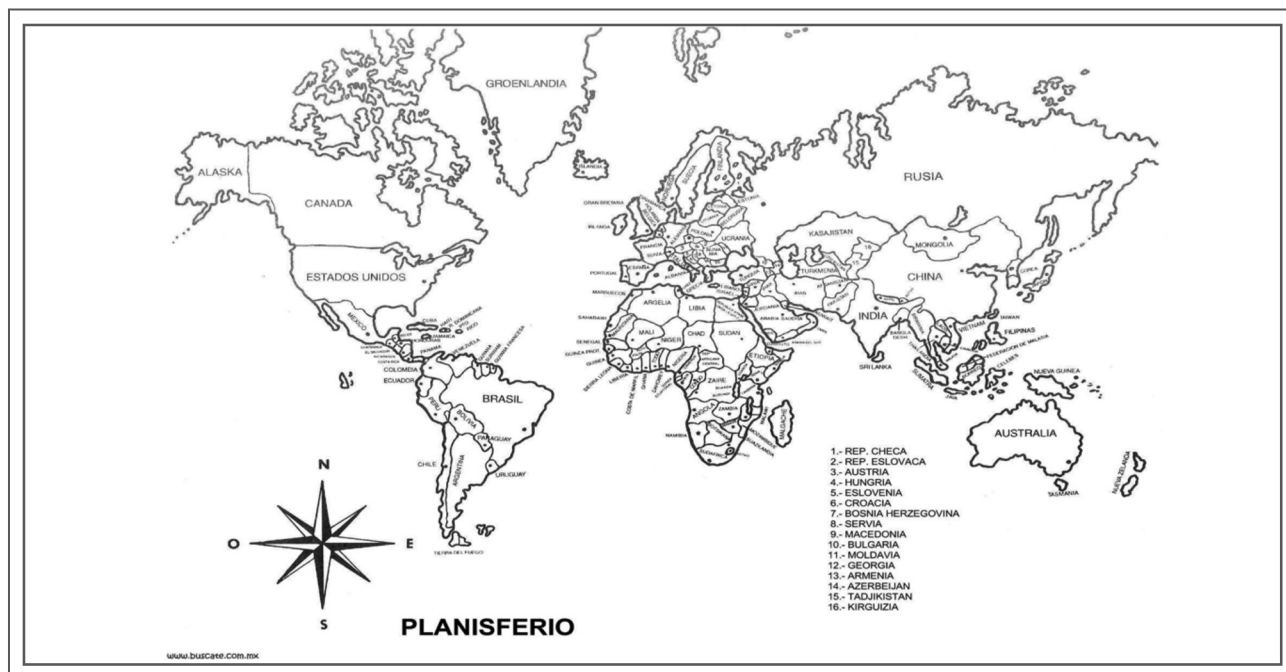
Entre tanto, la mejor opción para los inversionistas que enfrentan instituciones de regulación sólidas y unas reglas de juego claras es alquilar tierras en los países receptores. La primera opción implica ceder la soberanía para el acaparamiento y explotación productiva a terceros países, a través de la compra de sus predios con cero beneficios para los receptores, y la segunda representa a los inversionistas disfrutar de los excedentes que produce la tierra, a cambio de una renta que se transfiere como beneficio al propietario (los entes privados o el Estado).

Por último, en el caso colombiano, el nuevo proyecto de ley de tierras y desarrollo rural que tramitará el Congreso de la República ha propuesto prohibir que el Estado asigne tierras de su propiedad a extranjeros, pero en el caso de transacciones entre particulares no establece ninguna regulación al respecto. El nuevo mecanismo de derecho real de superficie que se propone, no solo puede fomentar el ingreso de inversión extranjera en tierras, sino que le reserva el derecho de hacerlo a largo plazo.

Debido a que el derecho real de superficie es un mecanismo que permite la profundización del mercado de tierras, en un escenario de globalización y acuerdos comerciales, es preciso regular y limitar sus alcances. El Estado debe generar incentivos para evitar que no solo los grandes capitales foráneos acumulen tierras fértiles y con aptitud productiva. Estos incentivos deben orientarse también con equidad a asociaciones de pequeños y medianos productores que cuenten con las capacidades, habilidades y formación productiva.

La apuesta del Estado con un mecanismo de esta naturaleza refuerza la idea de que la gran propiedad puede ser más productiva que la pequeña, y que las opciones para los pequeños productores solo se deben reducir a las zonas de reserva o a áreas focalizadas con elevados grados de dispersión, donde es precaria la productividad y no existen estímulos para mejorar sus niveles de competitividad.

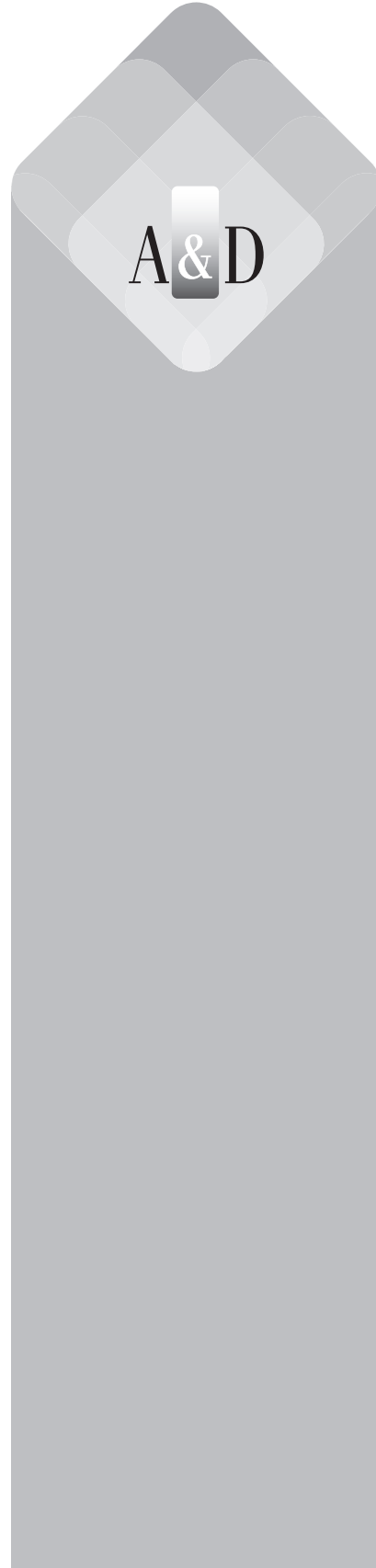
Gráfico 8. Países receptores y acaparadores de tierras



FUENTE: www.landportal.info

Referencias bibliográficas

- Anseeuw, W., Boche, M., Breu, T., Giger, M., Lay, J., Messerli, P. y Nolte, K. (2012). Transnational land deals for agriculture in the global south. *Analytical report based on the Land Matrix database*, 1, april. International Land Coalition, Universität Bern, Cirad, Giga y GIZ.
- Borras, S. y Franco, J. (2010). La política del acaparamiento mundial de tierras. Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. *ICAS Working Paper*, series 001.
- Borras, S., Franco, J., Kay, C. y Spoor, M. (2011). El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe, visto desde una perspectiva internacional más amplia. *Borrador FAO*, 20 de octubre.
- Deininger, K., Byerlee, D., Lindsay, J., Norton, A., Selod, H. y Stickler, M. (2011). Rising global interest in farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits? *Agriculture and Rural Development*. World Bank.
- Gibbons, R. (1997). An introduction to applicable game theory. *Journal of Economic Perspectives*, 11(1), winter, pp. 127-149.
- Gómez, S. (2011). Acaparamiento de tierras. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina. *Documento de Trabajo FAO*. Santiago de Chile.
- Graham, A., Aubry, S., Künnemann, R. y Monsalve, S. (2011). The role of the EU in land grabbing in Africa - CSO monitoring 2009-2010. "Advancing African agriculture" (AAA): the impact of Europe's policies and practices on African agriculture and food security. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing 6-8 april.
- GRAIN. (2012). Acaparamiento de tierras. Base de datos en español.
- Land Matrix. (2012). The online public database on land deals, <http://www.landmatrix.org/en/>
- Oxfam. (2011). El creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras. *Tierra y Poder*, 151.
- Sauer, S. y Leite, S. (2012). Agrarian structure, foreign investments on land, and land price in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, 39(3).





Autores

Diana Marcela Escandón Barbosa

Doctora en Administración de Empresas, magíster en Ciencias de la Organización y economista de la Universidad del Valle. Docente e investigadora de la Pontificia Universidad Javeriana (Cali) e integrante y directora del Grupo de Investigación Estrategias y Procesos Organizacionales FSOP.

Correo electrónico: dmescandon@javerianacali.edu.co
Dirección postal: calle 18 118 250. Cali, Colombia.

Andrea Hurtado Ayala

Estudiante de doctorado en Administración de la Universidad del Valle. Magíster en Ciencias de la Organización, economista y contadora pública de la Universidad del Valle. Becaria de estudios doctorales de Colciencias 2014-2017.

Correo electrónico: andrea.hurtado.ayala@correounivalle.edu.co
Dirección postal: calle 4B 36 00. Cali, Colombia.

Jairo Antonio Salas Páramo

Estudiante de doctorado en Administración de la Universidad del Valle. Magíster en Ciencias de la Organización; administrador de empresas de la Universidad del Valle. Integrante del Grupo de Investigación Estrategias y Procesos Organizacionales FSOP.

Correo electrónico: jasalas@javerianacali.edu.co
Dirección postal: calle 18 118 250. Cali, Colombia.

Fecha de recepción: 19.11.2014
Fecha de aprobación: 11.12.2014

Resumen

Barreras logísticas a la exportación de las pymes en Colombia

En este artículo se analiza la influencia de las barreras logísticas a la exportación en las pequeñas y medianas empresas en Colombia. Por medio de una muestra de 401 pymes colombianas, se estima un modelo de redes neuronales que permite identificar la falta de los canales de distribución en el exterior, la dificultad en el manejo de documentos y procedimientos foráneos, y la diferencia de estándares y/o especificaciones de productos en el extranjero, como principales barreras logísticas. Además se encuentra que las pymes presentan alta dependencia en el entorno logístico nacional y por esto, son mayores los obstáculos que enfrentan en el mercado internacional que deben superarse para lograr el éxito en sus exportaciones.

Palabras clave: barreras logísticas, empresas exportadoras, redes neuronales.

BARRERAS LOGÍSTICAS A LA EXPORTACIÓN DE LAS PYMES EN COLOMBIA

Diana Marcela Escandón Barbosa
Andrea Hurtado Ayala
Jairo Antonio Salas Páramo

Abstract

Logistic barriers to exports by SMEs in Colombia

The influence of logistic barriers on exports in small and medium Colombian enterprises is analyzed in this paper. Using a sample of 401 Colombian SMEs, a neural network model that identifies the lack of distribution channels abroad, the difficulty in managing documents and procedures abroad, and the difference in standards and/or product specifications abroad, as main logistical barriers are estimated. Furthermore, it is found that SMEs have a high dependence on the national logistics environment, turning main obstacles to be faced in the international market. Such obstacles must be overcome to achieve success in exports.

Keywords: logistical barriers, exporters, neural networks.

Resumo

Barreiras logísticas à exportação das pymes na Colômbia

Neste artigo é analisada a influência das barreiras logísticas à exportação nas pequenas e medianas empresas na Colômbia. Por meio de uma amostra de 401 pymes colombianas, é estimado um modelo de redes neurais que permite identificar a falta dos canais de distribuição no estrangeiro, a dificuldade na gestão de documentos e procedimentos do estrangeiro, e a diferença de padrões e/ou especificações do produto no estrangeiro, como principais barreiras logísticas. Além, encontra-se que as pymes apresentam uma alta dependência no entorno logístico nacional e por isso são maiores os obstáculos que são enfrentados no mercado internacional, os quais devem ser superados para lograr o êxito nas suas exportações.

Palavras chave: barreiras logísticas, empresas exportadoras, redes neurais.



1. Introducción

Desde hace varias décadas el fenómeno de la internacionalización empresarial figura como un tema en auge para el gremio académico, dada la dinámica implícita en los procesos de exportación. Auge que se caracteriza por diversas investigaciones basadas en el análisis de grandes empresas, que acotan a las pequeñas y medianas empresas (pymes) exportadoras como un caso particular de emprendimiento. Como resultado de estos estudios, la literatura actual redundante en un conjunto de perspectivas teóricas llevadas a cabo en países industrializados, que pretenden explicar los procesos de internacionalización desde el punto de vista económico, del producto y su ciclo de vida, de la innovación en los procesos de fabricación y gestión logística, competitividad organizacional, entre otros (Johanson y Wierdersheim-Paul, 1975; Bilkey y Tesar, 1977; Welch y Loustarinen, 1988; Coviello y Munro, 1997).

En el caso particular de Colombia, el país vive una de sus mejores épocas en lo concerniente a la oportunidad de establecer nuevas fronteras de comercio con diversos países, lo cual le significa un conjunto de restricciones a superar que pueden ser catalogadas en dos ámbitos: estructurales y perceptivas, siendo esta última responsabilidad conjunta entre el Estado y las empresas privadas, como instrumento rector que fortalezca la forma de superar los desafíos en temas de competitividad que el país debe emprender para competir de forma diferenciadora al momento de exportar sus productos o servicios (Morgan y Katsikeas, 1997; Julian y Ahmed, 2005).

Respecto al ámbito estructural, se hace necesaria una política firme y sostenida que permita posicionar la in-

fraestructura de transporte nacional en una de talla mundial, optimizando los procesos aduaneros de exportación respecto a referentes internacionales (Anif, 2012).

En cuanto al ámbito perceptivo, este alude al establecimiento de diversos mecanismos estatales e intergremiales que deben ser abordados por el empresario respaldado por unas políticas nacionales necesarias para realizar mejoras en sus esquemas de producción, mejoras tecnológicas, soporte financiero y capacitación de personal que requiere la entrada a otros mercados (Yannopoulos y Kefalaki, 2010; Hutchinson, Fleck y Lloyd-Reason, 2009).

La descripción de estos dos ámbitos da lugar al propósito de este trabajo, que consiste en analizar las principales restricciones vinculantes que se asocian a la logística de exportación en las pymes manufactureras nacionales, pretendiendo identificar los principales cambios tecnológicos y socioculturales necesarios para optimizar dichos procesos logísticos de exportación.

En general, este trabajo aborda el área de operación y/o logística como barrera a tratar que sugiere problemas para encontrar canales de distribución adecuados, las barreras comerciales relacionadas con la distancia de comercialización que implica altos costos de transporte, las barreras que se ligan con la homologación de productos de acuerdo con las normas del país destino, entre otras (Leonidou, 2004; Arteaga y Fernández, 2010).

Este documento se compone de cinco secciones. El marco teórico comprende las dos primeras secciones en donde se describe el proceso de internacionalización desde cuatro perspectivas teóricas y una descripción general de las

principales barreras de internacionalización. En la tercera sección, se aborda los tres principales factores de las barreras logísticas en Colombia: a) costos de producción, b) costos de transporte, c) dificultades en el proceso de homologación de productos y documentación necesaria para exportar. En la cuarta parte, se expone la metodología empleada y el análisis cuantitativo realizado. En la quinta sección, se describen los resultados obtenidos y las conclusiones.

2. Perspectivas teóricas de internacionalización

En esta primera parte se aborda el proceso de internacionalización desde cuatro perspectivas: económica, de procesos, internacionalización rápida o *born global* y la perspectiva de redes. Estos enfoques explican las formas y condiciones en que el empresario inicia el proceso de internacionalización como respuesta a cambios macroeconómicos, cambios de estrategia empresarial, disminución de costos y eliminación de barreras logísticas que se asocian a la distribución de productos y/o servicios, entre otros.

2.1 Internacionalización desde una perspectiva económica

Esta perspectiva trata del proceso de internacionalización con base en los costos y las ventajas propias del proceso, involucrando teorías como la de la ventaja monopolística, la teoría de costos transaccionales y el paradigma ecléctico de Dunning.

La teoría de la ventaja monopolística hace referencia a las ventajas competitivas exclusivas que la empresa debe poseer como condición para realizar inversiones directas en el extranjero. Estas ventajas se apoyan en atributos tales como productividad, tecnología, diseño organizacional y estilo directivo y/o comercial; caracterizadas por ser perdurables y transferibles internacionalmente. Las magnitudes de estas ventajas son directamente proporcionales a las imperfecciones estructurales del mercado, requisito para compensar la erosión competitiva de las empresas locales y los costos ocasionados por las diferencias económicas, políticas y culturales entre el país de origen y el país destino de la inversión (Hymer, 1976; Kindleber, 1969; Rialp, 1997; Forsgren, 1989; Alonso, 1993).

Por otro lado, la teoría de los costos de transacción fundamenta la existencia de las empresas en la óptima administración de sus transacciones, identificando las fuentes de sobrecostos y el esquema organizacional óptimo, para gestionarlas con eficiencia. Este esquema implica definir las transacciones a preservar, tercerizar e internacionalizar, con soporte en la mejor combinación racional de rentabilidad y riesgo. Esta combinación se encuentra determinada

por el control que ejerce el empresario sobre las operaciones internacionales¹, mecanismos de gobierno y estrategia empresarial (Coase, 1937; Williamson, 1991; Armario, 2003; Salgado, 2003).

El paradigma ecléctico de Dunning (1980) sustenta el cómo, dónde y por qué las empresas deciden y conforman sus procesos de internacionalización a partir de tres ventajas empresariales: ventajas de la propiedad (O)², originadas por la posesión de activos tangibles o intangibles; ventajas de localización (L), causadas por la disposición de actividades productivas dispersas en mercados de alta rentabilidad y ventajas de la internacionalización (I), resultado de la explotación propia respecto a la concesión operativa a otras empresas que se ubican fuera del país. Estas ventajas (OLI) permiten a la empresa abordar mercados internacionales, siempre y cuando su conjunción sea coherente con la estrategia de producción a largo plazo (Larringa, 2006; López, 1996; Vidal, 1999; Martínez, 1999).

2.2 Internacionalización desde una perspectiva secuencial

Este enfoque percibe el proceso de internacionalización empresarial como un proceso dinámico y de aprendizaje gradual, donde el nivel de penetración del mercado objetivo es producto del conocimiento y experiencias aprendidas. En esta perspectiva se sitúa el modelo secuencial de Uppsala y el modelo de ciclo de vida del producto.

El modelo secuencial de Uppsala predice que en el largo plazo, la empresa aumentará progresivamente su penetración en el mercado exterior, acumulando conocimiento empírico al iterar sus operaciones internacionales (Rialp, 1999). Estas operaciones se enmarcan en cuatro etapas: a) exportación esporádica, b) exportación mediante terceros, c) creación de sucursal en el país destino y d) establecimiento de unidades productivas externas. Dichas etapas se conectan con el concepto de distancia psíquica, relacionado por Johanson y Vahlne (1977) con factores limitantes del tráfico de información entre la empresa y el mercado, tales como diferencias culturales, políticas, entre otras. Por tanto, estos factores conllevan realizar por parte del empresario, sus primeros emprendimientos de internacionalización en mercados próximos y similares al propio (Dávila, Ospina, Vásquez y Plaza, 2006).

El modelo de ciclo de vida del producto (Vernon, 1966) tiene como eje central responder a la cuestión de dónde y

1 Estas operaciones pueden estar basadas en creación de filiales parcial o totalmente propias, asociaciones, licencias, franquicias, acuerdos de comercialización, exportación total, etc.

2 Propiedad, por su traducción del inglés *ownership*.

cuándo hacer una deslocalización productiva, consecuencia de la demanda del mercado, innovación y el comparativo de costos de factores productivos entre el país de origen y el país destino. La innovación sugiere desarrollos tecnológicos a lograr en la empresa, oferentes de ventajas temporales sobre la competencia nacional, permitiendo realizar economías de escala y exportaciones con patrones de demanda similar a la interna. Una vez estos desarrollos han sido imitados y su ventaja comparativa ha sido erosionada, la firma optará por deslocalizar su estructura de producción en países donde el costo de tales factores sea más económico que en su nación (Melin, 1992; Hurtado, 2012; Larringa, 2009).

2.3 Perspectiva de internacionalización rápida o empresas born global

La expresión *born global* alude a aquellas compañías que desde sus orígenes acceden y operan fuera de sus fronteras nacionales, obviando la adquisición de experiencia gradual planteada por la perspectiva secuencial³ (Sigala y Mirabal, 2011). Actualmente, no hay un término único para definir el concepto, encontrando denominaciones como: *international new ventures*, *global startups* e *instant international* (Leiva y Darder, 2008).

Los factores que motivan el crecimiento acelerado de las empresas *born global* han sido abordados por diversos autores, por ejemplo Escandón (2008) los clasifica en tres componentes: a) externos a la empresa, de carácter macroeconómico⁴; b) internos de la empresa, de índole organizacional y sectorial⁵; y c) factores actitudinales del fundador ante el negocio, entre los que se encuentran visión, deseo de superación, ambición al momento de abrir mercados internacionales, etc.

2.4 Internacionalización desde la perspectiva de redes

La definición de red tiene varias connotaciones acordes con el enfoque abordado, Para Tabares (2012) es una “perspectiva que explica el crecimiento internacional como resultado de la complementariedad de las ventajas competitivas de múltiples empresas a través de mecanismos de cooperación empresarial como una forma de penetrar mer-

3 Se trató en el numeral anterior, donde se abarca el modelo de Uppsala y el ciclo de vida del producto.

4 Tales como como globalización de la economía, desarrollos tecnológicos, reducción de costos de transporte, etc.

5 Como por ejemplo rutinas, nicho de mercado escogido, propensión a la innovación, tipo de sector, etc.

cados internacionales de manera colectiva”. Campo y Albarracín (2008) consideran una red como “una agrupación de empresas de una misma área productiva o de servicios que desarrolla actividades en forma colectiva, cooperando y complementándose para lograr mejor competitividad, gestión y productividad”.

Respecto a las formas de cooperación en la red, Dini (2010) hace una clasificación de dos grupos: según el número de miembros de la red y según la ubicación de la compañía en la cadena productiva. En el primer caso, las formas de asociación se cimientan en cooperaciones sectoriales, alianzas en torno a la cadena de valor, *joint ventures* y *outsourcing*. En el segundo caso, la cooperación empresarial puede ser de tipo horizontal, que se encuentra integrada por empresas independientes que desarrollan el mismo producto; o de tipo vertical, conformada por firmas independientes, pertenecientes a eslabones adyacentes a la cadena de valor de un determinado producto.

Por otro lado, Fonseca, Torres y Castellanos (2007) caracterizan las redes empresariales de acuerdo con cinco criterios: a) según su estructura: catalogando las redes en dos tipos, horizontales y verticales; b) según su configuración: se estipulan en tres tipos, en armonía con el esquema de liderazgo, donde se ubica la coordinación compartida, coordinación centralizada y coordinación por jerarquías; c) según el grado de formalidad: clasificado en redes blandas –con base en la interacción voluntaria entre los miembros y redes duras–. Aquí los miembros interactúan mediante acuerdos contractuales; d) según el ámbito: clasificado a partir del alcance geográfico de la red, ya sea de tipo regional, nacional e internacional o según la duración, sea temporal o definitiva; y e) según el objetivo y tipo de integrantes en la red.

3. Principales barreras de la internacionalización

Entre las diversas formas de emprender los procesos de internacionalización, la exportación figura como uno de los principales mecanismos de emprendimiento que necesita eliminar o minimizar diversas clases de barreras que repercuten en su interacción con otros mercados. Por barreras de internacionalización se entiende el conjunto de causas que impiden el inicio, desarrollo o sostenimiento de los procesos de internacionalización, implicando factores operativos, estructurales y operacionales de las empresas (Kedia y Chhokar, 1986; Bauerschmidt, Sullivan y Gillespie, 1985).

Varios autores vinculan el fenómeno de las barreras a la exportación con los emprendimientos de exportación em-

presarial. Esto último representa un antecedente negativo en lo que respecta a la relación con dichas barreras (Westhead, Wright y Ucbasaran, 2002; Aali y Jeen-Su, 2012; Yannopoulos y Kefalaki, 2010). A continuación se presenta un resumen de las barreras de exportación, conforme con los resultados de los estudios empíricos más representativos.

Primero, las barreras de conocimiento aluden a la ignorancia, en conjunto, de los procedimientos necesarios para efectuar exportaciones tales como: programas locales de fomento y capacitación, dinámica comercial y requisitos legales del mercado destino, alianzas comerciales, entre otros (Leonidou, 1995; Katsikeas y Morgan, 1994; Korth, 1991).

Segundo, las barreras competitivas reseñan el conjunto de desventajas productivas en la cadena logística de los sectores industriales nacionales respecto a los competidores extranjeros, reflejando su improductividad y percepción empresarial de la competitividad en términos de manufactura, comercialización y servicios posventa en el mercado internacional (Leonidou, 2000; Yannopoulos *et al.*, 2010; Hutchinson *et al.*, 2009).

Tercero, las barreras gubernamentales connotan la ausencia y debilidad de las políticas nacionales en cuanto a la inversión en infraestructura, tecnología, trámites aduaneros e incentivos fiscales y arancelarios, que faciliten los procesos de internacionalización por parte del gobierno hacia los gremios empresariales (Rabino, 1980; Bauerschmidt *et al.*, 1985).

Cuarto, las barreras culturales reflejan los paradigmas y limitaciones lingüísticas que posee el empresario hacia otros mercados, limitantes del proceso de emprendimiento internacional. Estas barreras conllevan valorar y establecer exportaciones con regiones más cercanas y de acceso completo al flujo de información con demanda similar al mercado local, por parte del empresario (Schroath y Korth, 1989; Rabino *et al.*, 1980; Gripsrud, 1990).

Quinto, las barreras financieras atañen al desconocimiento que posee el empresario para acceder al sistema financiero. Así mismo, todas aquellas falencias que se enlazan con la ausencia de ofertas de crédito especializado, necesarias para emprender las operaciones de exportación (Katsikeas *et al.*, 1994; Korth *et al.*, 1991; Julián y Ahmed, 2005).

Sexto, las barreras logísticas hacen referencia a los obstáculos operativos internos y externos que posee la empresa para desplegar sus procesos de exportación. Dentro de los obstáculos internos se catalogan todas aquellas indisposiciones presentes en la cadena de producción, que dificultan la optimización de los bienes y servicios a desarrollar. Mientras los obstáculos externos hacen énfasis en los problemas de

tipo estructural que, encarecen el precio de los productos en el proceso de exportación. Esta barrera se profundiza en la sección tres de este documento.

4. Influencia de las barreras logísticas a la exportación de pequeñas y medianas empresas colombianas

En la actualidad Colombia vive la mejor oportunidad de expandir sus fronteras mercantiles con otros países, como resultado de los múltiples acuerdos comerciales establecidos hasta el momento⁶, permitiendo posicionar los productos y/o servicios de las pymes en diversos mercados internacionales. Tal oportunidad implica la superación de barreras operacionales y/o logísticas innatas al proceso de exportación. A fin de lograr procedimientos que aprovechen eficientemente las ventajas comparativas propias de la nación y así desarrollar las ventajas competitivas necesarias, para desplegar procesos exitosos de comercio exterior (Porter, 2009).

Las barreras operacionales y/o logísticas aluden a todas aquellas limitantes que se relacionan con los procesos de producción, acceso a canales de distribución y homologación de productos acorde con el mercado destino, entre otros (Schroath *et al.*, 1989; Arteaga y Fernández, 2010). En este capítulo, tales barreras se analizan desde tres ámbitos: a) baja capacidad de producción, b) costos nacionales de transporte, y c) dificultades en los procesos de homologación de productos y documentación necesaria para exportar.

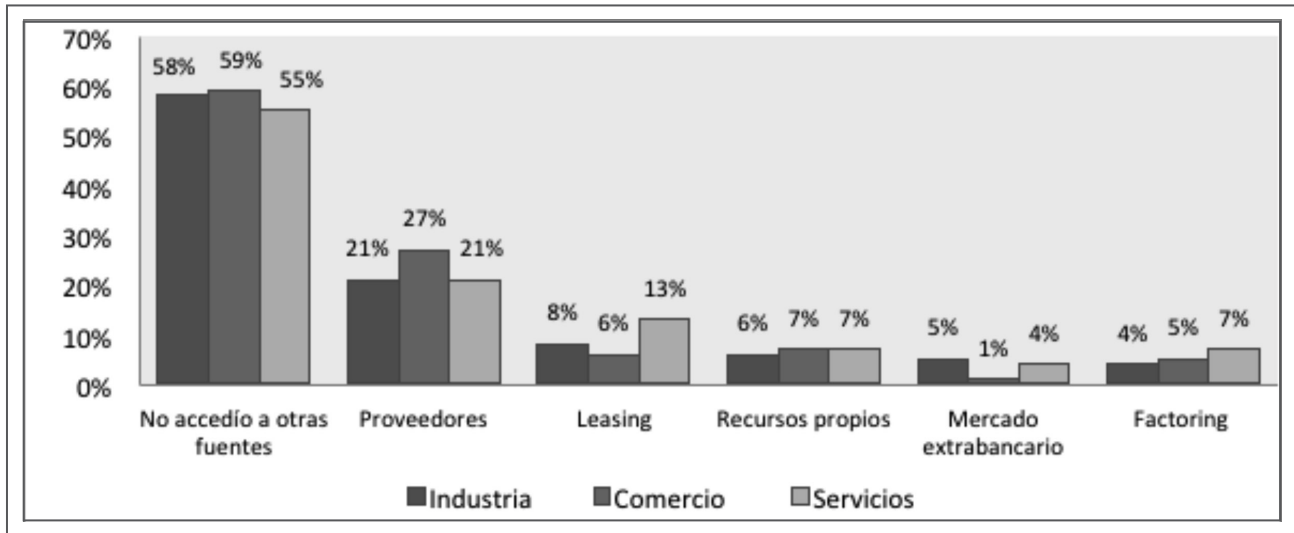
4.1 Baja capacidad de producción

La baja capacidad de producción en las pymes se vincula con el acceso y disposición de los factores operativos, tecnológicos y financieros que dan como resultado productos con costos unitarios elevados respecto a la competencia del país destino.

En Rodríguez (2003) los factores que se conectan con la baja capacidad productiva son expresados como “obstáculos” que el empresario percibe de manera negativa y asocia a condiciones exógenas del negocio, consecuencia de limi-

6 Hasta el momento se han suscrito diez acuerdos comerciales vigentes, reportando un total de US FOB \$ 60,274 en exportaciones para el año 2012 y reflejando un incremento del 5,6 % respecto al período anterior. Para este mismo año, más del 80 % de las exportaciones estuvo representado por las participaciones hacia Estados Unidos, Venezuela y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), siendo estas del 63,1 %, 10,4 % y 7,3 % respectivamente (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2015).

Gráfico 1. Principales fuentes de financiación para los sectores industrial, comercial y de servicios en las pymes



FUENTE: elaboración propia con base en Anif (2011).

taciones relacionadas con la situación macroeconómica del país, acceso al financiamiento y sistema tributario.

En el estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe⁷ (Cepal) (2010), los factores operativos y tecnológicos se esbozan como el conjunto de brechas externas propias de rezagos tecnológicos regionales, caracterizados por responder con velocidad restringida respecto a innovaciones y cambios tecnológicos en países desarrollados. Estos rezagos, conducen al fortalecimiento de la desigualdad social (que se justifican en bajos niveles de calidad manufacturera), baja productividad de los puestos de trabajo a contratar, ausencia de progreso técnico, debilidades en el poder de negociación, falencias en el acceso a redes de protección social y dificultades de movilidad ocupacional ascendente.

Por otro lado, el acceso heterogéneo a la financiación de las pymes, lo aborda Ferraro (2011) como uno de los principales generadores de desigualdad en la productividad regional, dada la oferta de diferentes tasas de interés en los préstamos acorde con el tamaño de la empresa. Lo anterior, ocasiona discrepancias entre la definición formal de las pymes⁸ y la definición usada por el mercado bancario

7 Comisión regional de las Naciones Unidas que tiene por objetivo contribuir al desarrollo de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Tomado de <http://www.eclac.cl/cgibin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/3/43023/P43023.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

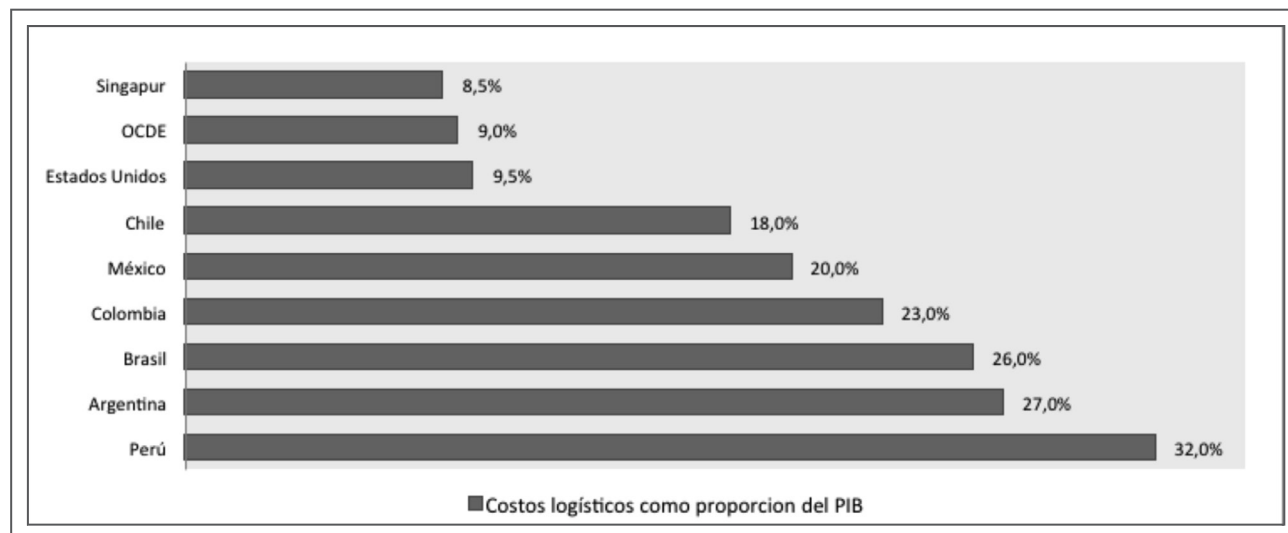
8 Para el caso de Colombia, ley 590/2000 conocida como Ley Mipyme, las pequeñas empresas se definen como aquellas con activos de 501 a 5.000 salarios mínimos legales mensuales (alrededor de USD 0,1 a 1,1 millones) y que tengan

colombiano (Banco Mundial, 2008). Esta discrepancia de definiciones, ocasiona falencias de información y formalización al momento de expedir detalle sobre históricos de ventas, proyectos en curso e inexistencia o falta de transparencia en balances contables, por parte de las entidades crediticias hacia las pymes exportadoras.

En cuanto a las tendencias de acceso al crédito para pymes, el Banco Mundial (2008) reseña contrastes, al indicar que la oferta de préstamos y *leasing* financieros brindados por las entidades crediticias hacia las pymes, se ha duplicado estimando el período 2003-2006, que alcanzó cerca de 17 billones de pesos o aproximadamente el 5 % del producto interno bruto (PIB) nacional en marzo del 2007. Lo anterior se perfila como una porción considerable para la mayoría de establecimientos de crédito en Colombia, al representar cerca del 23 % de la cartera total de préstamos y *leasing* para todos los establecimientos de crédito en el país.

Según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) (2011), el *leasing* es la tercera fuente de financiación alternativa más importante para las pymes, de gran relevancia en el sector servicios, con un 13 % de prioridad, seguido del sector industria con el 8 % y el sector comercio con el 6 % de participación (véase gráfico 1). La financiación a través de proveedores es la fuente de préstamo alterna más usada por las pymes, mientras que el mercado extrabancario es la opción menos utilizada por estas empresas en los sectores de industria, comercio o servicios

entre 11 y 50 empleados, mientras que las medianas empresas son aquellas con activos de 5.001 a 30.000 salarios mínimos legales mensuales (alrededor de USD 1,1 a 6,7 millones) y que tengan entre 51 y 200 empleados.

Gráfico 2. Costos logísticos como proporción del producto interno bruto

FUENTE: BID (2010).

4.2 Costos nacionales del transporte

Los costos de transporte, como parte de las barreras a las exportaciones, son consecuencia de factores tales como: estructura vial intermodal, ambiente regulatorio, características logísticas y disposiciones políticas que posee el Estado para solventar tales actividades. A raíz de estos elementos, se connotan diversas limitaciones en materia de competitividad y se disgregan férreas deficiencias generadoras de sobrecostos económicos, logísticos y temporales que deben ser asumidas por los empresarios exportadores representados, por ejemplo, como un 23 % del PIB nacional para el año 2010 (BID, 2010).

De acuerdo con el Informe Nacional de Competitividad⁹ (INC) (2011) los problemas coyunturales en materia logística y de transporte se entienden como un conjunto “transversal” de circunstancias caracterizadas por: a) fallencias en la planificación, estructuración de proyectos y corrupción en la adjudicación de contratos; b) rezagos en la infraestructura vial representados en una relación de kilómetros construidos por millón de habitantes de 3.733, mientras que el promedio para América Latina era de 5.434 para el año 2009; c) infraestructura férrea subutilizada, con 3.400 kilómetros de malla férrea operada al 39,2 %, donde el 99,6 % se destina al transporte de carbón; d) transporte fluvial de bajo uso, que posee deficiencias en sus puertos, mantenimiento de canales navegables y fletes de alto

9 Emitido por el Consejo Privado de Competitividad, organización articuladora e interlocutora del sector público, privado y académico, cuyo objetivo principal es impulsar y apoyar políticas que permitan mejorar la competitividad del país (Consejo Privado de Competitividad, 2012).

Tabla 1. Sobreutilización de capacidad instalada de las sociedades portuarias

Puerto	Capacidad instalada (2008)	Capacidad instalada (2008)	Capacidad instalada (2008)
Cartagena	10	12,3	123,0
Santa Marta	8	6,6	82,5
Buenaventura	12,5	9,6	76,8
Barranquilla	4,5	4,1	91,1

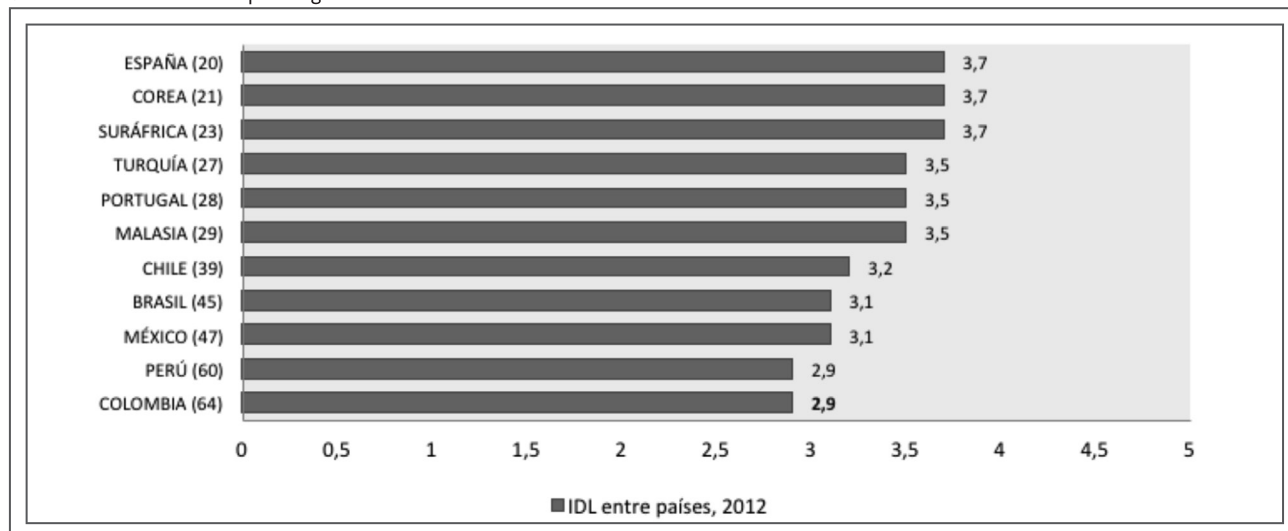
FUENTE: INC (2011).

costo¹⁰; y e) infraestructura portuaria con algunos de sus puertos que operan por encima de su capacidad instalada (véase tabla 1). Como consecuencia de la falta de agilidad por parte de las entidades públicas a cargo de la inspección de mercancías, que hacen necesario el sobreabastecimiento de inventarios por parte de los exportadores.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010) realiza un comparativo de costos logísticos como proporción del PIB, donde se puede comparar a Colombia con los principales países latinoamericanos (véase gráfico 2).

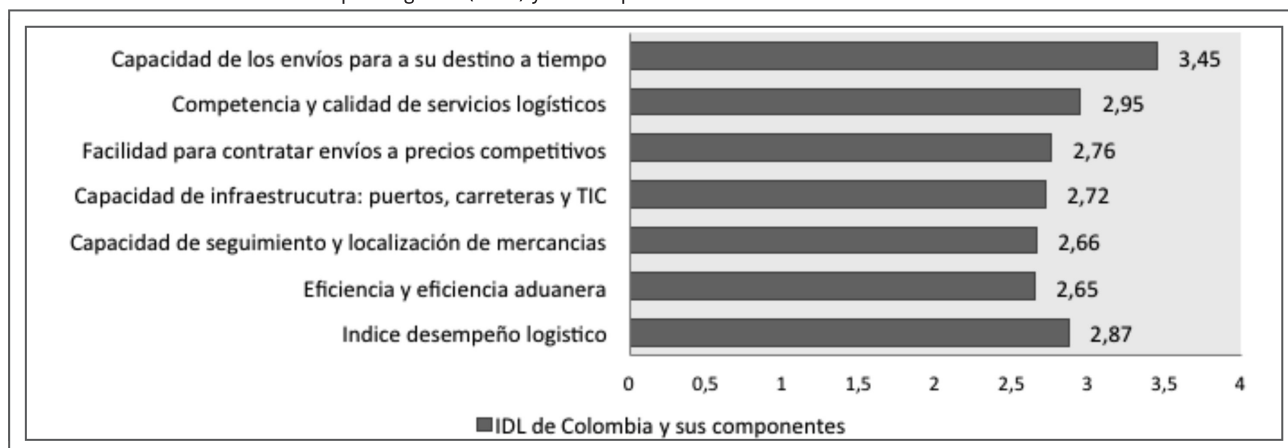
10 Caracterizado por el bajo consumo de combustible y la gran capacidad de carga que posee este medio, en relación de 10:1 respecto al transporte terrestre, los fletes son más costosos que el flete de transporte terrestre dada la dificultad para conseguir carga desde y hacia este tipo de puertos.

Gráfico 3. Índice de desempeño logístico



FUENTE: INC (2012).

Gráfico 4. Colombia: índice de desempeño logístico (2012) y sus componentes



FUENTE: INC (2012).

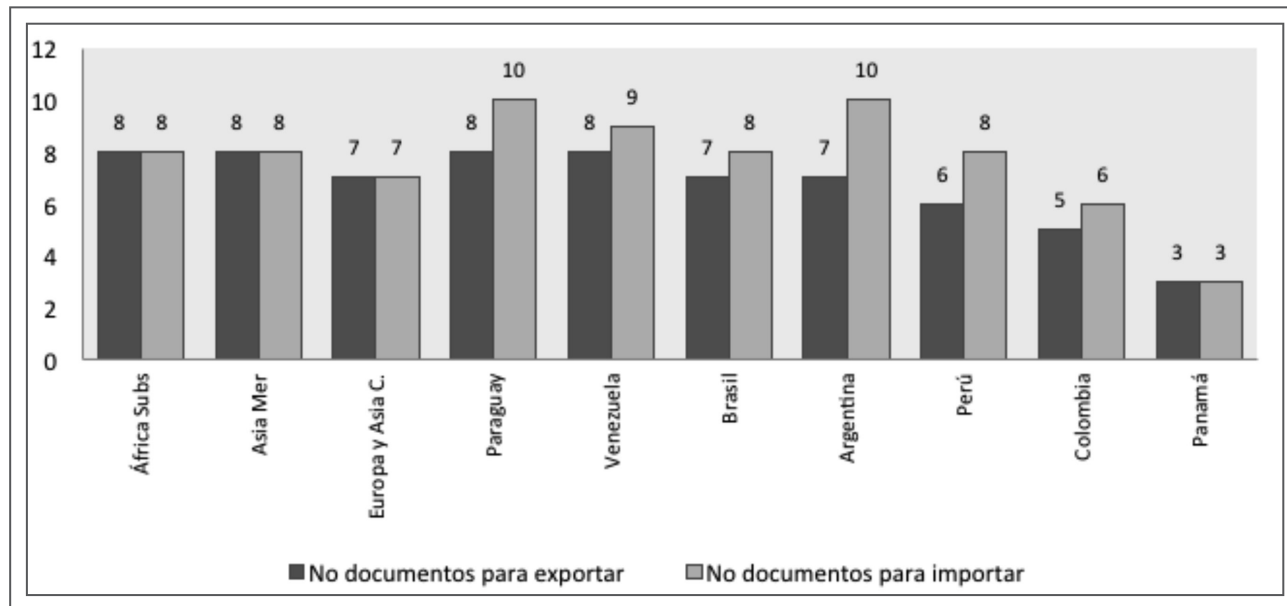
En el INC (2012) se aborda el resultado del índice integrado de percepción logística general para 150 países, informe que evalúa variables logísticas tales como: costos logísticos internos, facilidad de despacho, puntualidad, entre otras. En este informe Colombia ocupó el puesto 64 y un calificativo de 2,9 entre el total de países evaluados (véase gráfico 3). En este índice, la posición del país está entre paréntesis. El índice varía entre 5 y 1, donde 5 es mejor desempeño y 1 es el peor.

También en el INC (2012) se trata el índice de desempeño logístico para el caso de Colombia, resaltando la evaluación de la nación en materia de infraestructura respecto a siete actividades logísticas internacionales. El índice varía entre 5 y 1, donde 5 es mejor desempeño y 1 es el peor (véase gráfico 4). Otro aspecto referente a las falencias de infraestructura

nacional, desde el punto de vista político, son los denominados “rezagos” planteados en Fedesarrollo (2013) donde se discrimina factores tales como: a) una precaria capacidad institucional; b) niveles históricamente bajos de inversión pública; y c) polarización política de inversión en infraestructura, volcando generalmente la decisión de inversión en recursos públicos hacia gasto social.

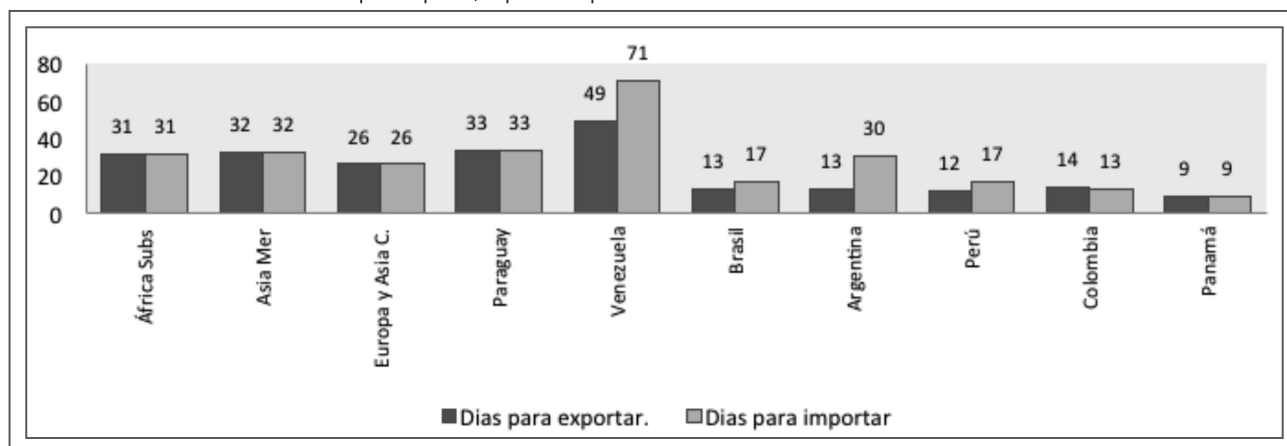
Por otro lado, la falta de inversión en mantenimiento vial implica altos costos en la reconstrucción y rehabilitación de la malla vial, estimados en una relación de 5:1 por cada kilómetro de carretera a intervenir. Esta característica no solo deja ver las necesidades de inversión en nuevas vías, sino la necesidad de reparar miles de kilómetros viales acumulados desde hace más de una década.

Gráfico 5. Número de documentos para exportar/importar en diferentes países de América Latina



FUENTE: Doing Business (2011).

Gráfico 6. Cantidad de días necesarios para exportar/importar en países de América Latina



FUENTE: Doing Business (2011).

4.3 Dificultades en procesos de homologación de productos y documentación necesaria para exportar

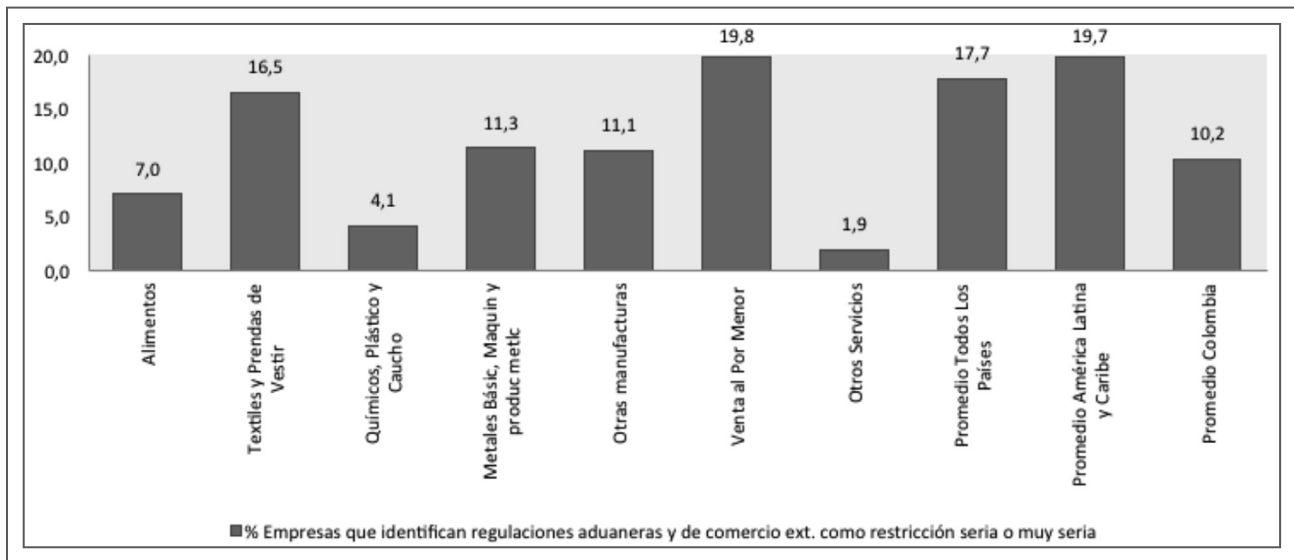
Las dificultades en los trámites de comercio exterior surgen como barreras paralelas a los problemas de infraestructura y logística mencionados en los numerales anteriores, representadas en plataformas tecnológicas incapaces de integrar operaciones portuarias que menoscaban la eficiencia de tales trámites. A esto, se adjuntan a largos y excesivos procesos de inspección mercantil sopesados en la capacidad limitada de personal y esquemas de revisión sin análisis de riesgo estadístico. Lo que significa una pérdida de competitividad para las pymes, pese a los retardos y

sobrecostos que acarrear estas falencias en sus productos (INC, 2012).

Otro tipo de falencia, radica en la exigencia de requisitos innecesarios y duplicidad en requerimientos de información que no se reflejan en integración operacional y procedimental de las actividades de inspección, pese a que desde el año 2004 el gobierno cuenta con una ventanilla única de comercio exterior (INC, 2011). Por otro lado, Doing Business –uno de los cinco indicadores¹¹ de la Unidad de Análisis e Indicadores Globales del Banco Mundial y la

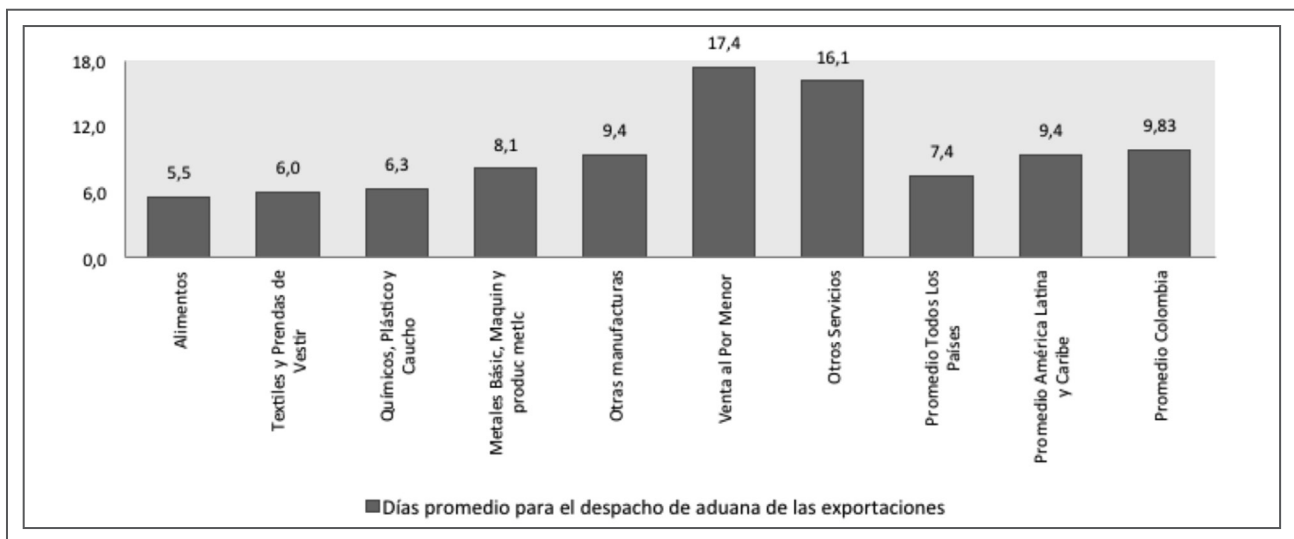
11 Los otros cuatro indicadores de la Unidad de Análisis e Indicadores Globales del Banco Mundial son: encuestas de empresas, investing across borders, subnational doing business y mujer, empresa y derecho (Doing Business, s. f.).

Gráfico 7. Percepción de restricciones aduaneras entre economías miembros de la Corporación Financiera Internacional



FUENTE: IFC.

Gráfico 8. Comparativo entre días promedio de despacho aduanero respecto a otras economías que integran la Corporación Financiera Internacional



FUENTE: IFC.

Corporación Financiera Internacional (IFC, por su sigla en inglés) que tiene como objetivo analizar y comparar las normas que regulan las actividades de las pymes en 185 países—, estudia once categorías (apertura de negocio, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos, resolución de insolvencia y contrato de trabajadores), donde se analizó la categoría “comercio transfronterizo” que compara las variables “número de documentos” (véase gráfico 5) y “can-

tividad de días” (véase gráfico 6) necesarios para exportar e importar un cargamento estándar de mercancías. Cabe decir que la variable “cantidad de días para exportar/importar”, tiene en cuenta los documentos que exigen los ministerios, autoridades aduaneras, portuarias y de las terminales de carga, organismos de sanidad y de control técnico.

Dado que el pago se realiza por carta de crédito, se toman en consideración todos los documentos que exigen los bancos para emitir o avalar una carta de crédito (Doing Business, s. f.).

Otra estadística que permite analizar el desempeño aduanero por subsectores industriales respecto a las regulaciones aduaneras y de comercio exterior, es brindada por la IFC¹², en donde se comparan siete segmentos industriales (alimentos, textiles y prendas de vestir; químicos, plástico y caucho; metales básicos; maquinaria y productos metálicos; otras manufacturas, venta al detal, y otros servicios) en cuanto a la percepción que tienen los empresarios sobre las regulaciones aduaneras como restricciones serias o muy serias (véase **gráfico 7**. Percepción de restricciones aduaneras entre economías miembros de la Corporación Financiera Internacional¹³). En el **gráfico 8**, (Comparativo entre días promedio de despacho aduanero respecto a otras economías que integran la Corporación Financiera Internacional¹⁴) se ilustran los días promedio para el despacho de exportaciones desde la aduana. Ambas variables son comparadas por subgrupo industrial respecto al promedio de América Latina, Colombia y todos los países que integran la IFC.

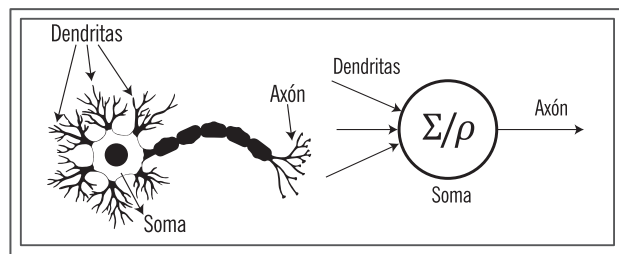
5. Metodología

Esta investigación es de tipo cuantitativo, los datos del estudio se obtuvieron de una encuesta realizada en el año 2011, basada en un grupo de 401 pymes nacionales con movimiento exportador registrado en los últimos tres años. Mediante estos datos se busca analizar el impacto de las variables asociadas a las barreras logísticas de exportación: a) costos de producción, b) costos de transporte, y c) dificultades en procesos de homologación y documentación para exportar; respecto al desempeño exportador de las pymes colombianas.

El método de análisis a emplear se soporta en el modelado de una red neuronal artificial (RNA), herramienta *software* y/o *hardware* computacional, que imita y recrea de forma simplificada comportamientos biológicos del cerebro humano. Esta RNA adquiere datos de su entorno y los itera en algoritmos matemáticos hasta conseguir a la salida, una respuesta acorde con el modelo u objeto de análisis.

La unidad mínima de expresión de las RNA es la neurona, análoga a las neuronas biológicas, cuenta con entradas (dendritas), unidad de procesamiento (soma) y salida de información (axón). En el gráfico 9 se ilustra el símil humano y artificial.

Gráfico 9. Simil entre una neurona humana y una neurona artificial



FUENTE: fundamentos de las redes neuronales artificiales: hardware y software.

5.1 Definición y características

Respecto a la definición general de las RNA, hasta el momento no existe un enunciado que abarque todas las características, funciones y clasificación de estas redes. Para Serrano, Soria y Martín (2009) se acotan algunas definiciones propias de cada autor:

Una red neuronal es un modelo computacional, paralelo, compuesto de unidades procesadoras adaptativas con una alta interconexión entre ellas (Hassoun, 1995); sistemas de procesamiento de la información que hacen uso de algunos de los principios que organizan la estructura del cerebro humano (Lin, 1996); modelos matemáticos desarrollados para emular el cerebro humano (Chen, 1998); sistema de procesamiento de la información que tiene características de funcionamiento comunes con las redes neuronales biológicas (Fausett, 1994); sistema caracterizado por una red adaptativa combinada con técnicas de procesamiento paralelo de la información (Kung, 1993); desde la perspectiva del reconocimiento de patrones las redes neuronales son una de los métodos clásicos estadísticos (Bishop, 1996).

La RNA como conjunto, se determina por tres factores: a) procesamiento paralelo, en donde el conjunto de neuronas realiza cálculos vinculados a una tarea específica; b) memoria distribuida, la información de la red se encuentra distribuida por sinapsis o vínculos neuronales a lo largo de toda la red, haciéndola flexible ante cambios y/o pérdidas parciales de la misma; y c) adaptabilidad, atributo logrado al variar las sinapsis de la red, consiguiendo aprender de la experiencia y adaptándose a su entorno (Martín y Serrano; 1995).

5.2 Modelo neuronal

La representación matemática de una neurona artificial o procesador elemental, se muestra en el gráfico 10. Las partes que constituyen la RNA son:

12 La IFC es una unidad de análisis empresarial del Banco Mundial encargada de encuestas a empresas de una muestra representativa del sector privado de una economía, en más de 135 países (Enterprise Surveys, s. f.).

13 Véase Enterprise Surveys (2010).

14 Véase Enterprise Surveys (2010).

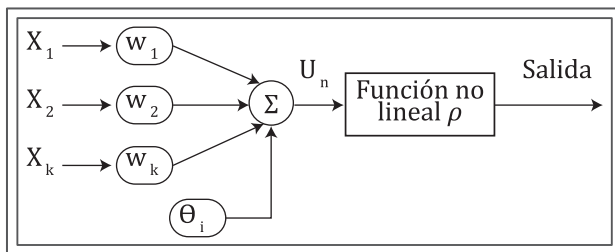
- Un conjunto X_i , de entradas acompañadas de sus pesos sinápticos w_i .
- Un sumador encargado de realizar la suma ponderada de las entradas multiplicadas por su respectivo peso w_i , llamado regla de propagación. Este tipo de sumador es el más usado, aunque existen otros como el sumador de transformación cuadrática, esférica o polinómica.
- Una función de activación no lineal ρ , que limita la amplitud y tipo de salida de la neurona.
- Un umbral θ_i , externo a la neurona que determina la activación de la misma, generalmente tiene un valor de -1 . La salida U_n se representa tal como se observa en la ecuación (1).

$$U_n = \sum_{i=1}^K (X_i * w_i) - \theta_i \quad (1)$$

La ecuación de salida de la neurona artificial es:

$$\text{Salida} = \rho (U_n - \theta) = \rho [\sum_{i=1}^K (X_i * w_i) - \theta_i] \quad (2)$$

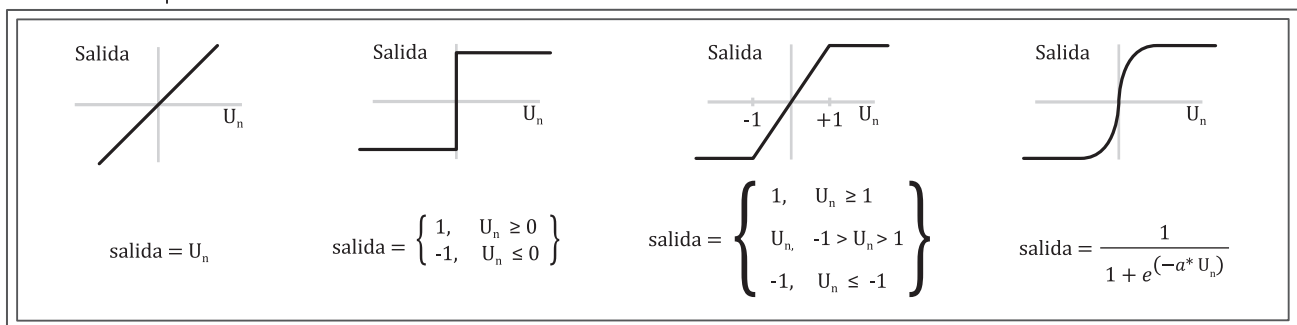
Gráfico 10. Representación matemática de una neurona artificial



FUENTE: elaboración propia.

Las funciones de activación no lineal ρ de mayor empleo en las RNA son de cuatro tipos: lineal, escalonada, escalonada a tramos y sigmoideal, el gráfico 11 ilustra estas funciones y sus ecuaciones características.

Gráfico 11. Principales funciones usadas en las redes neuronales artificiales



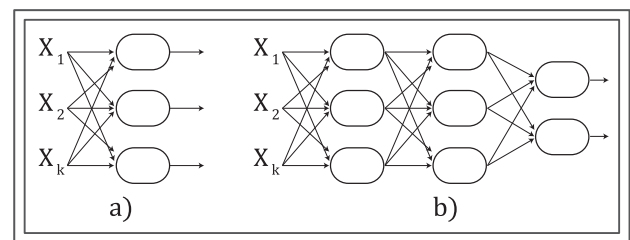
FUENTE: elaboración propia.

5.3 Tipos de arquitectura de las redes neuronales artificiales

Una RNA se conforma por una o más capas, en una red monocapa las entradas se conectan a la salida mediante una sola neurona o conjunto de neuronas, mientras que las redes que tienen capas dedicadas a la recepción de entradas sensoriales, capas de salida y capas intermedias (también llamadas capas ocultas), se les conoce como multicapa.

Acorde con el flujo de la información, desde la entrada hacia la salida, la arquitectura de una RNA, se puede clasificar como: *feedforward*, tipo de arquitectura en donde los datos tienen un solo sentido desde las entradas hacia la salida; *feedback*, en este tipo de arquitectura, la salida se conecta nuevamente hacia la entrada, conocida también como arquitectura realimentada. Por último aparecen redes de arquitectura híbrida en armonía con la cantidad de capas y el sentido del flujo desde la entrada hasta la salida. En el gráfico 12 se muestran algunas de estas arquitecturas.

Gráfico 12. Ejemplos de arquitecturas de una red neuronal artificial



Nota: a) monocapa, b) multicapa feedforward

FUENTE: Redes neuronales artificiales Programa 3º ciclo.

5.4 Descripción de la arquitectura a modelar

A continuación se describe cada una de las capas de la arquitectura a modelar en el perceptrón multicapa.

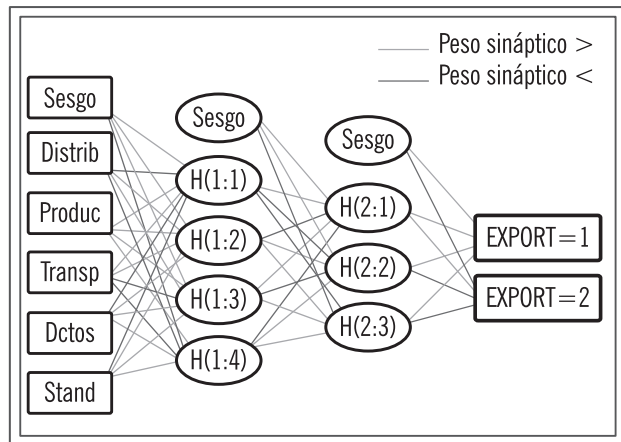
La capa de entrada con cinco covariables, cada una de ellas con dos posibles valores: 1 y 2, donde 1 corresponde a la etiqueta “Sí” y 2 corresponde a la etiqueta “No”: “falta de los canales de distribución en el extranjero o debilidades en los existentes [DISTRIB]”, “capacidad de producción insuficiente [PRODUCT]”, “problemas en el transporte y/o altos costos de transporte [TRANSP]”, “dificultad en el manejo de documentos y procedimientos del extranjero [DCTOS]” y “existen diferentes estándares y/o especificaciones de producto en el extranjero [STAND]”.

La capa de salida consta de una variable dependiente denominada “Cómo califica el desempeño de las exportaciones en su empresa [EXPORT]”, con dos posibles categorías: 1 y 2, donde 1 corresponde a la etiqueta “Exitoso” y 2 corresponde a la etiqueta “No exitoso”, cuya función de activación es de tipo sigmoideo.

6. Resultados obtenidos

Los resultados de la investigación se encuentran descritos en dos partes. En la primera se realiza un análisis descriptivo del modelo emulado respecto a los datos obtenidos, y en la segunda se describe las variables con sus hallazgos.

Gráfico 13. Modelación del perceptrón multicapa obtenido



FUENTE: elaboración propia (SPSS).

6.1 Análisis descriptivo

Luego de simular el modelo de red acorde con las capas de entrada y salidas planteadas, se obtuvo un modelo cuya capa oculta, contó con cuatro neuronas a la entrada y tres neuronas a la salida, para un total de siete neuronas. En el gráfico 13 se ilustra el resultado obtenido respecto a las capas y pesos sinápticos. El propósito de las neuronas

Tabla 2. Pesos sinápticos w_i obtenidos por simulación

Predictor	Pronosticado								
	Capa oculta 1				Capa oculta 2			Capa de salida	
	H(1:1)	H(1:2)	H(1:3)	H(1:4)	H(2:1)	H(2:2)	H(2:3)	[EXPORT = 1]	[EXPORT = 1]
Capa de entrada (Sesgo)	,047	,251	,134	-,332					
Distrib	-,047	1,116	1,023	-,060					
Produc	,137	,207	,581	,507					
Transp	,043	,177	-,088	-,126					
Dctos	-,641	,593	,670	,082					
Stand	-,452	,752	,003	,412					
Capa oculta 1 (Sesgo)					,117	,114	-,200		
H(1:1)					,363	-,427	-,695		
H(1:2)					-,338	,725	,327		
H(1:3)					,193	-,157	,488		
H(1:4)					-,041	,392	,301		
Capa oculta 2 (Sesgo)								,253	-,554
H(2:1)								,143	,140
H(2:2)								,908	-,658
H(2:3)								,503	-,773

FUENTE: elaboración propia (SPSS).

presentes en esta capa es el siguiente: las primeras cuatro neuronas se encargan de interrelacionar las variables de entrada del modelo, mientras que las tres neuronas restantes, establecen la correlación entre las neuronas de entrada de esta capa y la variable de salida.

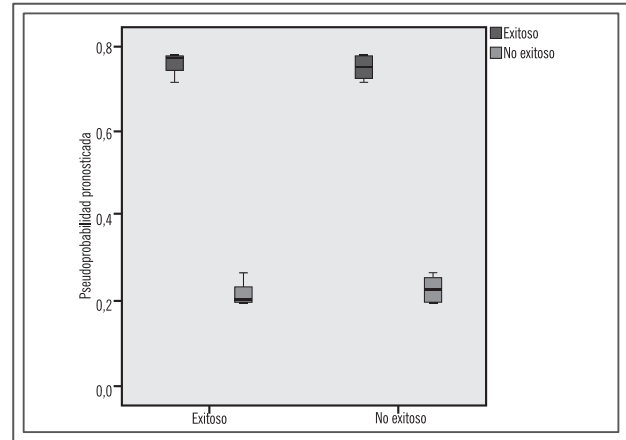
De los casos simulados, 401 empresas en total, se asignó el 69 % para entrenamiento y el 31 % para prueba, obteniendo como resultado un 23,9 % de pronósticos incorrectos en la etapa de entrenamiento y un 20,7 % de pronósticos incorrectos en la etapa de prueba. En la tabla 2 se muestran los pesos sinápticos W_i adquiridos por la simulación entre cada una de sus capas.

La clasificación de la variable dependiente “Cómo califica el desempeño de las exportaciones en su empresa [Export]” en cuanto a sus categorías “Exitoso” y “No exitoso” es descrita en la tabla 3. Esta tabla proporciona el número de casos clasificados correcta e incorrectamente para cada categoría de la variable dependiente, así como el porcentaje de casos totales que se clasificaron de modo correcto. El método de clasificación fue obtenido a partir de la selección automática de respuestas con mayor pseudoprobabilidad pronosticada por el modelo.

En el gráfico 14 se expone el diagrama de caja agrupado acorde con las pseudoprobabilidades pronosticadas para las muestras de entrenamiento y pruebas, descritas en la tabla 3. Este gráfico refleja los porcentajes de participación de las 401 empresas, sobre la variable dependiente. El eje X representa las categorías de la variable dependiente observadas, el eje Y corresponde a las categorías pronosticadas.

En el gráfico 14 también se describen dos comportamientos resultantes pronosticados en la categoría “Exitoso” de la variable dependiente: a) la caja ubicada en la parte izquierda superior posee rango intercuartílico (Q3-Q1) próximo al límite superior del bigote, indicando que entre el 50 % y

Gráfico 14. Pronosticados por observados



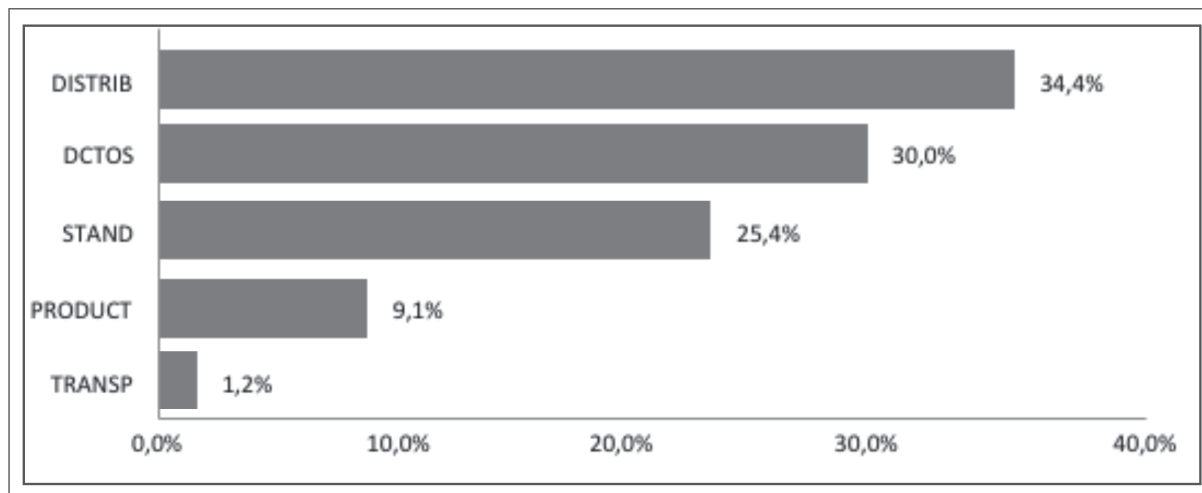
Fuente: elaboración propia (SPSS).

75 % de los casos exitosos entrenados (156 empresas) se concentra y está cercano a la pseudoprobabilidad pronosticada del 79,3 %; y b) la caja localizada en la parte izquierda inferior posee rango intercuartílico (Q3-Q1) próximo al límite inferior del bigote, indicando que el 25 % de los casos “No exitosos” probados (19 empresas) se concentra y está cercano a la pseudoprobabilidad pronosticada del 20,7 %. En lo que atañe al pronóstico obtenido de la categoría “No exitoso” de la variable dependiente se obtuvo el siguiente resultado: a) la caja ubicada en la parte derecha superior posee rango intercuartílico (Q3-Q1) simétrico, indicando que el 50 % de los casos “Exitosos” entrenados (49 empresas) posee pseudoprobabilidad pronosticada cercana al 23,9 %; y b) la caja ubicada en la parte derecha inferior posee rango intercuartílico (Q3-Q1) simétrico, indicando que el 50 % de los casos “No exitosos” probados (49 empresas) tiene pseudoprobabilidad pronosticada cercana al 20,7 %.

Tabla 3. Clasificación de la variable de salida respecto a sus categorías

Muestra	Caso	Calificaciones correctas por categoría		% Calificaciones correctas por categoría	% Participación
		Exitoso	No exitoso		
Entrenamiento	Exitoso	156	0	100,00 %	76,1 %
	No exitoso	49	0	0,00 %	23,9 %
	Total	205	0		
Prueba	Exitoso	73	0	100,00 %	79,3 %
	No exitoso	19	0	0,00 %	20,7 %
	Total	92	0		

FUENTE: elaboración propia (SPSS).

Gráfico 15. Impacto de las variables independientes sobre el desempeño exportador

FUENTE: elaboración propia (SPSS).

6.2 Análisis de la importancia de las variables

Respecto al impacto negativo de las variables independientes sobre la variable dependiente, en el gráfico 15 se observa la clasificación de las mismas. El 89,8 % de las barreras a la exportación son causadas por las variables DISTRIB, DCTOS y STAND, siendo la variable DISTRIB, la barrera logística que representa el mayor impacto (34,4 %).

Por otro lado, menos del 11 % del total de las barreras logísticas son causadas por las variables PRODUCT y TRANSP. Esta última, aporta el 1,2 % del impacto total sobre el modelo y representa la variable de menor afectación.

Estimando el nivel de importancia de cada una de las variables que integran las barreras logísticas implementadas en el modelo: falta de los canales de distribución en el extranjero o debilidades en los existentes (DISTRIB), capacidad de producción insuficiente (PRODUCT), problemas en el transporte y/o altos costos de transporte (TRANSP), dificultad en el manejo de documentos y procedimientos del extranjero (DCTOS) y diferentes estándares y/o especificaciones de producto en el extranjero (STAND); se realiza el siguiente análisis:

- *Falta de los canales de distribución en el extranjero o debilidades en los existentes (DISTRIB): 34,4 %*

La falta de canales de distribución o debilidades en los existentes, encabeza el mayor obstáculo para las pymes y se representa en dos dificultades básicas: deficiencias para detectar concentraciones significativas de demanda, consecuencia de fuentes de información limitadas respecto al mercado destino (Narver y Slater, 1990); y limitaciones

por parte del exportador, para fijar precios de venta y cuotas de abastecimiento ante los integrantes del canal de distribución, dado el elevado poder de negociación que estos poseen frente a las pymes nacionales (López, 2001).

- *Dificultad en el manejo de documentos y procedimientos del extranjero (DCTOS): 30 %*

La óptima gestión de procesos portuarios es un factor fundamental para el desarrollo de las exportaciones de las pymes, facilitando la dinámica comercial con el mercado destino. Los principales problemas que se asocian a la gestión documental y procedimental para exportar, se encuentran concentrados en dos aspectos: el primero, implica extensos procesos de inspección mercantil a cargo de autoridades policiales, aduaneras y tributarias. El segundo, hace referencia a la duplicidad de requisitos exigidos a los exportadores por parte de tales autoridades, aspectos que generan retrasos traducidos en sobrecostos económicos y posibles pérdidas de la dinámica comercial (Anif, 2012).

- *Diferentes estándares y/o especificaciones de producto en el extranjero (STAND): 25,4 %*

La estandarización de productos para efectuar actividades de exportación, implica un conjunto de normas y requisitos a cumplir, según las normas exigidas por el país destino. Los problemas cardinales de las pymes exportadoras respecto a estos estándares se relacionan con: a) falta de personal para establecer pruebas técnicas y verificación de requisitos por parte del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima); b) restricciones fitosanitarias, cuyo nivel de exigencia varía según el país

destino, temporada y tipo de producto a exportar¹⁵; c) dificultad de interpretación y cumplimiento en normas de inocuidad para producto alimenticios; y d) denegaciones administrativas y facultad para denegar ingresos en los puertos destino, consecuencia de políticas comerciales de dicho país (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012).

• *Capacidad de producción insuficiente (PRODUCT): 9,1 %*

Se destaca la falta de estandarización productiva e innovación tecnológica como factor limitante de la productividad local. Este inconveniente sitúa a las pymes en desventaja competitiva respecto a exportadores internacionales, y surge como resultado de falencias en la integración y optimización de la cadena productiva de diversos segmentos industriales nacionales, que generan costos unitarios elevados y entorpecen la oportunidad de agregar valor al producto terminado (Cepal, 2010).

• *Problemas en el transporte y/o altos costos de transporte (TRANSP):1,2 %*

Los altos costos del sistema de transporte, consecuencia de deficiencias inherentes a la carencia de un sistema intermodal que integre soluciones férreas, fluviales y portuarias como apoyo al transporte por carretera, que hasta el momento, representa la principal forma de transporte logístico nacional. Aunque esta variable sea una barrera logística, según la ponderación obtenida, las pymes visualizan como escollos de mayor impacto, variables tales como las fallas en los canales de distribución y las dificultades en el manejo de documentos en el extranjero, representando más del 64 % de las barreras logísticas de exportación.

Conclusiones

En esta investigación se realizó una descripción general de las perspectivas teóricas de internacionalización desde cuatro enfoques: económico, secuencial, *born global* y de redes. Estas perspectivas tienen como objeto, explicar las formas y condiciones en que las empresas inician sus procesos de internacionalización. El conjunto de perspectivas y las teorías que lo integran, se sustenta en estudios sobre grandes empresas localizadas en países industrializados (Erramilli, Srivastava y Kim, 1999).

En síntesis, el fenómeno de internacionalización de las pymes se analizó a partir de los cuatro enfoques anteriores. En este análisis, se encontró que las actividades de exportación ejercidas por las pymes, constituyen un caso puntual de estudio, pese al impacto que representan las barreras logísticas regionales sobre las operaciones de exportación.

Estas barreras se traducen en altas dependencias respecto al entorno logístico nacional.

Por otro lado, la oportunidad de las pymes exportadoras para ampliar sus fronteras comerciales hacia otros países es explicada por la teoría de los costos de transacción. Esta teoría, miembro del conjunto de planteamientos de la perspectiva económica, estudia desde la base de la eficiencia organizacional, los altos costos asociados a la transferencia de bienes y servicios presentes en la empresa. Costos factibles de reducir, al escindir tales actividades a través de figuras como de concesión, tercerización o internacionalización, a fin de lograr una óptima administración de los recursos (Coase, 1936; Uribe, 2000).

La investigación examinó la influencia de las barreras logísticas sobre la exportación de 401 pymes en Colombia, respecto a tres factores de estudio: a) costos de producción, b) costos de transporte y c) dificultades en el proceso de homologación de productos y documentación necesaria para exportar. El análisis de estos factores arrojó como resultado, la clasificación de cinco variables que determinaron las principales limitantes del proceso de exportación para las pymes: a) falta de los canales de distribución en el extranjero o debilidades en los existentes, b) dificultad en el manejo de documentos y procedimientos del extranjero, c) diferentes estándares y/o especificaciones de producto en el extranjero, d) capacidad de producción insuficiente y e) problemas en el transporte y/o altos costos de transporte.

Se destacan los problemas implícitos en el proceso de homologación de productos y documentación necesaria para exportar, como el factor más representativo de las barreras logísticas respecto a las pymes colombianas. Las variables que integran este factor, son más de la mitad del impacto total sobre el desempeño exportador, y se expresan en dos aspectos: un aspecto estructural, que sugiere dificultades asociadas a la gestión de documentos en el extranjero, tipificadas en duplicidad de documentos y excesivos tiempos de revisión mercantil en puertos y aduanas. El segundo aspecto, de tipo técnico, sugiere dificultades de las pymes para adaptar y/o interpretar las restricciones fitosanitarias y normativas de los productos, acorde al país destino.

Los costos de producción son el segundo factor de relevancia, pese a que las 401 empresas calificaron la falta y/o debilidades en los canales de distribución, como la variable con mayor relevancia, representando más de la tercera parte de participación en las barreras logísticas a la exportación. Dentro de este factor se clasificó la capacidad productiva de las empresas, como la segunda variable menos importante para las pymes. Lo anterior, puede ser debido a que los principales sobrecostos para las pymes se materializan en dinero y tiempos de espera implícitos en las variables pertenecientes al factor ya descrito.

15 Para el caso de comestibles cárnicos, lácteos o vegetales.

El último factor, calificado como el menos representativo respecto a las barreras logísticas a la exportación, se compone de los problemas en el transporte y altos costos asociados al mismo. Costos que tienen bajo impacto para las pymes.

Como principales limitaciones se encuentra la exclusión de otras variables como la capacidad de asociación para exportar entre pymes y de negociación directa con empresas en el extranjero, que para efectos del modelo no fueron consideradas, teniendo en cuenta las características específicas de la encuesta objeto de estudio.

Otra de limitación del modelo, es la ausencia de variables de control, cuya función es acotar el comportamiento del modelo respecto a parámetros específicos de evaluación (tales como antigüedad de la empresa, experiencia exportadora del empresario, número de países donde ha efectuado exportaciones, entre otras). Tal restricción se debe a que la capa oculta de la arquitectura modelada, hace interactuar todas las variables presentes en la entrada del modelo sin hacer distinción entre las mismas, a fin de establecer su incidencia sobre la variable de salida.

Por otra parte, esta investigación fue realizada para un conjunto de empresas colombianas con movimiento exportador registrado en los últimos tres años. Sin embargo, los resultados no pueden ser generalizables hacia otros países con condiciones de mercado diferentes.

Esta investigación genera diferentes contribuciones y recomendaciones para las empresas, gobierno y academia. Para las primeras, ofrece el panorama del entorno logístico que deben afrontar las pymes colombianas dentro de su proceso de internacionalización centrado en las exportaciones, permitiendo que los empresarios conozcan las principales barreras logísticas que pueden encontrar al entrar a mercados extranjeros y, de esta forma, poder hacer frente de manera apropiada a estos obstáculos asegurando el éxito en sus exportaciones. Para el segundo, los resultados obtenidos pueden considerarse una herramienta informativa para que el gobierno implemente políticas comerciales donde se reduzcan este tipo de barreras, bien sea por la implementación de programas de capacitación para los empresarios con el propósito de que conozcan las barreras a las que se enfrentan antes de incursionar a cada mercado y de esta manera, reducir el fracaso en los procesos de exportación. Finalmente, en el ámbito académico el estudio de las exportaciones es un tema que está generando constantes investigaciones que buscan analizar cómo las empresas asumen sus procesos de internacionalización, generando distinciones de acuerdo al país, al entorno económico o las políticas correspondientes.

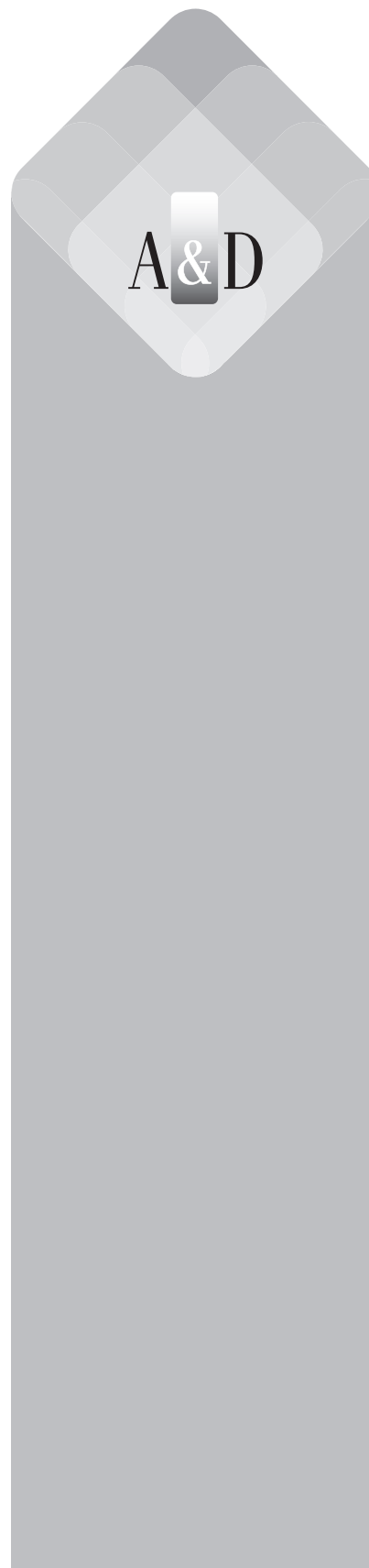
Por lo tanto, este trabajo es un aporte para el conocimiento del proceso exportador en Colombia, y forma parte de los estudios que analizan las barreras a la exportación. Se puede considerar que la academia puede tomar los resultados obtenidos como el inicio de otros estudios que busquen profundizar en estas barreras a la exportación, confrontando los resultados con estudios de casos específicos que permitan analizar las experiencias de las diferentes empresas colombianas.

Referencias bibliográficas

- Al-Aali, A., Jeon-Su, L. y Al-Aali, H. (2012). Perceived export barrier differences among exporters: less developed economy evidence. *African Journal of Business Management*, 6(36), pp. 9945-9956.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras. (2011). *La gran encuesta pyme (primer semestre 2011)*. Recuperado de: <http://anif.co/node/2>
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras. (2012). *La competitividad depende de una infraestructura de transporte intermodal*.
- Armario, M. J. (2003). Orientación al mercado y proceso de internacionalización de las empresas. Tesis doctoral, Universidad de Málaga.
- Arteaga, J. y Fernández, R. (2010). Why don't use the same export barrier measurement scale? An empirical analysis in small and medium-sized enterprises. *Journal of Small Business Management*, 48(3), pp. 410-420.
- Banco Mundial. (2008). Colombia: financiamiento bancario para las pequeñas y medianas empresas (pyme) (41610-CO). Recuperado de: <http://www.worldbank.org>
- Bauerschmidt, A., Sullivan, D. y Gillespie, K. (1985). Common factors underlying barriers to export: studies in the U. S. paper industry. *Journal of International Business Studies*, 16(3), pp. 111-123.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). La logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño. Recuperado de: <http://www.iadb.org/es/publicaciones/publicaciones,4126.html#UlicDNlYjSJ>
- Bilkey y Tesar. (1977). The export behavior of smaller-sized Wisconsin manufacturing firms. *Journal of International Business Studies*, 8, pp. 93-98.
- Bishop, C. M. (1996). *Neural networks for pattern recognition*. Oxford: Clarendon Press.

- Campo y Albarracín. (2008). Modelo de emprendimiento en red (MER). Aplicación de las teorías del emprendimiento a las redes empresariales. *Revista Latinoamericana de Administración*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (33). Recuperado de: <http://www.cepal.gov.co>
- Coviello y Munro . (1997). Network relationships and the internationalization process of small software firms. *International Business Review*, 6(4), pp. 361-386.
- Dávila, Ospina, Vásquez y Plaza. (2006). Perspectivas teóricas sobre la internacionalización de las empresas. *Documento de Investigación*, 30, pp. 20-26.
- Dini, M. (2010). Competitividad, redes de empresas y cooperación empresarial. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes). *Serie Gestión Pública*, 72.
- Dunning, J. H. (1980). Toward an eclectic theory of international production: some empirical test. *Journal of International Business Studies*, 11, spring-summer, pp. 9-30.
- Erramilli, M., Srivastava, R. y Kim, S.-Soo. (1999). Internationalization theory and korean multinationals. *Asia Pacific Journal of Management*, 16, pp. 29-45.
- Escandón . (2008). El fenómeno *born global* en Colombia. I Simposio de Investigación. Capítulo Suroccidente de Ascolfa. Universidad Javeriana.
- Fedesarrollo. (2013). Infraestructura de transporte en Colombia. *Cuadernos Fedesarrollo*, 46.
- Ferraro, C. (2011). Eliminando barreras: el financiamiento a las pymes en América Latina. Recuperado de: <http://www.eclac.cl>
- Fausett, L. (1994). *Fundamentals of neural networks: architectures, algorithms and applications*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Gripsrud, G. (1990). The determinants of export decisions and attitudes to a distant market: Norwegian fishery exports to Japan. *Journal of International Business Studies*, 21(3), pp. 469-485.
- Hassoun, M. H. (1995). *Fundamentals of artificial neural networks*. Massachusetts: MIT Press.
- Informe Nacional de Competitividad. (2011). Capítulo 6: Infraestructura, transporte y logística. Recuperado de: <http://www.compitem.com.co/>
- Informe Nacional de Competitividad. (2012). Capítulo 6: Infraestructura, transporte y logística. Recuperado de: <http://www.compitem.com.co/>
- Hutchinson, K., Fleck, E. y Lloyd-Reason, L. (2009). An investigation into the initial barriers to internationalization. Evidence from small UK retailers. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 16(4), pp. 544-568.
- Julian, C. y Ahmed, Z. (2005). The impact of barriers to export on export marketing performance. *Journal of Global Marketing*, 19(1), pp. 71-94.
- Johanson y Vahlne . (1997). *The internationalization process of the firm—a model of knowledge development and increasing foreign market commitment*.
- Katsikeas, C. y Morgan, R. (1994). Differences in perceptions of exporting problems based on firm size and export market experience. *European Journal of Marketing*, 28(5), pp. 17-35.
- Kedia, B. y Chhokar, J. (1986). Factors inhibiting export performance of firms: an empirical investigation. *Management International Review*, 26, pp. 33-43.
- Korth, C. (1991). Managerial barriers to U. S. exports. *Business Horizons*, march-april, pp. 18-26.
- Larringa, V. O. (2009). La estrategia de internacionalización de la empresa. Un estudio de casos de multinacionales vascas. Tesis doctoral. Universidad de Euskal.
- Leiva y Darder. (2008). Las born global: empresas de acelerada internacionalización. *Revista TEC Empresarial*, 2(2).
- Leonidou, L. (1995). Export barriers: non-exporters' perceptions. *International Marketing Review*, 12(1), pp. 4-25.
- Leonidou, L. (2000). Barriers to export management: an organizational and internationalization analysis. *Journal of International Management*, 6(2), pp. 121-148.
- López, M. (2001). Caracterización de los consorcios de exportación en el sector agroalimentario español. *Revista Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 193, pp. 143-168.
- Martín, B. y Serrano, C. (1995). *Fundamentos de las redes neuronales artificiales: hardware y software*. Revista Scire: Representación y Organización del Conocimiento, junio, pp. 103-125.
- MatLab. (2013). *Neural network toolbox: user's guide* .
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2012). *Documento plan de acción para el fortalecimiento del sistema nacional de gestión de inocuidad de los alimentos*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

- Narver, J. y Slater, S. (1990). The effects of a market orientation on business profitability. *Journal of Marketing*, 54, pp. 20-35.
- Porter, M. E. (2009). *Ser competitivo*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Rabino, S. (1980). An examination of barriers to exporting encountered by small manufacturing companies. *Management International Review*, 20(1), pp. 67-73.
- Rialp. (1999). *Los enfoques micro-organizacionales de la internacionalización de la empresa: una revisión y síntesis de la literatura*.
- Rodríguez, A. G. (2003). *La realidad de la pyme colombiana: desafíos para el desarrollo*. Bogotá: Fundes Internacional.
- Salgado, C. E. (2003). Teoría de costos de transacción: una breve reseña. *Cuadernos de Administración*, 16(26), pp. 61-78.
- Schroath, W. y Korth, M. (1989). Managerial barriers to the internationalization of U.S. property and liability insurers: theory and perspectives. *Journal of Risk and Insurance*, pp. 640-48.
- Serrano, A. J., Soria, E. y Martín, J. D. (2009). Redes neuronales artificiales. Programa 3er ciclo (doctorado). Escuela Técnica Superior de Ingeniería, Universidad de Valencia, España.
- Sigala y Mirabal. (2011). Velocidad en el proceso de internacionalización de las empresas: revisión de teorías divergentes. *Compendium*, 26.
- Tabares, A. S. (2012). Revisión analítica de los procesos de internacionalización de las pymes. *Revista Pensamiento y Gestión*, 33.
- Westhead, P., Wright, M. y Ucbasaran, D. (2002). International market selection strategies selected by 'micro' and 'small' firms. *International Journal of Management Science*, 30, pp. 51-68.
- Yannopoulos, P. y Kefalaki, M. (2010). Export barriers facing canadian SMEs: the role of mental models. *Journal of Business and Policy Research*, 5(2), pp. 54-68.





Autoras

Martha Nubia Cardona Prieto

Administradora Educativa (Universidad de San Buenaventura), Magistra en Educación (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia), candidata a doctora en Ciencia de la Educación (Pontificia Universidad Javeriana). Docente universitaria de la Cámara de Comercio Unipresarial.

Correo electrónico: marthancp@gmail.com.

Dirección postal: calle 167 62 55 casa 37. Bogotá, Colombia.

Rosalía Burgos Doria Maestrante

Administradora Hotelera y de Turismo. Magistra en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (Universidad de Manizales). Especialista en Informática y Multimedia (Universidad los Libertadores). Docente de tiempo completo de la Fundación Universitaria Los Libertadores, Facultad de Ciencias Administrativas, Programa de Administración Turística y Hotelera.

Correo electrónico: rosaliaburgos23@hotmail.com;

rburgosd@libertadores.edu.co

Dirección postal: calle 127 b bis 52ª 68 bloque 3 apto 502.

Bogotá, Colombia.

Fecha de recepción: 19.11.2014

Fecha de aprobación: 11.12.2014

Resumen

El turismo comunitario: de la beneficencia al empoderamiento.

El presente artículo expone los resultados de investigación sobre la identificación de falencias que tienen las comunidades con respecto a la calidad en la prestación de los servicios turísticos y el manejo administrativo de esta actividad económica. Desde allí, se propone un proceso de formación en servicios turísticos con énfasis en las estrategias de turismo comunitario, así como en herramientas administrativas y de gestión que permitan la integración de los diferentes organismos y comunidades del sector. El texto aborda, en primer lugar, una aproximación al concepto de turismo comunitario y su estado del arte. En segundo lugar, presenta los diagnósticos y la composición del producto turístico en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz en el Distrito Capital de Bogotá. Luego, reseña las actividades que desarrollan actualmente estas comunidades en materia de turismo comunitario, bajo el auspicio del gobierno distrital y algunas entidades como universidades y organizaciones no gubernamentales. Para finalizar, se describen los hallazgos cuantitativos y cualitativos alcanzados con el trabajo de campo, representado en resultados tabulados de las encuestas, indagaciones, observaciones participantes y entrevistas efectuadas por los investigadores y auxiliares.

Palabras clave: turismo, empoderamiento, plan estratégico, desarrollo.

EL TURISMO COMUNITARIO: DE LA BENEFICENCIA AL EMPODERAMIENTO

Martha Nubia Cardona Prieto
Rosalía Burgos Doria Maestrante

Abstract

Community tourism: from charity to empowerment

This paper presents research results on the identification of shortcomings that communities suffer regarding the quality in the provision of touristic services and management of this economic activity. From there, a training process in touristic services is proposed with emphasis on community tourism strategies, as well as management tools that facilitate the integration of different agencies and communities of the sector. The text discusses, first, an approach to the concept of community tourism and its state of the art. Secondly, it presents the diagnostic and composition of the touristic product in the districts of Ciudad Bolívar, Usme and Sumapaz in the Colombian Capital City of Bogotá. Then, the article reviews the current activities of these communities in community tourism, under the auspices of the district government and some institutions such as universities and NGOs. Finally, quantitative and qualitative findings reached with the fieldwork, shown in tabulated results of surveys, observation and interview inquiries made by researchers and assistants are described.

Keywords: tourism, empowerment, strategic plan, development.

Resumo

Turismo comunitário: da beneficência ao empoderamento

O presente artigo expõe os resultados da investigação de falências que têm as comunidades com relação à qualidade na prestação dos serviços turísticos e a gestão administrativa desta atividade econômica. Daí, é proposto um processo de formação em serviços turísticos com ênfase nas estratégias de turismo comunitário, assim como nas ferramentas administrativas e de gestão que permitam a integração dos diferentes organismos e comunidades do setor. O texto aborda, no primeiro lugar, uma aproximação ao conceito de turismo comunitário e seu estado da arte. No segundo lugar, apresenta os diagnósticos e a composição do produto turístico nas localidades de Ciudad Bolívar, Usme e Sumapaz no Distrito Capital de Bogotá. Depois, resenha as atividades que são desenvolvidas atualmente nestas comunidades em matéria de turismo comunitário, sob o auspício do governo distrital e algumas entidades como universidades e ONGs. Para finalizar, são descritos os achados quantitativos e qualitativos alcançados com o trabalho de campo, representado em resultados tabulados das pesquisas, indagações, observações participantes e entrevistas efetuadas pelos investigadores e auxiliares.

Palavras chave: turismo, empoderamento, plano estratégico, desenvolvimento.



1. Síntesis cognoscente del contexto general de la investigación

Para los efectos de este artículo, el concepto de turismo comunitario se asume como una actividad laboral inmersa en un proyecto social a manera de organización productiva, que se rige así como lo especifica la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por el “control social de los recursos y el reparto equitativo de los beneficios que reportan sus actividades al ser valorados a través del mercado” (OMT).

Este sector forma parte de la economía formal e informal, tipificado en la categoría economía social, o del llamado tercer sector, al igual que las cooperativas, asociaciones mutuales y otros modos de producción fundadas en los valores de solidaridad, cooperación laboral y autogestión en busca de la eficiencia económica que genera la lógica asociativa.

Tal y como lo plantea la OIT, en sus lineamientos internacionales, quien determina que:

[...] la organización comunitaria, en términos económicos, desborda los límites de lo laboral e incluye procesos de negociación para el acceso y control de recursos, diversificación de mercados y participación en las instancias locales de decisión política, en condiciones que no pueden ser alcanzadas de forma individual (Maldonado, 2005).

En lo relativo a la institucionalización de esta forma de trabajo, se puede apreciar que el turismo comunitario se ha constituido en un potencial económico visto desde el desarrollo social de los pueblos en Latinoamérica, puesto que sus activos patrimoniales, como son los recursos naturales físicos y humanos, se han valorizado para ampliar las competencias

técnicas y empresariales de estos países como Colombia, que enfrenta presiones competitivas del mercado globalizado para mantener la calidad de vida de sus ciudadanos.

En el entramado de confrontaciones económicas, sociales, culturales y políticas que acontecen en el diario vivir de los pueblos desventajados tecnológicamente,

[...] el turismo abre vastas perspectivas para la innovación y para poner en juego el acervo del capital social comunitario, es decir, el conjunto de conocimientos colectivos, prácticas, técnicas productivas y formas de cooperación ancestrales que generan eficiencia económica y que han asegurado la supervivencia secular de un grupo social (Maldonado, 2005).

Definiendo así, el capital social como un factor de desarrollo local y principio de crecimiento económico, valorizando el patrimonio comunitario. Como objeto de análisis epistemológico se tomaron conceptos rectores que dieron las bases de la propuesta plan estratégico de empoderamiento comunitario, tales como que el turismo comunitario es:

[...] toda forma de organización empresarial sustentada en la propiedad y la autogestión de los recursos patrimoniales comunitarios, con arreglo a prácticas democráticas y solidarias en el trabajo y en la distribución de los beneficios generados por la prestación de servicios turísticos, con miras a fomentar encuentros interculturales de calidad con los visitantes (Maldonado, 2005).

Noción que acuñó la OIT, regulada en el concepto formulado en el documento de política pública sobre el turismo comunitario en Colombia, en el cual se concibe como:

[...] la oferta de servicios turísticos, por parte de una comunidad organizada, que participa, se beneficia e involucra en los diferentes eslabones de la cadena productiva del turismo, en busca de mayor bienestar, desarrollo y crecimiento económico, valorando las características naturales y culturales de su entorno, que les permite prestar servicios competitivos, sostenibles y de calidad (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2012).

En este orden de ideas, el turismo comunitario debe contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, teniendo en cuenta un enfoque diferencial étnico y socioeconómico, que permita implementar estrategias de desarrollo, de superación de la pobreza y el logro de las metas y objetivos de desarrollo del milenio en general, para lo cual se dispuso de la respectiva legislación desarrollada a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, entre las cuales se destacan los fundamentos legales que muestra la tabla 1.

Tabla 1. Compendio legislativo sobre turismo en Colombia

Norma	Artículos u objeto
Constitución Política de Colombia	<p>Artículo 44, que consagra la recreación como derecho fundamental de los niños y niñas.</p> <p>Artículos 45, 46, 47, que obligan al Estado a garantizar la protección integral de los adolescentes, las personas mayores y las discapacitadas, respectivamente.</p> <p>Artículo 52, que reconoce el derecho a la recreación, el deporte y al aprovechamiento del tiempo libre para toda la sociedad colombiana.</p> <p>Artículo 64, que obliga al Estado a promover este derecho para los trabajadores agrarios.</p> <p>Artículo 67, que establece que la educación en Colombia debe formar al colombiano en la práctica de la recreación.</p> <p>Artículo 300, que establece que corresponde a las asambleas departamentales expedir las disposiciones en materia de turismo.</p> <p>Artículo 333, que destaca la función social de la empresa como base del desarrollo.</p> <p>Artículos 350 y 366, donde se contempla la prioridad del gasto público social para que el Estado garantice el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, como parte de su función social, donde el derecho a la recreación y el tiempo libre son parte fundamental de la misma.</p>
Acto legislativo 002/2000	<p>Por el cual se modifica el artículo 52 de la Constitución Política de Colombia, precisando la condición que tiene la sociedad colombiana a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre como derecho fundamental, situación ya expresada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sentencia C-625/1996.</p>
Ley 21/1991	<p>Por medio de la cual se aprueba el convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989.</p>
Ley 300/1996, Ley General de Turismo	<p>Artículo 1, que resalta la función social que cumple el turismo en la sociedad colombiana.</p> <p>Artículo 2, que fija el principio de desarrollo social que tiene el turismo, reconociéndolo como una industria que permite la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, en concordancia con el artículo 52 de la Constitución Política.</p> <p>Artículo 16, que decreta que el Plan Sectorial de Turismo, debe contener elementos para que esta actividad encuentre condiciones para su desarrollo en el ámbito social.</p> <p>Artículos 32, 33, 34, 35 y 36, que definen el turismo de interés social, los mecanismos de promoción, así como las poblaciones objetivo prioritarias, enfocadas a las personas mayores, discapacitados y jóvenes.</p> <p>Artículo 62, que determina que los establecimientos que presten servicios de turismo de interés social, deben inscribirse en el Registro Nacional de Turismo.</p>

Norma	Artículos u objeto
Ley 590/2000 y su reforma a través de la Ley 205/2004	Que dictan disposiciones para la promoción y el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se establece su clasificación según sus activos y número de trabajadores.
Ley 1101/2006	Por la cual se modifica la Ley General de Turismo, en especial sus artículos 4, 5 y 6 Que establecen el impuesto con destino al turismo como inversión social, su recaudo y destinación a la promoción y competitividad del sector, de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.
Ley 1558/2012	Por la cual se modifica la ley 300 de 1996, ley General de Turismo, la ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones. Artículo 17, impuesto de timbre para inversión social. El gobierno nacional podrá destinar anualmente el recaudo del impuesto de timbre creado por el numeral 2 literal d) último inciso del artículo 14 de la ley 2/1976; para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollen programas de inversión social a través de proyectos de competitividad turística, para las comunidades en condición de vulnerabilidad, los cuales incluyen infraestructura turística, debiendo hacer para el efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes.
Documento Conpes 3397/2005	Que reconoce que el turismo se ha convertido en un indicador del nivel de vida de la sociedad colombiana y es una importante fuente de ingresos de las economías. El documento propone lineamientos para el desarrollo del sector especialmente en materia de recuperación y sostenibilidad del patrimonio cultural y ambiental para la actividad.
Política para el desarrollo del ecoturismo 2005	La cual instituye que el desarrollo del ecoturismo promoverá el fortalecimiento de las culturas locales y de los mecanismos y espacios de participación social de todos los actores involucrados.
Lineamientos para el ecoturismo comunitario en Colombia, 2008	Formulados por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Su objeto principal fue “definir un marco de referencia que establezca los lineamientos que orienten a las diferentes autoridades nacionales, departamentales, regionales, municipales y locales en los establecimientos de iniciativas ecoturísticas con activa participación comunitaria”.
Política de nacional de emprendimiento 2009 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Cuyos objetivos estratégicos se fundamentan en: a) facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial, b) promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación y c) promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia.

Fuente: elaboración propia.

Es importante destacar que el turismo comunitario sigue los principios y unos factores especiales para su desarrollo, con los cuales se fundamenta la política de turismo social: hacia un turismo accesible e incluyente para todos los colombianos, representados en los gráficos 1, 2 y 3 para su comprensión.

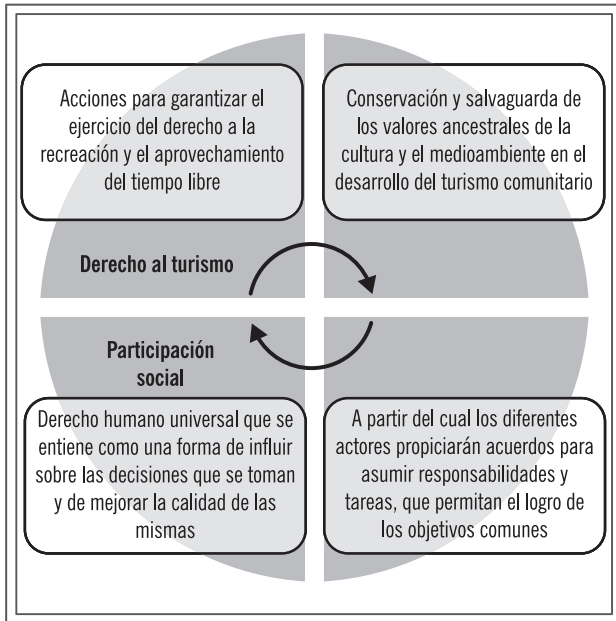
1.1. Aproximación a un estado de arte

La investigación relacionada con el turismo comunitario ha sido objeto de estudio de numerosos académicos e investigadores, en su gran mayoría europeos y con énfasis sistemático chilenos, peruanos y ecuatorianos, países en los que la diversidad cultural

es tema prioritario en las agendas gubernamentales, de la misma manera la revisión profunda de la literatura que se asocia con el tema, refleja que esta tipología del sector ha sido centro de análisis de los países que lo han desarrollado, con la esperanza de encontrar solución a los profundos conflictos sociales de desigualdad como una opción de empleo para las comunidades más desfavorecidas sin dejar de lado, claro está, el cuidado y la conservación del patrimonio cultural y natural de sus naciones.

Entre los investigadores se destacan, en Perú Casas, Soler y Partor (2012), con proyectos sobre turismo comunitario en diversos países y/o destinos; en Bolivia Palomo (1998); en el Salvador López y Sánchez (2009a); en Nicaragua López y Sánchez

Gráfico 1. Principios del turismo comunitario en Colombia



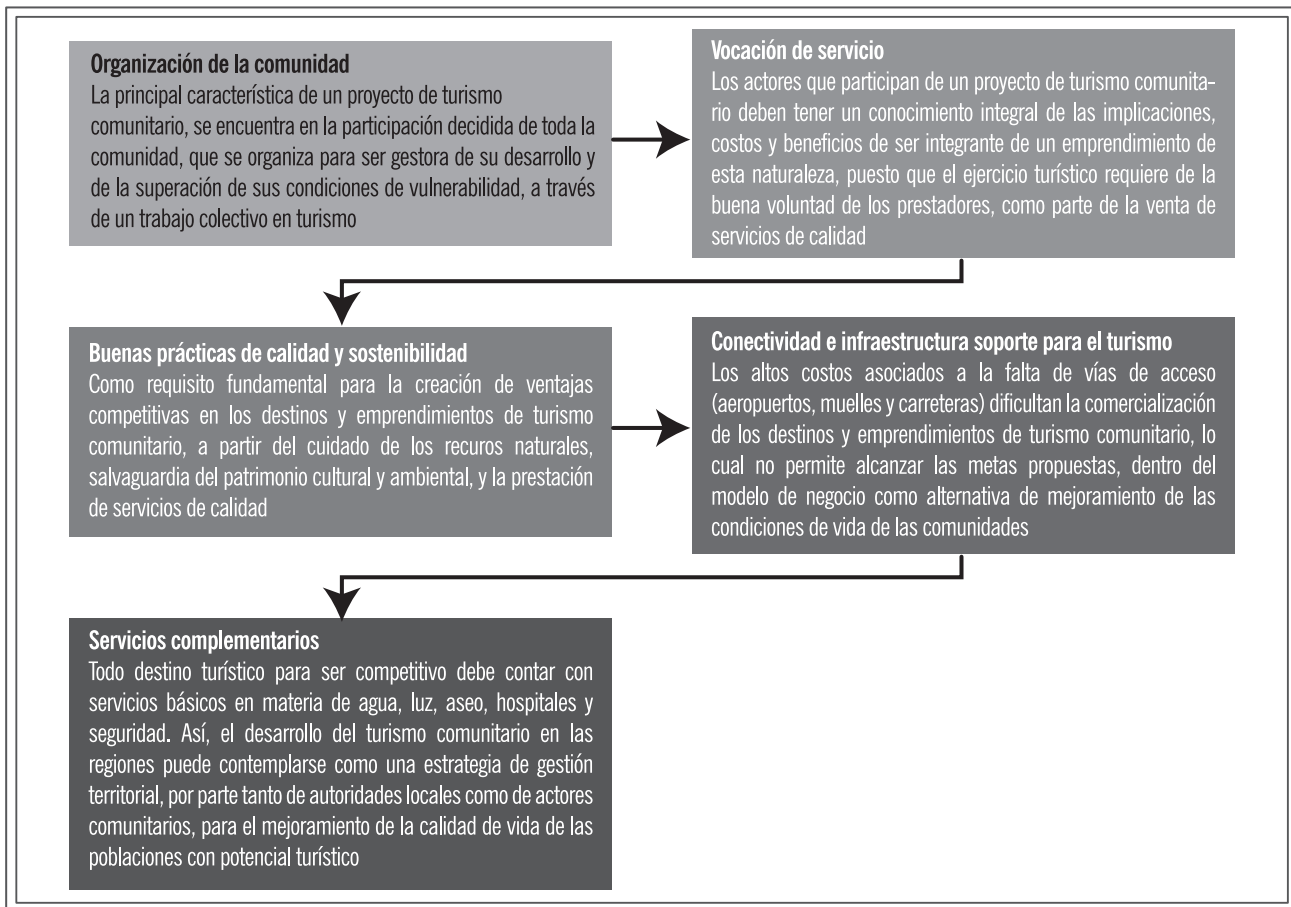
Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2012).

Gráfico 2. Principios complementarios del turismo comunitario en Colombia



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2012).

Gráfico 3. Factores necesarios para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2012).

(2009b); en Costa Rica Trejos (2009); en Chile Cruz (2012) y en Galápagos Ruiz y Cantero (2011). Estudios que demuestran la importancia que ha adquirido esta forma de turismo en los países que se están desarrollando, en los últimos años. Por consiguiente, la cultura, el patrimonio y los recursos naturales locales están siendo usados por las comunidades locales para el progreso socioeconómico de la región (Sánchez, 2008).

En cuanto al origen del turismo comunitario, se puede precisar que en la obra de Murphy (1985) aparece por primera vez el término de turismo comunitario. A partir de entonces, muchos han sido los intelectuales que definen este concepto, denominado también con otros términos, como por ejemplo *community-based tourism* (Ruiz *et al.*, 2008). En este sentido, para el Fondo Mundial para la Naturaleza –World Wide Fund for Nature (WWF) en inglés–, el turismo comunitario hace referencia a “aquel tipo de turismo en el que la comunidad local tiene un control sustancial de, y participa en, su desarrollo y manejo, y una importante proporción de los beneficios se quedan en la comunidad” (WWF, 2001, p. 4).

Por este motivo, Scheyvens (1999) sugiere que el término turismo comunitario se use únicamente para los casos donde los miembros de la población local tienen un alto control de las actividades y los beneficios, a diferencia de aquellos otros que son controlados principalmente por operadores externos o por el gobierno (Trejos, 2009). Ante este panorama López-Guzmán y Sánchez (2009a), consideran que el turismo comunitario es una actividad que “se fundamenta en la creación de productos turísticos bajo el principio básico de la necesaria participación de la comunidad local” (Cruz, 2012). Para Casas *et al.* (2012, p. 93), el turismo comunitario se refiere a aquel turismo que “está basado en la comunidad local” y “que pretende reducir el impacto negativo y reforzar los impactos positivos del turismo en la naturaleza”. Según Cruz (2012, p. 131), esta forma de turismo se presenta como una “oportunidad de puente entre la rentabilidad económica, la conservación del medioambiente y el respecto sociocultural”.

En este aspecto, para Ruiz *et al.* (2008) el turismo comunitario no se asocia a un producto turístico específico, pero sí se vincula con la actividad ecoturística, que se define, siguiendo a Jalani (2012), como aquel tipo de turismo que se desarrolla en áreas naturales y que tiene como objetivo la conservación de las zonas naturales y el desarrollo de las comunidades locales. Aunque, según Ruiz *et al.* (2008), el turismo comunitario se da en otras formas de turismo, como por ejemplo en el turismo cultural, de aventura, etc. En este sentido, según López-Guzmán y Sánchez (2009a), “el turismo comunitario está apadrinado por diversas instituciones internacionales, entre las que destacan la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2002) y el Fondo Mundial Para la Naturaleza (WWF, 2001)”.

De las anteriores referencias se concluye que esta forma de turismo se configura como una herramienta de lucha contra la pobreza, que tiene importantes efectos multiplicadores en el producto interior bruto (PIB), y que permite conservar el patrimonio natural, histórico y la identidad étnica de un destino turístico. Por su parte, el desarrollo de este turismo puede presentar algunos impactos negativos, como por ejemplo la contaminación ambiental, el deterioro de la cultura, etc. Por esta razón, este turismo debe planificarse adecuadamente, con la coordinación conjunta de todos los *stakeholders* implicados, con la finalidad de obtener beneficios para el territorio sobre todo para la población local y controlar todos aquellos costos o impactos negativos que esta actividad puede generar en el lugar.

Entre tanto, Colombia plantea en su línea estratégica gubernamental “instrumentos de apoyo y fuentes de financiación para el impulso del turismo social”, con directrices como la de:

[...] a) Apoyar la creación y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas dedicadas al turismo social, con especial prioridad en los territorios con presencia de comunidades étnicas, como forma de incentivar el turismo comunitario en las poblaciones receptoras; y b) apoyar la creación y fortalecimiento de esquemas de turismo asociativo que promuevan el turismo social.

Por último, en el actual Plan sectorial de turismo 2011-2014: turismo factor de prosperidad para Colombia, se plantea como acción prioritaria el desarrollo de una estrategia nacional de turismo comunitario, fundamentada en la implementación de una política pública en la materia y la búsqueda de recursos de cooperación para su desarrollo (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2012).

2. Ubicación geográfica y diagnósticos sociales de los territorios objeto de estudio

2.1 Bogotá: entre la urbe y la ruralidad

La ciudad de Bogotá, Distrito Capital de Colombia, se encuentra ubicada en el departamento de Cundinamarca en el centro del país, está dividida en veinte localidades que ocupan un área total de 163.575,20 ha. Doce localidades tienen una vocación de suelo eminentemente urbana y ocho de ellas poseen diversos usos, entre ellos: suelo rural, áreas protegidas y suelos de expansión urbana. Las zonas rurales y de conservación a las cuales se hace referencia son: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Suba, Ciudad Bolívar y Sumapaz. En el espacio dedicado a actividades del medio rural y áreas protegidas se concentra el 86,9 % del territorio de la ciudad mientras que el área urbana específica representa solo el 13,03 % del territorio (Pérez, 2007).

En lo relativo a su estructura socioeconómica se reconoce como un espacio que ha procurado salvaguardar sus orígenes históricos, sus formas de apropiación, producción y protección de los recursos naturales. Los territorios están inmersos en una doble dinámica, entre la opulencia y la pobreza, con áreas definidas donde se entrecruzan dinámicas sociopolíticas, económicas y culturales al estilo de las grandes ciudades del mundo, en los espacios suburbanos localizados alrededor de la urbe, habitan comunidades propiamente rurales, donde todavía no hay una gran densificación y persiste un loteo intenso de pequeñas parcelas.

Estas poblaciones asentadas comparten sus medios de producción con residencias de recreo de habitantes urbanos, centros habitacionales de interés social o, incluso, sectores dormitorio de empleados urbanos. En este contexto, las gentes del medio rural que moran en los bordes de la ciudad exigen derechos y reconstruyen sus relaciones con el medio urbano.

De esta manera, entre las interfaces rural-urbana:

[...] prevalece un conflicto entre el mundo rural y la aglomeración urbana que no reconoce, en las primeras, su raíz comunitaria y cariz ecológico, y que su sobrevivencia depende de las formas de regulación gubernamental sobre los suelos de uso rural y de protección que hasta ahora han privilegiado el afianzamiento del proceso de urbanización (Pérez, 2007).

La última década del siglo XX y principios del siglo XXI, ha perfeccionado en sus planes la revalorización de lo rural en la ciudad, con base en orientaciones tales como: su contribución a la ciudad, el respeto por un modelo propio de desarrollo del territorio, la gestión del suelo con apoyo en derechos y deberes, la protección y conservación del patrimonio natural y cultural, una economía incluyente en la base de la cohesión social y territorial, la educación para el fortalecimiento de la ciudadanía rural, el fortalecimiento de las organizaciones rurales y la descentralización de las organizaciones públicas.

En este proceso de revaloración de los territorios rurales se han estudiado las ventajas comparativas para la circulación de bienes y servicios de productos agrícolas tradicionales y no tradicionales, muchos de ellos “en zonas anteriormente consideradas marginales para las tendencias del crecimiento y que por causas de la expansión urbana han terminado como espacios residenciales” (Llambí, 2004). Desde esta perspectiva es loable considerar que el turismo comunitario encuentra un buen camino para valorar las potencialidades entre el medio urbano y rural, otorgando así un sentido de planificación efectivo y eficiente organizacionalmente que contribuya a la configuración de una ciudad ecológica y socialmente sustentable a través de la gestión social integral como la estrategia para la implementación de la política social en el distrito, la cual tiene como prioridad promover

el desarrollo de las capacidades de las poblaciones, atendiendo sus particularidades territoriales, asegurando la sinergia entre los diferentes sectores, el manejo eficiente de los recursos y poniendo de presente el protagonismo de la población en los territorios¹. Para este propósito:

[...] se busca construir un objeto común e integrar el esfuerzo del conjunto de la sociedad [...] afectando positivamente la lógica de los distintos sectores. No se trata solamente de trabajar juntos, o de sumar acciones; implica una comprensión concertada y sistémica de los problemas y las situaciones, que permita construir un modo de atención que también busque concertar las respuestas. Respuestas ajustadas a las necesidades, capacidades y aspiraciones de las personas, familias y comunidades [en los territorios]” (Fergusson-Arcoiris, 2010, p. 24).

2.2 Localidad de Ciudad Bolívar

El documento institucional “Lectura de realidades y necesidades del territorio” formalizado por la Alcaldía de Bogotá en el año 2012, describe cómo la población de Ciudad Bolívar a primera vista se caracteriza por estar marcada por estigmatizaciones sociales de diversa índole. Un alto porcentaje de los barrios que conforman este territorio ha surgido como consecuencia de la instalación de miles de personas que han migrado hacia Bogotá desde los años cuarenta, por lo general, en búsqueda de una mejor vida o, en el peor de los casos, escapando de la guerra rural contemporánea.

Es necesario aclarar dos clases de expulsión de población desde lo rural, una desde la violencia entre liberales y conservadores (años cincuenta a setenta) y otra originada por la violencia entre guerrilla y autodefensas (años ochenta al dos mil). En la actualidad, Ciudad Bolívar cuenta con altos índices de pobreza y marginalidad, exclusión e inseguridad y presencia en sectores específicos de la localidad de células armadas, como el rostro urbano del conflicto social y político colombiano.

El 76 por ciento de los hogares se situaba debajo de la línea de pobreza, el 25 por ciento se encuentra en la indigencia. Los grupos poblaciones más pobres y en línea de miseria son los niños entre los 0 y 5 años y las mujeres entre los 15 y 49 años. El analfabetismo alcanza un 8 por ciento (el más alto de todo el Distrito Capital)².

Ciudad Bolívar, como otros sitios de Bogotá, es una muestra a manera de síntesis del país, no solo por acoger gente que viene de diferentes regiones, sino al recibir, por ejemplo en

1 Artículo 6, acuerdo 308/2008: Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, Bogotá, D. C., 2008-2012, “Bogotá positiva: para vivir mejor”.

2 Véase <http://www.cataciudadbolivar.com/ciudad.htm>

arriendo, individuos que están rotando de hábitat dentro de la misma Bogotá. El caso del desplazamiento, sin embargo, es muy dramático, pues según datos obtenidos de campo y de testimonios de personas, más que todo de la parte alta del territorio, son los sobrevivientes de masacres o genocidios masivos. Así, para el asunto puntual del desplazamiento se pasa de una migración que se relaciona con las fuerzas del capitalismo actuando a favor de la industrialización de Bogotá, a manifestarse enfáticamente como causada por heterogéneas fases de violencia más que todo en los años noventa.

En 1983, con el acuerdo 11 del Concejo de Bogotá, se define el marco jurídico y administrativo de lo que entonces se denominó Plan Ciudad Bolívar (SDG, 2007). Mediante este acuerdo se pretendía “orientar el crecimiento de la ciudad preservando el espacio de la Sabana para fines útiles agropecuarios, propiciando la expansión urbana hacia zonas de menor adaptación agropecuaria cuya utilidad estaría vinculada a los procesos de urbanización”³, constituyéndose en un ambicioso proyecto urbano, social e interinstitucional que involucraba prácticamente a todas las entidades del Distrito Capital (Red Bogotá y UN, 2008).

2.3. Localidad de Usme

El diagnóstico participativo de la localidad de Usme, efectuado en el año 2012 por el sector salud, a fin de medir en forma participativa la calidad de vida de la población, define que esta se localiza en el costado suroriental de la ciudad de Bogotá. Es la segunda de mayor extensión y como unidad político administrativa se encuentra dividida en siete unidades de planeación zonal (UPZ), cinco territorios, 150 barrios y 14 veredas; se extiende desde una altura que va de los 2.650 msnm hasta 3.750 msnm y su temperatura oscila entre los 12°C y los 15°C en la parte baja de la localidad, en la zona media su temperatura puede estar entre los 9°C y los 12°C y en las partes más altas o páramos el clima puede estar entre los 6°C y los 9°C.

Limita al norte con la localidad de San Cristóbal donde se destacan los cerros de Guacamayas y el perímetro urbano de las localidades de Rafael Uribe Uribe y Tunjuelito. Al oriente con los municipios de Chipaque y Une. Sin embargo, la antigua carretera a oriente separa el perímetro urbano de la zona rural o parque ecológico distrital de Montaña Entrenubes. Al sur limita con la localidad de Sumapaz hasta la piedra San David. Al occidente con el río Tunjuelito y la localidad de Ciudad Bolívar, donde se encuentran las veredas Pasquilla y Mochuelo. Posee una superficie global de 21.507 hectáreas de las cuales 2.114 hectáreas son área urbana y 19.394 hectáreas pertenecen al área rural.

3 Véase http://redbogota.com/lopublico/secciones/localidades/ciudad_bolivar/resenia.htm

La localidad se divide en cinco territorios cuyas extensiones son: territorio Usme Centro: se sitúa al extremo sur de la localidad, tiene la mayor extensión equivalente a 17.596 hectáreas, que representan el 87,11 % del total del área de la localidad. La mayor parte del territorio está conformado por la zona rural que comprende una extensión de 17.230 hectáreas. Territorio Alfonso López: localizado en la parte sur del perímetro urbano de la localidad, tiene un área total de 325 hectáreas de superficie en donde 232 hectáreas corresponden al perímetro urbano y 93 hectáreas de área rural. Territorio La Fiscala: ubicado al norte de la localidad, posee un total de 651 hectáreas, es la tercera en extensión y comprende en su totalidad la zona urbana. Territorio Marichuela: tiene 189 hectáreas de extensión total, localizada al noroccidente de la localidad, ocupa tan solo el 0,93 % del territorio en la localidad. Territorio La Flora: es el segundo en extensión, comprende una superficie de 1.439 hectáreas. De este territorio forma parte la UPZ Parque Entrenubes, que corresponde al sistema de áreas protegidas del Distrito Capital debido a su gran riqueza forestal y boscosa, y a su gran extensión de 381 hectáreas. El parque es uno de los componentes más importantes de la estructura ambiental de Usme.

Respecto al deterioro ambiental, se observa que los factores que afectan al medioambiente tienen que ver con la disposición inadecuada de residuos sólidos. Esto se da en primer lugar por la falta de la práctica de separación en la fuente y la mala disposición de los residuos dentro y fuera de las viviendas, evidenciado esto en los territorios por la presencia de focos incontrolables de basuras en lotes baldíos y esquinas. A esto se suma la ausencia del servicio de recolección en algunas zonas como la zona alta de la UPZ Alfonso López y los habitantes como alternativa para deshacerse de los residuos utilizan las quemadas aumentando negativamente el impacto ambiental por contaminación atmosférica.

En relación directa con la problemática de residuos sólidos, está la proliferación de vectores como roedores y sancudos, además de los malos olores teniendo una gran incidencia en las viviendas, presentándose afectación a la salud de las personas por mordeduras de roedores, brotes en la piel, EDA y ERA en el ciclo vital de infancia principalmente. Otra de las principales problemáticas es la contaminación de los sistemas de agua potable con la orina y heces de animales. Como se ha mencionado, en la localidad de Usme, existen fuentes de contaminación antrópicas, tanto en la zona urbana como rural. En la primera representada en las actividades domiciliarias, productivas y mineras; y en la ruralidad, tanto actividades domiciliarias como agropecuarias. Una de las principales problemáticas en la mayoría, es la inadecuada disposición y manejo de los escombros, los cuales son dejados en vías y espacios públicos.

Por último, cabe aludir a los procesos de urbanización no planificada que se han desarrollado en la localidad de Usme durante los últimos decenios y que han generado en la zona urbana, invasión de rondas de quebradas y carencia de servicios públicos, entre ellos problemáticas como alcantarillado, lo que ocasiona contaminación de fuentes hídricas con vertimientos de origen doméstico e industrial, proliferación de vectores, generación de olores ofensivos; escasez de agua potable, dificultades de acceso, viviendas sin las mínimas normas técnicas, entre otros⁴.

El actual Usme urbano ha sido construido por foráneos, habitantes de diversas procedencias, costumbres y raigambres, que llegaron a buscar futuro. Ya desde las primeras épocas de la colonia, se tiene registro de las trashumancias de los habitantes a lo largo del país, Virrey Caballero y Góngora afirman que los indígenas del Nuevo Reino de Granada se movían con la facilidad que les permitía el poco peso de sus enseres⁵.

2.4 Localidad de Sumapaz

La historia del Sumapaz se remonta al período precolombino. Los páramos aledaños a la sabana de Bogotá estuvieron ocupados por los chibchas. En la región del río Sumapaz, vivieron los indígenas sutagaos con los subgrupos doar y cundayo. La parte de Tunjuelito, así como los páramos adyacentes y la cuenca del río Blanco, fueron predios de los muiscas, pobladores indígenas que trabajaron la canica, cazaban venados y vestían mantas de algodón. Fugunzua era el nombre del páramo de Sumapaz en tiempos en que los indígenas eran los únicos habitantes de América.

El ámbito de la población rural se ha generado a través de un proceso histórico y una lucha de reivindicación de derechos, especialmente por la tierra, debido a que al tratarse de comunidades campesinas no pertenecientes a los sectores dominantes de la sociedad, han sido discriminadas históricamente, aunque constituyan un reglón importante en la economía y en la población colombiana. La zona del Sumapaz, ha sido epicentro de la lucha campesina durante gran parte del siglo XX.

El estudio de la historia agraria de Colombia desde una perspectiva crítica del latifundismo, muestra que significativos sectores del campesinado se han constituido en sujetos activos y conscientes, que han enfrentado el poder de los terratenientes en distintas regiones y en diversos momentos de nuestra historia (Mora, 2010). De igual forma encontramos una diferencia sustancial en cuanto a

los procesos de apropiación territorial, ya que la población de los corregimientos de Nazareth y Betania adquirió sus tierras por colonización; y la población del corregimiento de San Juan, las obtuvo por un proceso de democratización de la propiedad territorial. Esta diferencia sociocultural es una importante referencia para la adecuada puesta en marcha de acciones de desarrollo con base en mecanismos comunitarios de participación social (Sumapaz, 2009).

Una vez fueron habitados los centros poblados en la localidad, los campesinos de la región comenzaron a desplazarse hacia otras veredas en busca de mejores tierras para la ganadería y la agricultura, asentándose en sitios cercanos a caminos o vías, con ubicación estratégica a los departamentos de Meta, Huila y Cundinamarca. Aunque no existen procesos de colonización actuales, la densidad demográfica se mantiene estable debido a dos aspectos: el primero consiste en bajos índices de desplazamiento, y el segundo es el sentimiento de arraigo por la tierra.

“La localidad de Sumapaz es la número 20 del Distrito Capital y la única netamente rural, indicándonos una dinámica única y diferente”. Está ubicada en la cordillera Oriental, en la región del Macizo de Sumapaz, zona del Alto Sumapaz, la cual se considera ecosistema de montaña insustituible en funciones ecológicas, entre los 2.600 msnm y los 4.320 msnm. Abarca una extensión de 75.761 hectáreas que representan el 42 % de las 177.944 hectáreas que comprende el Distrito. Está situada al sur de la Bogotá urbana y ocupa cerca del 80 % del total de su área rural.

La localidad forma parte del Páramo de Sumapaz, uno de los más grandes recursos hídricos de Colombia, el cual integra las cuencas de los ríos Magdalena y Orinoco. Actualmente, está inscrito en el Sistema de Parques Naturales, dando origen al Parque Nacional Natural de Sumapaz, que constituye una de las áreas más importantes del país, por su vegetación con predominio de frailejones, musgos y pajonales, y por poseer una alta capacidad para condensar y almacenar el agua presente en las nubes y en el suelo, presentando una alta permeabilidad, convirtiéndola en área ideal para almacenar el recurso hídrico. Sumapaz limita por el norte con las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, por el sur con el departamento de Huila, por el oriente con los municipios de Chipaque, Une, Gutiérrez y San Juan de Cubaral, y por el occidente con los municipios de Pasca, Arbeláez, San Bernardo y Cabrera. Pertenece política y administrativamente a Bogotá Distrito Capital de Colombia, con una distancia de 31 kilómetros del área urbana de la capital.

Esta localidad se considera como una de las zonas más relevantes en lo que se refiere a diversidad de plantas y como uno de los sitios más ricos en biodiversidad de Colombia y

4 Aporte realizado por Nancy Gómez Gallo, ingeniera ambiental y referente de la política de salud ambiental, GESA. Hospital de Usme ESE.

5 Véase Alcaldía Mayor de Bogotá (2011, p. 23).

del mundo. La vegetación se caracteriza por un color verde amarillento de los pajonales. En la parte baja hay manchas de vegetación arbustiva como el Siete Cueros y el Rodamonte. Existen diferentes tipos de comunidades vegetales zonales y azonales dentro de las cuales se pueden hallar: frailejones y pajonales que dominan el paisaje; matorrales, pantanos, turberas, romerales, cháscales, cortaderas, pajonales de pantano, prados, bosques de encenillo, bosques de tagua y valerianas.

La fauna en este ecosistema es bastante variada, conformada por especies endémicas y por animales que se encuentran en otros lugares de la selva andina, como el cóndor y el águila real, siendo los dos más grandes representantes de esta zona ecológica de Bogotá. De los animales representativos del ecosistema sumapaceño está la danta de páramo y el oso de ante ojos (en riesgo de extinción). También se observan entre otros, el venado blanco, conejos y curíes. Dentro del grupo de las aves se encuentran el pato de páramo, el de los torrentes y aves acuáticas como el zambullidor.

El territorio rural del Distrito Capital es un espacio de alta riqueza natural y diversidad. En él se distinguen geográfica y socioeconómicamente cinco macrounidades, denominadas piezas rurales, que se interrelacionan con el área urbana de manera disímil y prestan diferentes servicios y funciones en el territorio distrital. Al interior de estas unidades, el territorio se divide en tres zonas de acuerdo con su función dentro del Distrito: de uso minero, rotacional y producción sostenible. A esta estructura se superponen los sistemas generales que permiten la funcionalidad del conjunto –sistema de movilidad rural y sistema de asentamientos humanos–, así como conservación de las mayores riquezas ecosistémicas del Distrito –sistema de áreas protegidas–.

El plan de ordenamiento territorial (POT) en el artículo 1 define los objetivos ambientales y rurales, aunque no se da la especificidad directa sobre la localidad.

El objetivo ambiental promueve un modelo territorial sostenible y el mejor aprovechamiento y manejo adecuado de los recursos naturales, y el propósito rural pretende fortalecer el territorio rural e integrarlo de modo funcional al Distrito Capital y a la región, preservando su riqueza natural y aprovechando sus potencialidades (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004). Las áreas protegidas del territorio rural son el soporte básico de la biodiversidad, los recursos naturales y los procesos ecológicos que deben ser preservados. El sistema de asentamientos constituye el fundamento básico para la oferta de servicios a la población rural del Distrito.

Tabla 2. Productos turísticos de las localidades objeto de estudio

Ciudad Bolívar	Usme	Sumapaz
1. Sendero de Cascavita, de la vereda Pasquillita a 3.305 msnm	1. Agroparque Los Soches y Granja Atahualpa. 2. La granja temática “La Dorada”. 3. Parque ecológico distrital Entrenubes	1. Parque Natural de Sumapaz

FUENTE: Turismo Nacional Comunitario.

3. Metodología

3.1 El método

Cabe advertir que los criterios que se utilizaron en la presente investigación no son medidas *per se*, sino indicadores de resultado que se deben transformar en variables para que cuando se emitan las deducciones y análisis tengan un grado de confiabilidad y validez muy alto. De la misma manera, es preciso aclarar que este tipo de análisis cuantitativo pospositivista, no debe ser una actividad de carácter esporádico en las organizaciones que formen o intervengan directa o indirectamente en temas como el turismo comunitario, sino por el contrario deben tener una naturaleza de continuidad para que se conviertan además en un instrumento de gestión del sistema, permitiendo así la monitorización de las actividades por largo tiempo, a fin de mejorar y obtener óptimos niveles de desarrollo en las comunidades que tienen la posibilidad de incursionar en esta práctica, que además de elevar su calidad de vida –por ende, el desarrollo local–, reivindica la protección por el patrimonio cultural y ambiental que poseemos. Por último, contiene elementos metodológicos que se derivaron de la lógica de los marcos teóricos y conceptuales empleados.

Para la recolección de la información se manejó el método de análisis de fuentes primarias y técnicas de indagación, e igualmente para el estudio de los datos se utilizó específicamente la metodología de la OIT y la OMT, las cuales se acompañaron con la política pública de turismo comunitario diseñada para Colombia en relación con la normatividad vigente.

3.1.1 Instrumentos de medición

a) *Análisis documental:* de acuerdo con Quintana (2006) el análisis documental “constituye el punto de entrada a la investigación”. Para lo cual los documentos institucionales de tipo formal, fueron la fuente primaria de indagación, a través de ellos fue posible

Tabla 3. Caracterización de los encuestados

Edad			Género			Ocupación			Nivel académico		
10-20	20	6 %	F	120	34 %	Emp. público	35	10 %	Primaria	120	34 %
21-30	85	24 %				Emp. privado	63	18 %	Secundaria	150	43 %
31-40	80	23 %				Independiente	175	50 %	Técnico	35	10 %
41-50	60	17 %	M	230	66 %	Desempleado	47	13 %	Tecnólogo	0	0 %
51-60	80	23 %				Estudiante	30	9 %	Profesional	45	13 %
61-Ad	25	7 %				Otro, ¿Cuál?			Posgrado		
									Esp		
									Mag		
									Doc		
TOTAL	350	100,0 %		350	100 %		350	100,0 %		350	100,0 %

FUENTE: elaboración propia.

obtener información valiosa para lograr el encuadre que incluye, básicamente, describir los acontecimientos así como los problemas y la cultura objeto de análisis, en consecuencia, permitieron revelar los intereses y las perspectivas de comprensión de la realidad, que caracterizan el turismo comunitario en Colombia y el mundo latinoamericano principalmente.

b) Entrevistas individuales: se utilizaron para el análisis los postulados Taylor y Bogdan (2000, p. 74) quienes definen a la entrevista como “una conversación, verbal, cara a cara y tiene como propósito conocer lo que piensa o siente una persona con respecto un tema en particular”. Por su parte, el concepto de Albert (2007, p. 242) señala que es “una técnica en la que una persona (entrevistador) solicita información a otra (entrevistado/informante) para obtener datos sobre un problema determinado”. Las preguntas semiestructuradas nos permitieron preguntar sobre la calidad del servicio y cuestiones más complejas con mayor detenimiento.

3.1.2 Análisis de fuentes primarias y técnicas de indagación

Los datos se obtuvieron de los registros de información local, del trabajo de campo con observación en el terreno indagado, de los informes disponibles en la página web del Distrito de Bogotá, y de las alcaldías menores a las que pertenecen las localidades objeto de estudio. Para ello se realizaron 350 encuestas por localidad seleccionadas al azar, muestra corroborada a partir del cálculo empírico-analítico para poblaciones grandes.

El análisis de datos se realizó primero en una etapa descriptiva y luego en una etapa analítica, con el objetivo de corroborar apreciaciones sobre qué es turismo comunitario,

la percepción que tienen las comunidades sobre esta actividad en cuanto a la ejecución estatal a partir de políticas, las necesidades y fortalezas que esta pueda tener en la zona y sobre todo, las amenazas a la intervención en programas y proyectos de este tipo con las comunidades existentes, según tipología y características individuales enmarcadas en los diagnósticos institucionales que sirvieron de base para la investigación.

3.1.3 Cuantificación de la muestra

a) Sujetos: la muestra está constituida por 1.050 habitantes distribuidos en las tres localidades objeto de estudio.

b) Fórmula estadística con la que se determinó el tamaño de la muestra: los criterios propuestos se estudiaron de acuerdo con los autores que determinan la muestra sobre el número de sujetos. El análisis factorial puede verse comentado en Garson (2003), Mundfrom *et al.* (2003) y Osborne y Costello (2004). El número de sujetos en el análisis factorial lo tratamos también en otro lugar (Morales, 2010).

$$n = \frac{N}{1 + \frac{e^2(N-1)}{z^2pq}} \quad [9]$$

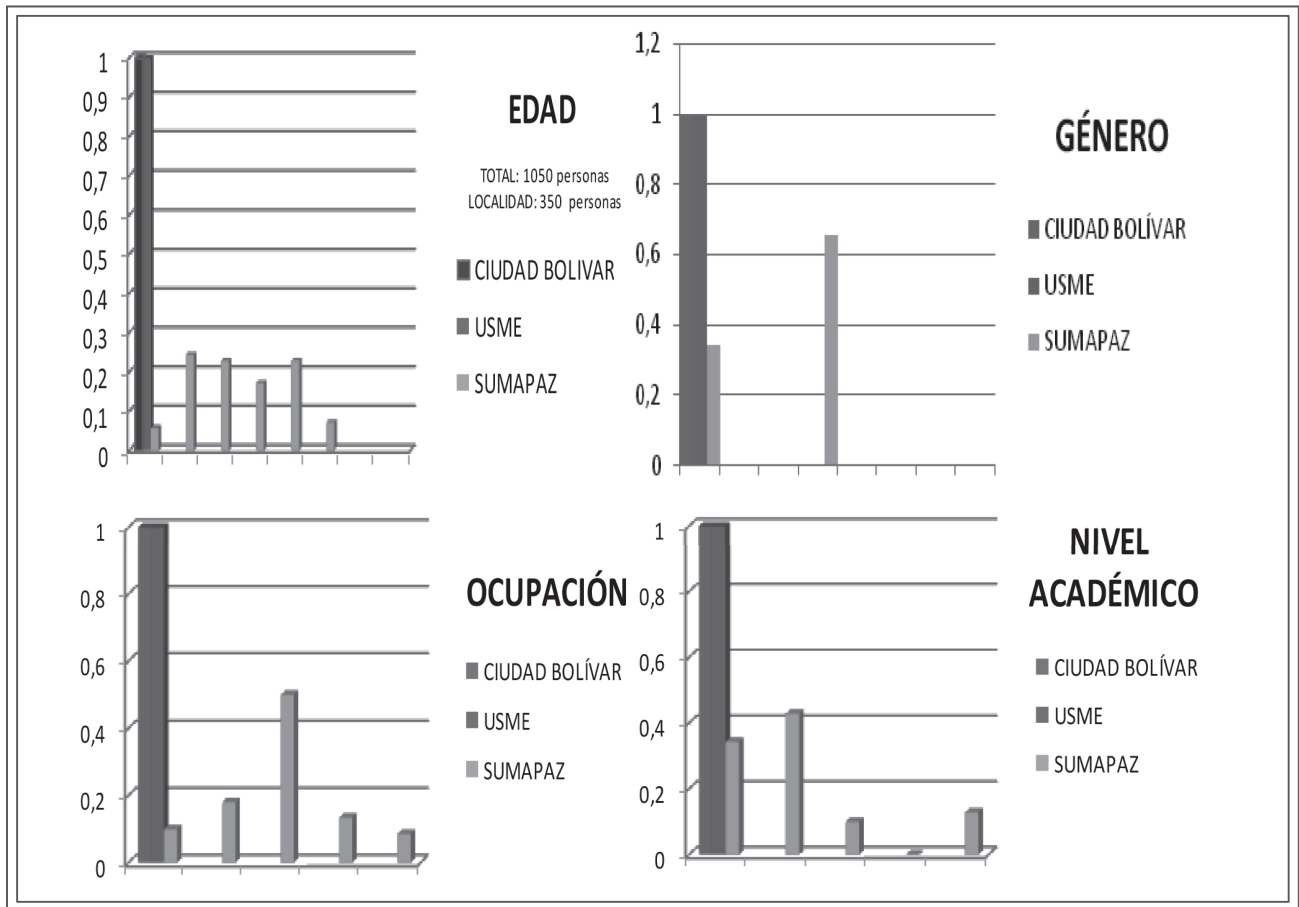
n = tamaño de la muestra que deseamos conocer,
 N = tamaño conocido de la población
 e, z y pq (σ^2) como antes

Se ingresó a Market Research Surveys Online⁶ y se introdujo el nivel de confianza (95 %) y el tamaño de la población, tal como muestra la tabla 3.

Los resultados se analizaron de acuerdo con el *nivel de confianza o riesgo* que aceptamos de equivocarnos al presentar

6 http://www.macorr.com/ss_calculator.htm

Gráfico 4. Resultados de la encuesta



FUENTE: elaboración propia

nuestros resultados, y el *margen de error* que estamos dispuestos a aceptar fue el que se observa en el gráfico 4.

Como se puede apreciar, el mayor número de encuestados está entre los 20 y 40 años de edad, con ocupación independiente o desempleados y con un nivel medio educativo; muestra que podría determinar el interés por temas de turismo comunitario en sus localidades, lo mismo que conocimiento sobre la actividad como sector laboral, de la economía social.

4. Resultados cuantitativos por componente

Ver Tabla 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11; ver Gráfico 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

5. Triangulación de los resultados, análisis cualitativo

Como se puede apreciar en las respuestas y reflexiones obtenidas en el trabajo de campo, la gestión integral de proyectos so-

ciales alusivos al turismo comunitario, tiene dos componentes para su eficaz y eficiente ejecución, una de nivel macro y otra de nivel micro. El nivel “macro” desarrolla los componentes del direccionamiento estratégico institucional a la par con un enfoque general, que viabilice los objetivos y resultados esperados en salud pública. Esta tendencia propone el desarrollo de organizaciones abiertas a su entorno, a las necesidades de la población, y por lo tanto dinámicas en tanto reconocen la complejidad social de la que forman parte.

En otro nivel se encuentra la “micro gestión” orientada a “conciliar valores y alinear objetivos entre los agentes principales de la práctica asistencial y la función gestora. Este encuentro de corresponsabilidad comunidad-Estado, exige confianza compartida, racionalidad de las decisiones, métodos para valorar las necesidades y resultados de una calidad motivacional que fomente simultáneamente actitudes cooperativas y competitivas, en una cultura renovada para asegurar la mejora continua de la calidad y de los estándares de vida de los ciudadanos. Razón por la cual la presente investigación de carácter empírico-analítica, transfirió cada uno de los parámetros propuestos a

Tabla 4. Matriz de análisis de contenido según indicadores y variables

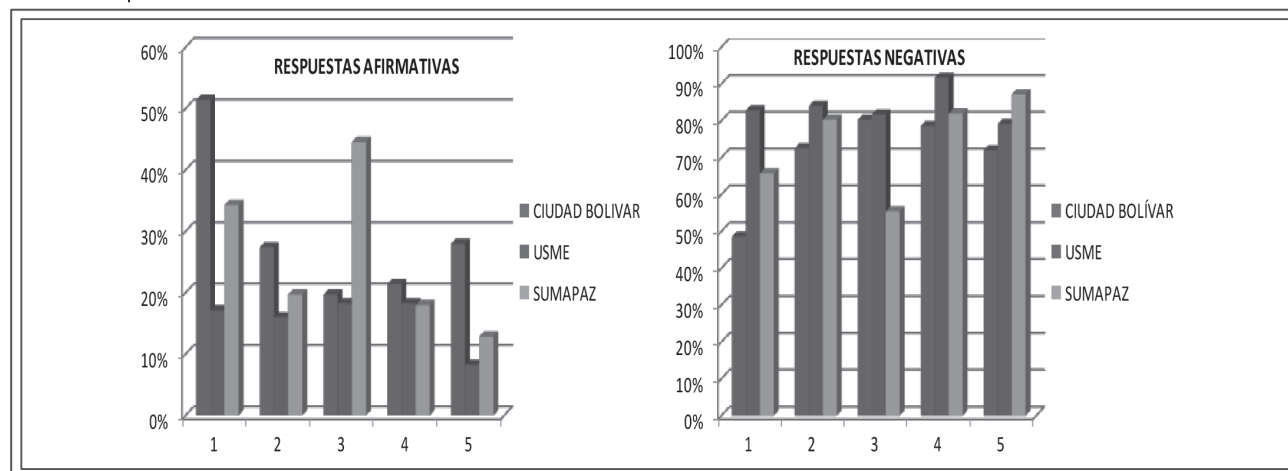
No.	Descripción	Indicador	Categoría de análisis
1	Identificar las falencias que tienen las comunidades	Calidad en la prestación de servicios turísticos	Calidad
2	Proceso de formación en servicios turísticos comunitario, herramientas administrativas y de gestión	Formación y capacitación de la comunidad	Capacitación
3	Estrategias para el empoderamiento del turismo comunitario de los diferentes actores (comunidad, organizaciones públicas y privadas), en las localidades de: Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz	Empoderamiento de la comunidad y los organismos públicos y privados	Empoderamiento
4	Identificación del conocimiento y prácticas de las comunidades y organizaciones públicas y privadas	Prácticas administrativas de la comunidad y los organismos públicos y privados	Prácticas

FUENTE: elaboración propia.

Tabla 5. Expectativas sobre la calidad de servicios turísticos, responda sí o no

No.	Pregunta
1.	¿Los proyectos comunitarios ayudan a incrementar el turismo de la región que habita?
2.	¿Conoce los sitios turísticos de su localidad?
3.	¿Le gustaría realizar una actividad económica dentro del turismo comunitario de su localidad?
4.	¿Las autoridades municipales le han comentado sobre el turismo que se realiza en su región?
5.	¿Existen servicios públicos suficientes para atender turistas en su localidad?

FUENTE: elaboración propia.

Gráfico 5. Expectativas sobre la calidad de servicios turísticos

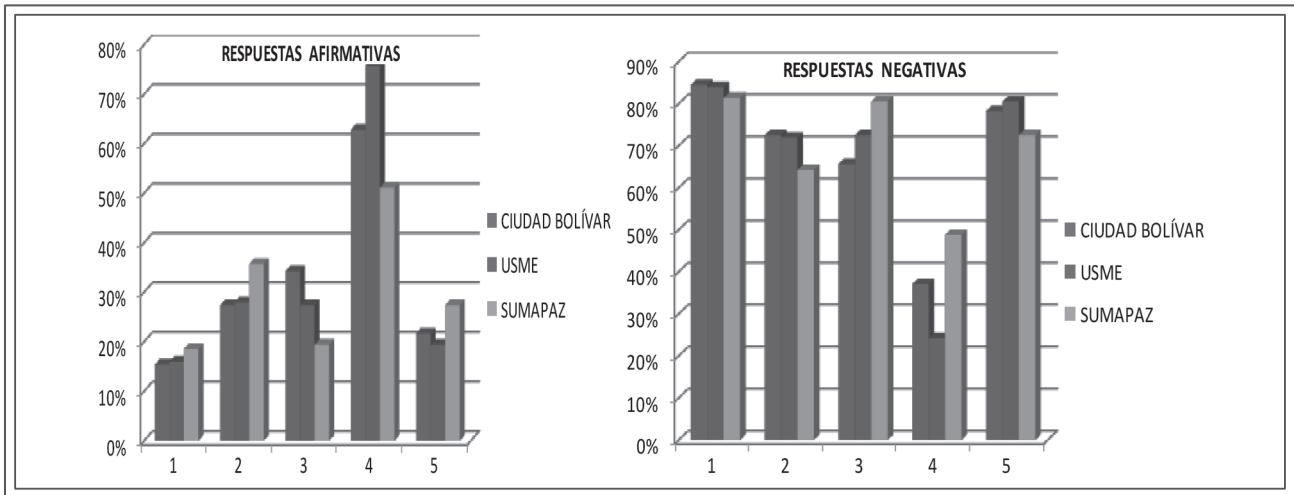
FUENTE: elaboración propia.

Tabla 6. Nivel de formación en herramientas administrativas de gestión del servicio turístico, responda sí o no

No.	Pregunta
1.	¿Sabe lo que significa el turismo comunitario?
2.	¿Sabe lo que es ecoturismo ?
3.	¿Sabe quien administra los sitios turísticos de su localidad?
4.	¿Le gustaría participar en programas de capacitación sobre turismo?
5.	¿Asiste a programas de capacitación en turismo?

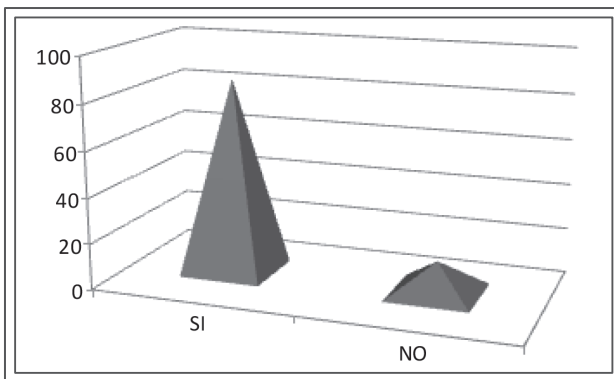
FUENTE: elaboración propia.

Gráfico 6. Nivel de formación en herramientas administrativas de gestión del servicio turístico



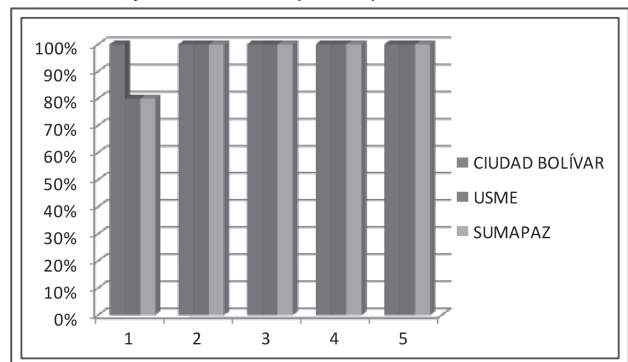
FUENTE: elaboración propia.

Gráfico 7. Desarrollo de estrategias. Pregunta: ¿cree que el ecoturismo y el turismo comunitario son una opción apropiada para el desarrollo de una región?



FUENTE: elaboración propia

Gráfico 8. Nivel de prioridad. Establezca el orden de importancia: mayor (5), media (3), y menor (1) en las opciones que encuentra a continuación



FUENTE: elaboración propia.

Tabla 7. Nivel de prioridad. Establezca el orden de importancia: mayor (5), media (3) y menor (1) en las opciones que encuentra a continuación.

No.	Opción
1.	Capacitar a la población es una prioridad para tener turismo
2.	El turismo implica prestar y brindar servicios de calidad
3.	Fomentar una cultura del cuidado de la naturaleza y el desarrollo sostenible en la población
4.	Garantizar la adecuada participación de la población es responsabilidad del Estado
5.	Capacitar en temas turísticos, ambientales y de atención al cliente es una buena opción para los habitantes de la localidad

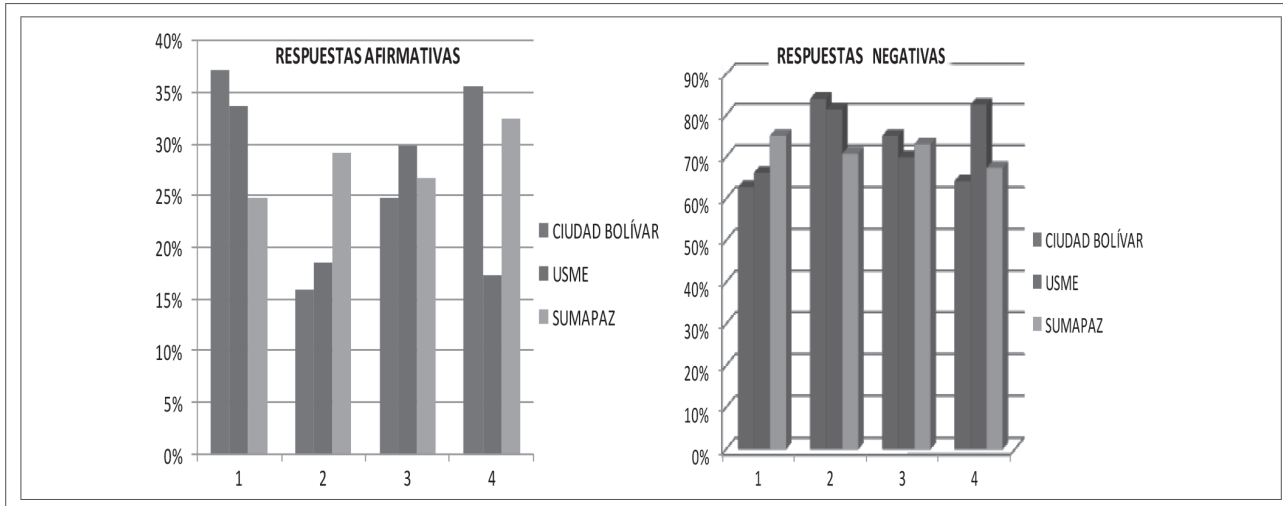
FUENTE: elaboración propia.

Tabla 8. Prácticas de las comunidades y de las organizaciones públicas y privadas, prestación de servicios turísticos. Responda sí o no.

No.	Opción
1.	¿Se aprovecha la mano de trabajo joven existente dentro de la comunidad para el proyecto de turismo comunitario?
2.	¿Se desarrollan actividades que incluyan la participación tanto de hombres como de mujeres?
3.	¿Se establecen alianzas estratégicas con los centros turísticos aledaños para el incremento de turistas para la comunidad?
4.	¿Se crea mayor variedad de servicios turísticos orientados a la conservación de la diversidad étnica y cultural del sector?

FUENTE: elaboración propia.

Gráfico 9. Prácticas de las comunidades y de las organizaciones públicas y privadas prestación de servicios turísticos



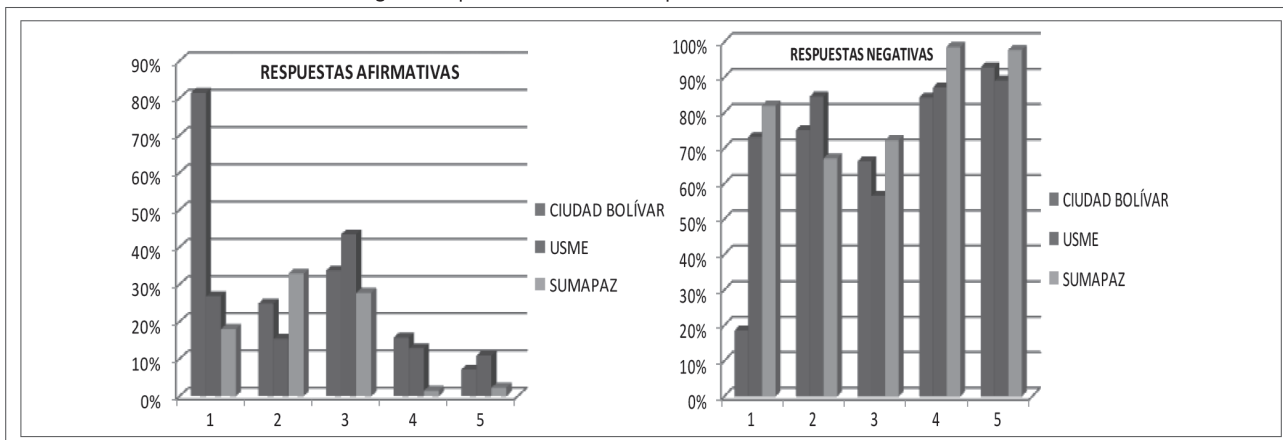
FUENTE: elaboración propia.

Tabla 9. Seleccione cuál o cuáles de las siguientes opciones considera son implementadas en su localidad. Responda sí o no.

No.	Opciones
1.	Manual corporativo de señalización turística, editado por el Ministerio de Turismo
2.	Se cuenta con buena señalización para los turistas
3.	Se facilita el acceso a los diferentes lugares que tiene la zona
4.	Se ofrece confianza y seguridad a los turistas en el momento que visiten el lugar
5.	Se implementan avisos que estén hecho con materiales amigables al medioambiente y que no afecten al paisaje del lugar

FUENTE: elaboración propia.

Gráfico 10. Seleccione cuál o cuáles de las siguientes opciones considera son implementadas en su localidad.



FUENTE: elaboración propia.

Tabla 10. Establezca el orden de importancia: de mayor (5), media (3) y menor (1) en las opciones que encuentra a continuación

No.	Opción
1.	Concientizar a los turistas y pobladores con el cuidado del medioambiente
2.	Contar con información básica de los atractivos del lugar
3.	Implementar señalización en lugares estratégicos de la zona, de manera que sean de fácil acceso para lo visitantes
4.	La señalización en esta área deberá concebirse e integrarse como un elemento del paisaje urbano que no modifique ni altere su belleza
5.	Utilización de material amigable con el medio ambiente

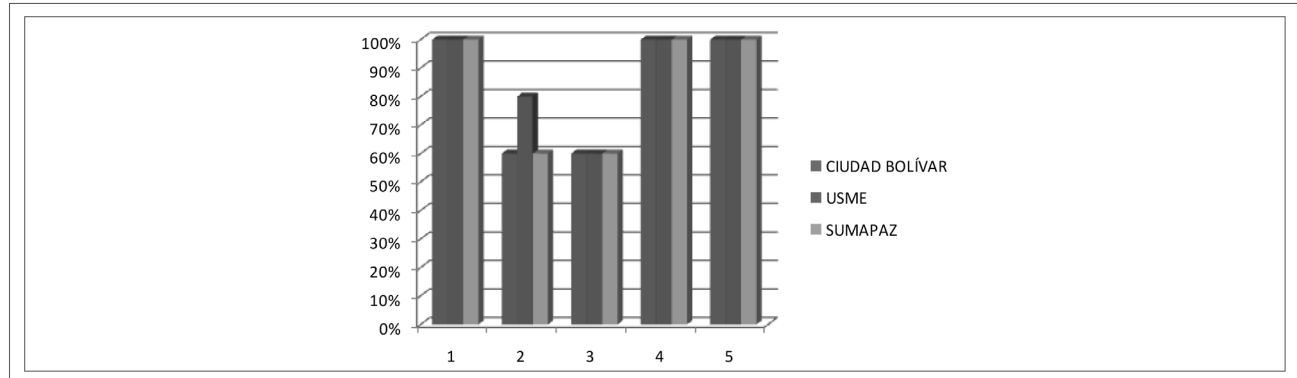
FUENTE: elaboración propia

Tabla 10. Establezca el orden de importancia: de mayor (5), media (3) y menor (1) en las opciones que encuentra a continuación

No.	Opción
1.	Concientizar a los turistas y pobladores con el cuidado del medioambiente
2.	Contar con información básica de los atractivos del lugar
3.	Implementar señalización en lugares estratégicos de la zona, de manera que sean de fácil acceso para lo visitantes
4.	La señalización en esta área deberá concebirse e integrarse como un elemento del paisaje urbano que no modifique ni altere su belleza
5.	Utilización de material amigable con el medio ambiente

FUENTE: elaboración propia.

Gráfico 11. Establezca el orden de importancia: mayor (5), media (3) y menor (1) en las opciones que encuentra a continuación



FUENTE: elaboración propia.

la legislación colombiana y a los lineamientos de política, complementándolos con los aportes científicos de interés mundial para medir las necesidades de desarrollo de programas que coadyuven a la implementación del turismo comunitario en las localidades objeto de estudio.

5.1. Capacidad de gestión comunitaria: acción obligada para el aprovechamiento eficiente y eficaz de los recursos de un territorio

Referirse a la gestión comunitaria en un proyecto de administración turística comunitaria, significa diseñar una organización de acuerdo con las condiciones que imperen en el espacio geográfico, en el cual una actividad laboral productiva será instaurada, así como la necesidad de convivencia y labor de grupo de los pobladores que la ejercerán, además es menester una eficiente aplicación de la disciplina administrativa social que se verá reflejada en la productividad y eficiencia de la comunidad que la requiera.

Sin embargo, este tipo de programas y proyectos no siempre está definido como una responsabilidad económica, orientado hacia el logro de resultados para la medición de la eficiencia y del impacto, debido a la escasa focalización y la subsistencia de contribuciones encubiertas para los sectores pobres; es decir, no responde a enunciados explícitos de políticas, puesto que su horizonte de realización es irreal. Otra de las dificultades que se han detectado para su ins-

tauración, es la competencia fragmentada del sector social en diversas dependencias u organismos públicos, programas e instituciones, con capacidad insuficiente para dar solución integral a los problemas de la comunidad.

Y como si fuera poco, persisten en Colombia dificultades en la participación social de los grupos prioritarios de la política social, los más pobres, carecen de información, influencia y organización, están dispersos y no cuentan con mecanismos para el ejercicio de sus derechos o la movilización de redes sociales para influenciar las decisiones de la burocracia.

De acuerdo con este panorama analizado, en Colombia es ineludible instaurar en los ciudadanos, a los que se les quiera intervenir con proyectos sociales para elevar su nivel de vida, incentivos de manutención inmediata y a largo plazo y formación estructurada en los sistemas educativos que fomenten la conciencia turística –para nuestro caso–, a través de distintas materias donde el estudiante aprenda a reconocer el valor de nuestro patrimonio histórico, cultural, natural y humano, agregándole actitudes y valores, que impulsen el desafío de la construcción de sociedades armónicas con el entorno ambiental.

En este sentido, la capacidad de gestión comunitaria permite conocer cómo la sociedad ha llegado a límites sorprendentes de avance científico y tecnológico, trayendo

Tabla 11. Establecimiento de las necesidades y planes estratégicos turísticos/consulta a especialistas a través de entrevistas a fondo. (Síntesis de resultados)

No.	Opción	Opción
1.	Unificar toda la industria turística contribuiría a eliminar los objetivos contrapuestos actualmente existentes en sus diferentes aspectos.	El turismo genera mercados para varios sectores de la economía en países en vías de desarrollo a través tanto de la inversión privada internacional y mixta como de la cooperación externa. Otra idea interesante observada en varios municipios es que aprovechan la inversión de la sociedad migratoria salvadoreña transnacional de residentes en Estados Unidos para financiar proyectos de turismo comunitario. El know how comienza con el cambio de visión de los gestores públicos locales. El turismo en países en vías de desarrollo obliga a la integración de actores, historia local, territorio, recursos, ofertas turística con sus productos, etc. El ordenamiento territorial, obligado por el turismo urbano y por el ecoturismo, define una política medioambiental local basada en la conservación, la renovación del entorno natural y el activismo ecológico. En las microregiones antes señaladas, la promoción de ofertas de ecoturismo son aún, escasas, debido a que es necesario establecer con anterioridad, y desde el propio municipio, los enlaces necesarios para lanzar ofertas en cada área, siendo obvio que los operadores turísticos no tienen información del municipio ni conexiones con la localidad.
2.	Es necesario tener en cuenta determinadas particularidades y excepcionalidades que se revelen en la práctica; así por ejemplo, en el caso de homologación de servicios y calidades hoteleras, ésta conllevaría ciertas salvedades implícitas.	La primera referencia a la combinación entre trabajo y turismo se encuentra en las aportaciones realizadas por Pape (1965) que acuñó el concepto <i>touristry</i> para referirse a jóvenes profesionales que ocupaban parte de su tiempo de vacaciones en trabajar, pero sólo de forma marginal, y considerando siempre que era un aspecto secundario, siendo el objetivo principal el propio viaje. Por su parte, Cohen (1973) establece una relación más clara entre estos dos conceptos, estableciendo una tipología de personas que combinan ocio y trabajo en sus desplazamientos. De esta manera, acuña el concepto <i>working holidays</i> que se refiere a aquella forma de turismo donde los jóvenes se desplazan de un país a otro para trabajar durante cortos períodos de tiempo, generalmente durante las vacaciones escolares de verano, concepto en ciertos aspectos bastante similar al de turismo de granja (por todos, Pearce, 1990)
3.	Los países del Sur consideran el turismo como un "sector económico", que produce, crea empleos y permite el desarrollo de determinados territorios. Colombia aplica estos postulados para lograr el desarrollo de sus comunidades.	Sólo en algunas partes del Territorio Nacional, un ejemplo de ello es el eje cafetero, algunos sectores de la región Caribe, y el sur del Huila, en estas regiones los gobernantes han tenido que disponer de recursos de inversión, con ellos aseguran empleo y subsistencia regional.
4.	En la actualidad, nos encontramos inmersos en un proceso de desarrollo y rápido crecimiento del sector turístico que se está configurando como actividad motora para la economía de numerosos países emergentes, como ocurre en el caso colombiano, de igual manera que Colombia está preparada estructuralmente, humana y financieramente para el desarrollo del sector turístico comunitario.	Indiscutiblemente No, si no se aplica un plan estratégico de desarrollo sostenible y sustentable de acuerdo a las características de cada una de las localidades, para ellos cada una de las localidades, estas se comportan como un municipio sin gobernabilidad, en el que se establecen y realizan programas sociales de empobrecimiento a la manera de beneficencia, tal y como esta planteado en el Estado de bienestar, la historia da cuenta de los hechos que se agravan con la llegada de ciudadanos de todo el país, despojados de sus tierras por la violencia política, estos ciudadanos son atendidos con servicios que bien podríamos llamar limosnas.
5.	Cuales serían las fortalezas y debilidades a tener en cuenta en un plan estratégico para el desarrollo del sector turístico.	Características definidas en la propuesta de plan estratégico.

FUENTE: elaboración propia.

conigo grandes beneficios y enormes desventajas. En el plano turístico, –sector que se ha convertido en una de las actividades más importantes del país y de la región, dado que en Colombia existen atractivos turísticos de incalculable valor, a tal punto que han permitido replantear la economía local–, el turismo comunitario puede ser utilizado como estrategia pedagógica para que contribuya al desarrollo y el fortalecimiento de la identidad sociocultural de los estudiantes, trabajo que debe realizarse en conjunto con las comunidades y los entes descentralizados que las

representan, como son los gobiernos locales o municipales y los gobiernos regionales.

En otras palabras, es necesario que las comunidades tengan incidencia en la gobernabilidad democrática, concretamente en temas de participación, reconocimiento de derechos ciudadanos, inclusión en espacios de decisión, fortalecimiento de las estructuras organizativas e institucionales indígenas y locales, fomento de las condiciones para establecer diálogos interculturales y el logro de una

concentración política y social, lo que se constituye en garantía de sostenibilidad de la intervención.

Todo ello permitirá robustecer no solo la identidad y conciencia turística de los colombianos, sino que nos ayudará a reflexionar sobre nuestra realidad, cultura y costumbres que se han dejado de lado, permitiendo utilizar toda nuestra diversidad cultural para mejorar nuestra calidad de vida. El papel del turismo comunitario debe enriquecer la educación misma, forjando sentimientos de pertenencia y arraigo en todos los ciudadanos, que revalorizarán en el mismo espacio de intervención, la identidad local mediante el contacto directo con el patrimonio cultural y natural de la nación.

6. Diseño plan estratégico de emprendimiento para el desarrollo del turismo comunitario en la zona objeto de estudio

Los resultados científicos y empíricos analizados se incluyen en el diseño del presente plan estratégico, para el cual se considera que la elaboración de la matriz del marco lógico como herramienta para el diseño de proyectos, es una de las formas más expeditas para identificar, formular, ejecutar y evaluar proyectos sociales como lo son todos aquellos que se desarrollan desde el turismo comunitario. Para ello es necesario construir tres etapas fundamentales acogidas por la metodología del marco lógico: diseño, implementación y evaluación.

De la misma manera es importante tener cuenta los siguientes procesos de carácter preliminar al diseño del proyecto y luego en su posterior ejecución:

1)Un diagnóstico social con enfoque de desarrollo, teniendo en cuenta para ello el fortalecimiento del tejido social y la interrelación económica y social con el desarrollo humano, podría señalar que este debe ser de perspectiva sistémica.

2)Identificar problemas, fortalezas, debilidades y oportunidades con la comunidad, es decir. focalizar las utilidades y los recursos.

Elaborar un orden de prioridades de intervención con un programa a corto, mediano y largo plazo, en el que se incluyan tiempos, movimientos y responsabilidades, todo ello debe firmarse en acuerdos gubernamentales, de derecho y en derecho, si estos se dejan en actas de oficio, las responsabilidades serán intercambiadas por favores de tipo político. Una secuencia gráfica de la selección de la población objetivo sería la que muestra el gráfico 12.

7. Conclusiones

La idea de incluir en los planes de desarrollo local, sustentabilidad en el marco de opciones laborales haciendo uso de las riquezas y el patrimonio cultural y natural, se manifiesta a partir de la compatibilidad que exista entre las actividades turísticas y la capacidad del país para sostenerlas sin la necesidad de incurrir en desequilibrios económicos y/o sociales. Como toda actividad humana, no hay duda de que el turismo comunitario e incluso las otras tipologías generan problemas. No obstante, si se aplica un enfoque sensible al desarrollo endógeno sustentable los resultados podrían ser positivos, sobre todo si se trata de impulsar el turismo con respeto al medioambiente, impidiendo el deterioro del capital natural y cultural de los territorios, buscando al mismo tiempo, incorporar a las comunidades locales al desarrollo endógeno.

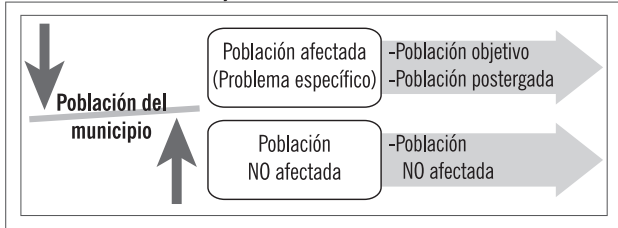
Sobre la relación turismo comunitario y desarrollo nacional, regional o local sustentable y sostenible, no existe un proceso ni modelo de intervención administrativo y de gestión equilibrada, puesto que las diferencias sociales y económicas de los territorios que podían acceder a esta alternativa de vida digna, son intervenidas si producen beneficios a determinados grupos sociales, utilizando la marginación y empobrecimiento como mecanismo de poder y dominación política.

En otras palabras, el turismo comunitario es un medio que sirve para coadyuvar al logro de un desarrollo nacional sustentable, por lo tanto, debe conciliar con la eficacia económica del turismo de grandes masas, para que los beneficios sociales que este genere no solo se proyecten como rentabilidad económica, sino como elemento de bienestar y de desarrollo integral del país, en palabras de Amartya Sen, “con capacidad de rentas y capacidades para los seres humanos” (1998), puesto que los seres humanos deben ser el centro de las preocupaciones de los Estados democráticos y tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con su cultura, patrimonio y biodiversidad natural aún existente en nuestra nación.

Por ende, una actividad turística comunitaria sustentable implicaría conservar los recursos naturales, no contaminar, ni deteriorar los ecosistemas y no generar tensiones sociales. Así mismo, en el ámbito económico, supondría un desarrollo eficiente y equitativo del sector.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el trabajo de campo, las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz, pertenecientes a la ciudad de Bogotá, necesitarían para la implementación del turismo comunitario un ambicioso plan de desarrollo, armonizado entre instituciones gubernamentales nacionales, locales y educativas en todos

Gráfico 12. Población objetivo



FUENTE: Manual de formulación y evaluación de proyectos sociales (Cepal).

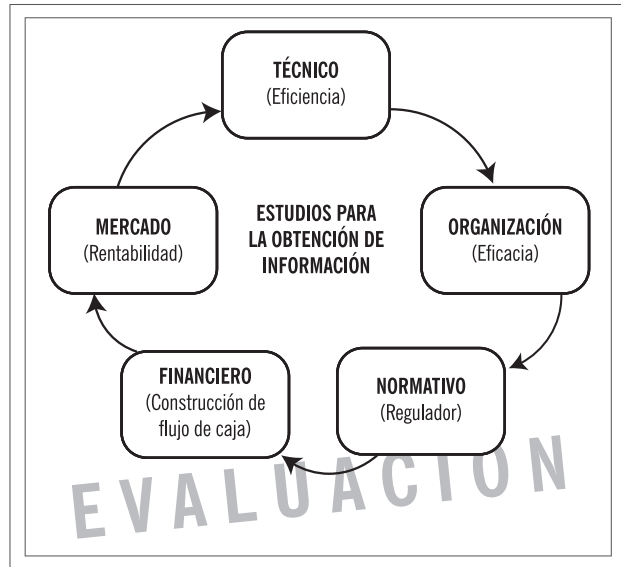
los niveles para implementar esta alternativa laboral de desarrollo económico social con eficiencia y eficacia.

De la misma manera, se pudo apreciar que el turismo está concentrado en parques naturales y sitios de recreo a los cuales asisten los turistas con estrictas medidas de seguridad y precaución; la estadía no es duradera, es fugaz debido a los problemas de salubridad e inseguridad causada por la pobreza y el marginamiento social en que se han convertido.

El turismo comunitario sustentable, entendido como una actividad que permite que se produzca el desarrollo local sin degradar o agotar los recursos que posibilitan ese mismo desarrollo, ha representado un medio para respetar y preservar el medioambiente y mejorar la calidad de vida de los habitantes inmersos en un territorio en particular, a comienzos de la implementación se estimaba que los pueblos indígenas y afrodescendientes eran los únicos que podrían optar por este recurso, no obstante hay pueblos colonizados que seguramente tienen un patrimonio natural y cultural que mostrar y vender a los ojos del mundo.

Volviendo a nuestro objeto de estudio, la idea de generar procesos ecológicos esenciales y patrimoniales en la diversidad biológica existente en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz, a través del turismo comunitario rural –nombre con el que se etiqueta esta tipología– por los planes de desarrollo local, deberá tener la asistencia en el

Gráfico 13. Estudios requeridos



FUENTE: Zapag y Zapag (1989).

proceso de elaboración de protocolos de buenas prácticas de las diferentes modalidades y servicios desde los emprendedores rurales, los entes competentes y las comunidades organizadas, incluyendo el soporte en capacitación y formación, y sellos de calidad territorial, procesos que son implementados en Europa para el desarrollo del turismo comunitario en una región.

La contribución en la creación de sistemas de microfinanzas rurales especialmente diseñados para el turismo comunitario rural, en apoyo a microempresarios y comunidades con menores posibilidades de emprendimiento, fortaleciendo la capacitación y la asistencia técnica asociada a la sostenibilidad económica, social, ambiental y cultural. El diseño de un sistema de indicadores de gestión e impacto en destinos turísticos rurales, que apoye las decisiones en políticas públicas turísticas y de desarrollo rural integral.

Tabla 12. Procesos de identificación y puesta en marcha de un proyecto de turismo comunitario con precisión/oportunidad

Diseño	Implementación		Evaluación
	Gestión	Ejecución	
Enfoque de desarrollo, perspectiva solidaria, opción laboral, economía social	Administrativa, recursos y talentos	Programática	Evaluación de procesos sobre avances y resultados
Identificación y priorización de problemas	Planificación operativa	Capacitación, asistencia técnica	
Estimación de líneas de acción		investigación aplicada	Medición de la eficacia, eficiencia y efectos o impactos

FUENTE: elaboración propia.

En conclusión, en cada localidad se observaron oportunidades, problemas y características particulares, el turismo comunitario es un producto nuevo, por consiguiente, la administración local y la comunidad tienen la coyuntura de plantear estrategias concertadas para el desarrollo de la cooperación horizontal, con ejes transversales comunes a los diferentes sistemas de gestión pública y privada.

Procedimientos que deben estar en correspondencia con el concepto y el pensamiento ideológico que trae consigo el turismo comunitario en su proposición como alternativa de desarrollo social, el fortalecimiento de capacidades institucionales; formación y capacitación de los habitantes; creación de un sistema de microfinanzas y asistencia técnica; gestión y protocolización de buenas prácticas para sellos de calidad territorial –en apoyo a la promoción y comercialización–; investigaciones de mercado e indicadores territoriales y sectoriales compartidos deben entrar en este tipo de proyectos sociales, para que no se queden como intenciones de beneficencia y sean un motor invaluable de desarrollo para el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores.

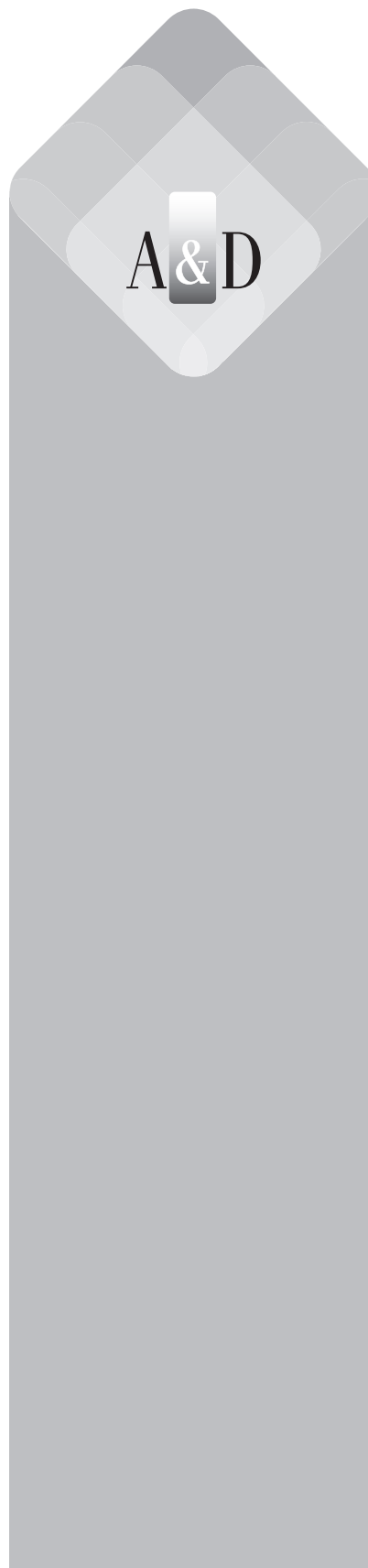
Referencias bibliográficas

- Casas, A. C. A., Soler, D. y Partor, J. (2012). El turismo comunitario como instrumento de erradicación de la pobreza: potencialidades para su desarrollo en Cuzco (Perú). *Cuadernos de Turismo*, 30, pp. 91-108.
- Cruz, M. (2012). Turismo, identidad y reivindicación sociocultural en Chile. Turismo y sostenibilidad. V Jornadas de Investigación en Turismo. Universidad de Sevilla.
- Llambí, L. (2004). Nueva ruralidad, multifuncionalidad de los espacios rurales y desarrollo local endógeno. En: E. Pérez y M. A. Farah. (comps.). *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*.
- López-Guzmán, T. y Sánchez, S. M. (2009). Desarrollo socioeconómico de las zonas rurales con base en el turismo comunitario. Un estudio de caso de Nicaragua. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 6, pp. 81-97.
- López-Guzmán, T. y Sánchez, S. M. (2009). Turismo comunitario y generación de riqueza en países en vías de desarrollo. Un estudio de caso en el Salvador. *Revista de Estudios Cooperativos*, 30, pp. 85-103.
- Maldonado, C. (2005). Pautas metodológicas para el análisis de experiencia de turismo comunitario. *SEED: Documento de trabajo*, 73.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2012). *Política de turismo cultural*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Organización Mundial del Turismo. (2014). Recuperado de: <http://www.world-tourism.org/sustainable/esp/top/concepts.html>
- Organización Mundial del Turismo. (2012). Recuperado de: <http://www.world-tourism.org/sustainable/esp/top/concepts.html>
- Pérez, M. E. (2007). La adaptabilidad de los pobladores y los asentamientos rurales en áreas de conurbación: el caso de la ciudad de Bogotá (Colombia). XII Congreso de Antropología en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, J. P. y Ramírez, B. (2008). El turismo rural como complemento al desarrollo territorial rural en zonas indígenas de México. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 11(236), pp. 1-15.
- Sen, A. (1998). Capital humano y capacidades humanas. *Cuadernos de Economía*, V, XVIII, p. 29.

Trejos, B. (2009). Redes de apoyo comunitario al turismo comunitario en Costa Rica TURyDES. *Revista de Investigación en Turismo y Desarrollo Local*, 2(6), pp. 1-15.

Turismo rural comunitario (2014). [Http://www.turismoruralcomunitario.org/about.htm](http://www.turismoruralcomunitario.org/about.htm)

Zapag, Ch. N., y Zapag, R. (1989). *Preparación y evaluación de proyectos*. México: McGraw-Hill.





Autores

Andrea Constanza Padilla Puerta

Ingeniera Ambiental, Magister en Administración (Universidad Nacional de Colombia), Profesor Tiempo Completo, Universidad Cooperativa de Colombia, Sede Arauca.

Correo electrónico: acpadillap@unal.edu.co

Dirección postal: manzana C casa 9. Urbanización Bosque Club, Arauca, Colombia.

Alexandra Montoya Restrepo

Administradora de empresas, Magister en Administración, Doctora en Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Colombia- Bogotá) Profesora Asociada, Dedicación Exclusiva, Departamento de ingeniería de la organización, Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: lamontoyar@unal.edu.co

Dirección postal: Carrera 80 No 65-223.

Núcleo Robledo, edificio M8B. Medellín, Colombia.

Iván Alonso Montoya Restrepo

Administrador de Empresas, Magister en Administración, Doctor en Ciencias Económicas (Universidad Nacional de Colombia- Bogotá) Profesor Asociado, Dedicación Exclusiva, Departamento de ingeniería de la organización, Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: iamontoyar@unal.edu.co

Dirección postal: Carrera 80 No 65-223.

Núcleo Robledo, edificio M8B. Medellín, Colombia.

Fecha de recepción: 19.11.2014

Fecha de aprobación: 11.12.2014

Resumen

Construcción de escenarios para la cadena forestal en Arauca

Mediante un ejercicio prospectivo se propone el levantamiento de escenarios para la cadena productiva forestal en Arauca, que como departamento tiene un gran potencial agroforestal, pero aún no está articulado a la cadena. Se plantea a partir de la construcción conjunta de los actores de la industria y del departamento, la creación de ocho espacios que permitan entender la realidad del sector y de la región, haciendo especial énfasis en la descripción del escenario tendencial, es decir, aquel que mantiene las variables como en la actualidad y en el escenario deseado, en el cual, deben diseñarse estrategias para alcanzar el ideal de la cadena en la región.

Palabras clave: planeación por escenarios, cadena productiva, cadena forestal, departamento de Arauca.

CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PARA LA CADENA FORESTAL EN ARAUCA

Andrea Constanza Padilla Puerta
Alexandra Montoya Restrepo
Iván Alonso Montoya Restrepo

Abstract

Construction of scenarios for a forestry chain in Arauca

Using a prospective exercise, the construction of a scenario for the forest production chain in the Department of Arauca which, as a territorial entity, has a great agroforestry potential, is proposed here, although the region still lacks an articulated chain. Starting with the joint participation of actors of industry and the department, the construction of eight scenarios for understanding the reality of the sector and the region is proposed. It is also proposed to emphasize on the description of the baseline scenario, it's to say, one which maintains the variables as they presently are and also in the desired scenario. In it, strategies should be implemented to achieve the ideal chain in the region.

Keywords: scenario planning, supply chain, forest chain, Department of Arauca.

Resumo

Construção de cenários para a cadeia florestal em Arauca

Mediante um exercício prospectivo propõe-se a construção de cenários para a cadeia produtiva florestal no Departamento de Arauca que, como departamento, tem um grande potencial agroflorestal, mas sem cadeia ainda articulada. Propõe-se, a partir da participação conjunta dos atores da indústria e do departamento, a construção de oito cenários que permitam entender a realidade do setor e da região, fazendo especial ênfase na descrição do cenário tendencial, ou seja, aquele que mantenha as variáveis como estão na atualidade e no cenário desejado, no qual, deveriam se implementar estratégias para alcançar o ideal da cadeia na região.

Palavras chave: planejamento por cenários, cadeia produtiva, cadeia florestal, Departamento de Arauca.

Resultado de investigación: este documento forma parte de una investigación de maestría: “Propuesta de formulación de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca”. Maestría en Administración, Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales-Convenio Arauca, Colombia, 2014.



Introducción

La cadena productiva forestal en Colombia es de gran importancia para el país, no solo por el impacto ambiental que puede producir sino también, por sus efectos en el empleo, la calidad de vida y la economía de las regiones (Padilla, 2014).

Según el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010), la silvicultura y la extracción de madera en Colombia, entre los años 2000 y 2008, representaron cerca del 2,26 % del producto interno bruto (PIB) agropecuario y cerca del 0,21 % del PIB nacional y, según el Departamento Nacional de Planeación (2011, citado por Fedemaderas, 2014), en el año 2010, el sector forestal representó el 7 % del PIB industrial (papel 3,5 %, muebles 2,2 % y madera 1,3 %). En general, de acuerdo con estudios realizados sobre la contribución del sector forestal al PIB, este representa “entre el 0,4 y el 0,5 %” (sectores silvícola y manufacturero) (FAO, 2002).

Por su parte, en el departamento de Arauca, la silvicultura, en conjunto con la actividad ganadera, la agricultura, la caza y la pesca, significó entre los años 2000 y 2007, cerca del 23 % del PIB del departamento (Gobernación de Arauca, Comisión Regional de Competitividad, 2011). En el año 2009, la silvicultura, la extracción de maderas y actividades conexas representaron el 0,8 % del PIB de Arauca (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

En 1998 se suscribió el Acuerdo Nacional de Competitividad para la Cadena, actualizado en 2003, el cual se renovó en abril de 2011, como el Acuerdo Nacional de Competitivi-

dad para la Cadena Productiva Forestal, Madera, Tableros, Muebles y Productos de Madera. En el ámbito regional se adelantan actividades en los núcleos forestales de Córdoba, Antioquia, Caldas, Orinoquía y Magdalena Bajo y se cuenta con núcleos forestales en Santander-Norte de Santander-Sur del Cesar-Sur de Bolívar; Valle-Cauca; Tolima, Cundinamarca, Boyacá y Guajira (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2014). Sin embargo, como puede observarse el departamento de Arauca, con alta vocación forestal, no cuenta con una formalización de la cadena.

2. Marco conceptual

Teniendo como base la proposición de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi) (2003), citada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Biogestión (2009), se establece que “el éxito de una organización en una economía actual no depende solo de sus acciones individuales sino de la relación con otras estructuras, a través de una red de cooperaciones que generen sinergia”, en Colombia, la principal estrategia desarrollada por el gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para el mejoramiento de la competitividad de los sectores agropecuario y forestal ha sido la integración productiva, bajo el modelo de cadenas productivas, para lo cual creó la ley 811/2003, reglamentada a través del decreto 3800/2006 y la resolución 186/2008, y soportada además en acuerdos de competitividad, dándole piso legal y oportunidades de desarrollo a las cadenas productivas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Biogestión, 2009). Para Porter (1994), es de gran importancia la realización de “esquemas productivos de trabajo conjunto en los sectores del país”,

siendo este planteamiento uno de los pilares de la creación de “prácticas empresariales cimentadas en cadenas productivas” para el logro de la productividad (p. 11).

En consecuencia, la asociación entre actores de eslabones de una cadena, especialmente de producción, facilita el establecimiento de relaciones con otros agentes que se constituyen como clave para lograr objetivos (entidades gubernamentales, instituciones dedicadas a la investigación, la banca, etc.); en tal sentido, es aún más fácil vincularse como asociados que como personas individuales, cuando se tienen incluso los mismos fines, favoreciendo el acceso a los mercados, permitiendo una posición de negociación más fuerte, acceso a asistencia técnica y la posibilidad de participar en la formulación de políticas (FAO, 2011).

El Departamento Nacional de Planeación (2004) propone una definición que involucra ese juego de relaciones entre actores como “un conjunto de eslabones vinculados entre sí por relaciones de tipo proveedor-cliente-proveedor” y “comprende desde los bienes primarios, su transformación en bienes intermedios, otros bienes intermedios originados en una cadena productiva diferente, hasta los bienes finales” (p. 16).

Por ejemplo, Kaplinsky y Morris (2000) proponen una definición de cadena productiva como el “conjunto de actividades requeridas para llevar un producto o servicio desde su concepción hasta el cliente final y su posterior desecho o reciclaje, a través de distintas fases de producción” (p. 78). Castellanos, Rojas, Villarraga y Ustate (2001) por su parte, proponen que una cadena productiva:

[...] es la relación entre empresas con el fin de conectar las etapas de abastecimiento de insumos, fabricación, distribución y comercialización de un bien específico, donde los distintos eslabones efectúan acuerdos que condicionan sus vínculos y supeditan sus procesos técnicos y productivos, a fin de hacerse competitivos en el ámbito nacional e internacional, mediante el fortalecimiento de la cadena de valor en las organizaciones y el incremento del valor agregado de sus productos (p. 97).

En el país existen cadenas productivas en diferentes sectores, como por ejemplo, la de abejas y apicultura, del cacao y su industria, de camarón de cultivo, de flores y follajes, de hortalizas, del mango, de peces ornamentales, entre otras muchas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2008), todas ellas con una estructura basada en la existencia de elementos básicos como la “agrupación de empresas relacionadas consecutivamente por eslabones”, flujos de información y “canales de transferencia” que permiten desarrollar todo el proceso de producción hasta llegar al consumidor final (Castellanos *et al.*, 2001, p. 97).

En general, hay un interés constante por conocer en detalle las características de la cada cadena productiva y, en ese sentido, se han elaborado diversas definiciones y también diagramas que permiten entender sus diferentes componentes. Por ejemplo, la Onudi de Nicaragua (Cepal, 2010) diseñó un modelo que cadena productiva que, además de establecer eslabones que se consideran críticos para la cadena, representa eslabones y relaciones inexistentes o débiles, que reflejan el estado de la cadena productiva (véase gráfico 1).

Este tipo de organización en cadenas productivas, representa ventajas en la “reducción de costos de búsqueda de insumos, tecnología, conocimiento, mercados al facilitar la obtención de información, eliminación de la figura del intermediario y viabilización del avance tecnológico a nivel de todo el proceso productivo” (Castellanos *et al.*, 2001, p. 97). Para el caso de una cadena productiva forestal, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2007), corresponde a:

[...] una representación abstracta que muestra las relaciones comerciales y de producción entre actores que representan los eslabones del proceso de extraer o cultivar árboles en bosques, para obtener madera a fin de transformarla sucesivamente hasta obtener productos de alto valor agregado para llevarlos a un mercado de consumidores, en el país o en el exterior, generando riqueza y obteniendo de esta forma un ingreso que debería repartirse con la mayor equidad entre los actores de la cadena.

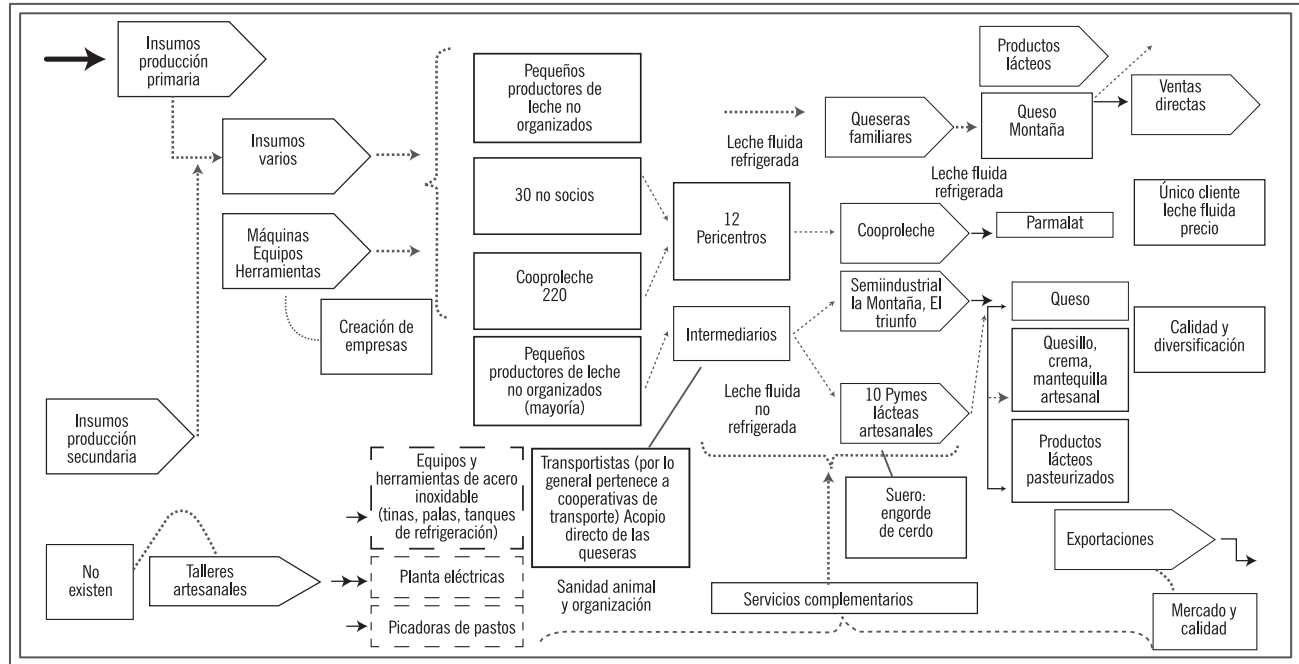
La cadena productiva forestal de Colombia conjuga productos provenientes de bosques naturales con plantaciones forestales comerciales, estas últimas con dificultades en el manejo silvicultural y con especies de alto potencial pero desaprovechadas, con largos ciclos de producción e inversión menor a la esperada (Departamento Nacional de Planeación, 2004).

Los principales productos de la cadena forestal en Colombia, tienen como destino el mercado doméstico, estos son: madera en rollo, pulpa de madera, chapas y contrachapado y tableros aglomerados, generados por compañías con aserraderos, tanto manuales como mecánicos; además de muebles, producidos industrialmente por tan solo siete empresas con entre 350 y 500 empleados y, subindustrial y artesanalmente por talleres de menos de cinco empleados (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2005).

3. Materiales y métodos

Se propuso un modelo de cadena productiva forestal a partir de información secundaria generada por la Gober-

Gráfico 1. Ejemplo de representación de una cadena productiva



FUENTE: Cepal (2010).

nación de Arauca, la Cámara de Comercio de Arauca, la Fundación para el Desarrollo Agrícola, Social y Tecnológico (Fundaset) y Corporinoquia seccional Arauca. Se identificaron los actores de la cadena productiva, para lo cual fue necesario indagar en la Gobernación de Arauca, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Sostenible, de donde se obtuvo la primera línea de información sobre los actores. Una vez se consultaron los primeros, se obtuvo información que facilitó la identificación de la totalidad de actores que en la actualidad se encuentran vinculados y aquellos que podrían estar vinculados, eventualmente, a la cadena productiva forestal del departamento de Arauca.

Para el desarrollo de esta primera fase se siguieron los lineamientos metodológicos propuestos por el Grupo de Investigación Biogestión (2007) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para ello se realizó una consulta previa con algunos de los actores identificados para la delimitación del instrumento de recolección de información, para lo cual también se tuvo en cuenta información secundaria. Con los actores y el instrumento definido, se aplicó encuesta a actores, con la que se lograron establecer 28 variables, que consideraron estos que podían incidir en el desarrollo de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca. Posteriormente, se solicitó a siete expertos de la cadena, en municipios diferentes a la capital del departamento y en esta, así como en la Gobernación de Arauca y otras entidades públicas.

Por último, se realizó un ejercicio prospectivo, mediante el cual se hizo la construcción de escenarios, utilizando para

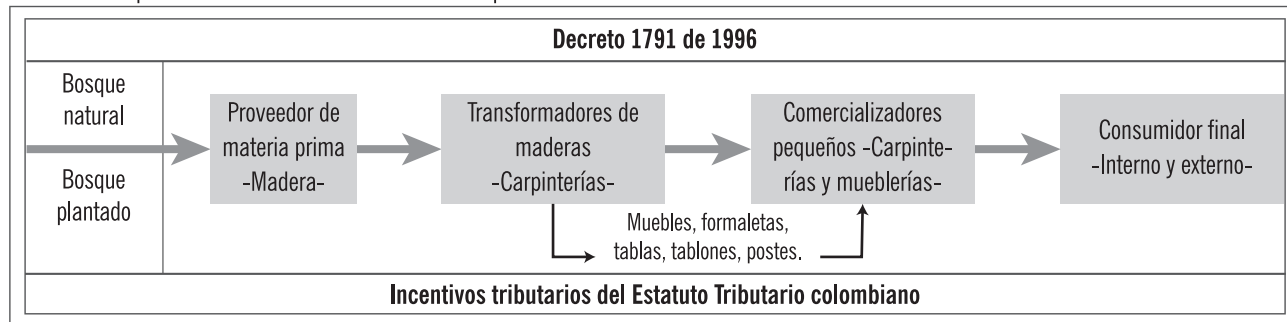
ello, resultados de los análisis anteriores y creando una matriz de análisis morfológico (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Biogestión, 2009), que permite evaluar la potencial ocurrencia de la combinación de los diferentes estados posibles, asociados a las variables de trabajo y así se logró definir los escenarios tendencial y deseable.

4. Resultados y discusión

En el departamento de Arauca, los recursos forestales se emplean principalmente como fuente de maderas para la transformación, en la incipiente industria maderera local, representada por las carpinterías, las cuales actúan como comercializadoras, con mueblerías locales (véase gráfico 2). De la misma manera, se utiliza madera del bosque en el ámbito doméstico, en las fincas como combustible, y como materia prima para la elaboración de artesanías, en menor proporción.

Teniendo como soporte el resultado del análisis estructural –con la matriz de motricidad y dependencia–, enriquecido con el análisis de gobernabilidad y dependencia, así como del análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (Dofa) de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca y, contando además con el análisis de la estrategia de los actores de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca, a continuación se realiza la construcción de los escenarios generados según la metodología propuesta por Shoemaker (1995, citado por Vieira, 1999), a través de la cual se “sistematiza una gran

Gráfico 2. Comportamiento actual del sector forestal del departamento de Arauca



FUENTE: elaboración propia con base en información de actores del sector forestal del departamento de Arauca.

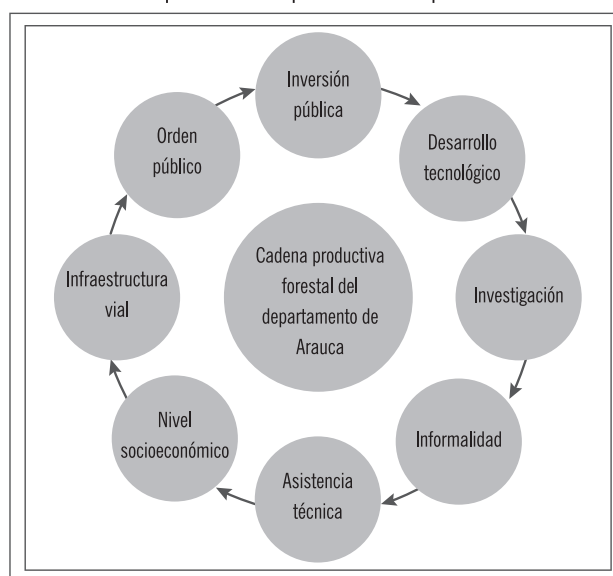
cantidad de informaciones cuantitativas y cualitativas en argumentos que muestran cómo interactúan los distintos elementos que forman el ambiente en el que se hace necesario la toma de decisiones” (p. 8).

Inicialmente, se identifican los “factores y procesos que condicionan el futuro” (Vieira, 1999, p. 21) y, para ello, se establecen los factores predeterminados o tendencias y las incertidumbres y discontinuidades (véase tabla 1).

Se introducen en este punto las variables de trabajo, resultantes de los análisis en mención (véase gráfico 3), con las cuales se realizará la estructuración de los escenarios.

Con estas variables se procede a elaborar “una matriz que presente en las líneas, las variables, y en las columnas, los estados alternativos plausibles que cada variable puede asumir”, a través de la cual se crearán los escenarios, que se “estructurarán alrededor de un conjunto de estados alternativos, seleccionados de forma que garanticen consistencia y coherencia entre ellos (Vieira, 1999, p. 31) (véase tabla 2).

Gráfico 3. Variables sobre las cuales se realizará la construcción de escenarios futuros para la cadena productiva del departamento de Arauca



FUENTE: elaboración propia.

Tabla 1. Factores que condicionan el futuro de la cadena productiva forestal de departamento de Arauca

Factores predeterminados o tendencias	Incertidumbres	Discontinuidades
<ul style="list-style-type: none"> - La globalización - Apertura económica del país - Crecimiento del comercio internacional - Inversión de capitales públicos y privados en actividades productivas - Búsqueda de la competitividad de empresas, agremiaciones y países - Control de la inversión pública - Interés creciente en la protección medioambiental - Demandas tecnológicas para la producción y la industria - Continuidad en la búsqueda de la seguridad alimentaria nacional e internacional - Aumento de la población 	<ul style="list-style-type: none"> - Conflicto armado en el departamento y el país - Conflictos entre actores de la cadena productiva forestal - Cambios en la ocupación de tierras rurales, especialmente de aquellas localizadas en las áreas con vocación forestal 	<ul style="list-style-type: none"> - Crisis económica mundial que afecte la economía nacional

FUENTE: elaboración propia con base en información de los actores y expertos consultados y los elementos bibliográficos reseñados.

Tabla 2. Estructuración de estados alternativos para la cadena productiva forestal del departamento de Arauca, mediante análisis morfológico

Estados alternativos				
Variables	Estado 1	Estado 2	Estado 3	Estado 4
Inversión pública	Estancamiento de la inversión pública, manteniéndose el mismo monto de inversión año tras año y de las líneas de crédito e incentivos desarrollados hasta el momento	Atracción de capitales internacionales para inversión en la cadena productiva	Articulación de las entidades territoriales y nacionales que generan el incremento de la inversión pública, convirtiéndose en una cadena productiva atractiva para la participación de los actores de la cadena	Atracción de capitales privados con inversión pública que permiten la creación de nuevas líneas de crédito e incentivos enfocados en impulsar la innovación en la producción, transformación y comercialización de productos y servicios de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca
Desarrollo tecnológico	Desarrollo tecnológico estancado por falta de inversión	Desarrollo de paquetes tecnológicos en el contexto nacional que son transferidos al departamento para su implementación	Desarrollo de paquetes tecnológicos adecuados a las características físico-químicas y microbiológicas de los suelos del departamento	Desarrollo de paquetes tecnológicos innovadores, adecuados a las características geoclimáticas del departamento, que faciliten la generación de nuevos productos y servicios del bosque plantado, los cuales se divulgan y socializan de manera permanente en diferentes escenarios
Investigación	Desarrollo de investigación sobre el sector forestal en el ámbito nacional que es remitida al departamento de Arauca	Desarrollo de procesos de investigación aplicada al sector agropecuario del departamento	Desarrollo de procesos permanentes de investigación aplicada a la cadena productiva forestal del departamento de Arauca, mediante la participación de universidades y otras entidades dedicadas a la investigación, y socialización permanente de resultados a los actores de la cadena	Desarrollo de investigación aplicada a la producción forestal en el departamento de Arauca
Informalidad	Estancamiento en la creación de empresas asociadas a la cadena productiva forestal	Formalización de empresas dedicadas a la producción, transformación y/o comercialización de productos forestales generados en el departamento de Arauca	Creación de unidad de apoyo a la formalización de empresas de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca	Creación de empresas dedicadas a la producción, transformación y/o comercialización de productos y servicios que se relacionan con la cadena productiva forestal que faciliten la generación de nuevos empleos, para personal calificado y no calificado, y se incentiva la asociatividad de empresas de los diferentes eslabones de la cadena productiva
Asistencia técnica	Imposibilidad de prestar asistencia técnica a los productores de la cadena debido al conflicto armado que se vive en el departamento de Arauca	Continuidad en la entrega de asistencia técnica a productores de la cadena, mediante el desarrollo de proyectos asociados al sector agropecuario	Desarrollo de proyectos de asistencia técnica a la cadena productiva forestal del departamento de Arauca	Integración de entidades del sector agropecuario para el desarrollo de asistencia técnica integral a productores de la cadena, adecuada a las características de cada plantación forestal comercial y enfocada en producciones limpias e innovadoras

Estados alternativos				
Variables	Estado 1	Estado 2	Estado 3	Estado 4
Nivel socioeconómico	Imposibilidad de realizar procesos de producción de bienes y servicios forestales en las zonas rurales, generando empeoramiento del nivel socioeconómico de sus comunidades	Mantenimiento del nivel socioeconómico actual de las comunidades rurales	Mejoramiento del nivel socioeconómico de las comunidades rurales del departamento	Comunidades rurales fortalecidas, liderando y/o participando en procesos de producción forestal (productos y servicios), acuerdos con nuevos requerimientos del mercado nacional e internacional
Infraestructura vial	Imposibilidad de realizar mejoramiento de las vías del departamento	Mantenimiento de las vías existentes del departamento	Mejoramiento de las condiciones de las vías intermunicipales del departamento, mediante pavimentación	Vías municipales e intermunicipales en condiciones aptas para el transporte de productos forestales
Orden público	Mantenimiento de las condiciones actuales de seguridad y orden público en los diferentes municipios del departamento	Disminución de las acciones hostiles por parte de los grupos armados ilegales	Avance de proceso de paz y consolidación del acuerdo, con cese de acciones hostiles por parte de los grupos armados al margen de la ley	Finalización del conflicto armado interno departamental, mejoramiento del orden público e inicio de la etapa de posconflicto apoyado en el desarrollo de actividades productivas en el sector forestal

FUENTE: elaboración propia como resultado de los análisis previos realizados y de la información obtenida de los actores y expertos de cadenas consultadas.

Con base en los estados alternativos consolidados en la tabla 2 y definidos para cada variable “por la lógica de las informaciones sobre los procesos que conforman el futuro” (Vieira, 1999, p. 33), se procede a la estructuración de los escenarios preliminares; considerados así debido a que pueden contener inconsistencias que se enlazan con las tendencias identificadas previamente y con el comportamiento de los principales actores, así como con posibles inconsistencias en la narración, en el momento de hacer la conexión entre los estados posibles y relacionadas también con el papel de los diferentes actores. Teniendo en cuenta esto, y dada la cantidad de escenarios preliminares que se podrían generar, a continuación se presentan los escenarios preliminares que podrían ser evaluados nuevamente, de manera particular (véase tabla 3).

Tabla 3. Algunos de los escenarios preliminares resultantes para la cadena productiva forestal del departamento de Arauca

Escenario	Estados alternativos
Escenario 1	Atracción de capitales internacionales para inversión en la cadena productiva, con el consecuente desarrollo de paquetes tecnológicos y de investigación sobre el sector forestal nacional que se transfieren al departamento para su implementación, además de la formalización de empresas dedicadas a la producción, transformación y/o comercialización de productos forestales generados en el departamento de Arauca, las cuales podrían potenciarse con la continuidad en la entrega de asistencia técnica a productores de la cadena, mediante el desarrollo de proyectos asociados al sector agropecuario, manteniendo así el nivel socioeconómico actual de las comunidades rurales, así como el desarrollo de acciones de mantenimiento de las vías existentes en el departamento, a pesar de que se mantienen las condiciones actuales de seguridad y orden público en los diferentes municipios.
Escenario 2	Atracción de capitales internacionales para inversión en la cadena productiva, con el consecuente desarrollo de paquetes tecnológicos adecuados a las características físico-químicas y microbiológicas de los suelos del departamento y de investigación aplicada al sector agropecuario, además de la formalización de empresas dedicadas a la producción, transformación y/o comercialización de productos forestales generados en el departamento de Arauca, las cuales podrían ser potenciadas con la continuidad en la entrega de asistencia técnica a productores de la cadena, mediante el desarrollo de proyectos asociados al sector agropecuario, manteniendo así el nivel socioeconómico actual de las comunidades rurales, pero con la imposibilidad de realizar mejoramiento de las vías del departamento y el mantenimiento de las condiciones actuales de seguridad y orden público en los municipios.

Escenario	Estados alternativos
Escenario 3	<p>Articulación de las entidades territoriales y nacionales que suscitan el incremento de la inversión pública, convirtiéndose en una cadena productiva atractiva para la participación de los actores de la cadena, con el consecuente desarrollo de procesos permanentes de investigación aplicada a la cadena productiva forestal del departamento de Arauca, mediante la participación de universidades y otras entidades dedicadas a la investigación, y socialización permanente de resultados a los actores de la cadena y en la generación de paquetes tecnológicos adecuados a las características físico-químicas y microbiológicas de los suelos del departamento de Arauca y desarrollo de proyectos de asistencia técnica a la cadena productiva forestal del departamento de Arauca que facilitan el mejoramiento del nivel socioeconómico de las comunidades rurales del departamento y de las condiciones de las vías intermunicipales, además de la disminución de las acciones hostiles por parte de los grupos armados al margen de la ley.</p>
Escenario 4	<p>Articulación de las entidades territoriales y nacionales que generan el incremento de la inversión pública, convirtiéndose en una cadena productiva forestal atractiva para la participación de actores, con el consecuente desarrollo de procesos de investigación aplicada al sector agropecuario del departamento y de paquetes tecnológicos adecuados a las características físico-químicas y microbiológicas de los suelos del departamento, y la generación en la continuidad en la entrega de asistencia técnica a productores de la cadena, mediante el desarrollo de proyectos asociados al sector agropecuario, manteniéndose un estancamiento en la creación de empresas asociadas a la cadena productiva forestal, ocasionando el mantenimiento del nivel socioeconómico actual de las comunidades rurales del departamento de Arauca, sumado a la imposibilidad de realizar el mejoramiento de las vías del departamento y el mantenimiento de las condiciones actuales de seguridad y orden público en los diferentes municipios.</p>
Escenario 5	<p>Articulación de las entidades territoriales y nacionales que generan el incremento de la inversión pública, convirtiéndose en una cadena productiva atractiva para la participación de los actores de la cadena, a pesar de que hay un estancamiento del desarrollo tecnológico debido a la falta de inversión de recursos, aunque sigue haciéndose divulgación y socialización de la existente en diferentes escenarios, y se facilita la creación de unidad de apoyo a la formalización de empresas de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca y la realización de proyectos de asistencia técnica a la cadena productiva forestal del departamento de Arauca, todo ello para lograr el mejoramiento del nivel socioeconómico de las comunidades rurales del departamento, el mejoramiento de las condiciones de las vías intermunicipales y la disminución de acciones hostiles por parte de grupos armados al margen de la ley.</p>
Escenario 6	<p>Atracción de capitales privados con inversión pública que permiten la creación de nuevas líneas de crédito e incentivos enfocados en impulsar la innovación en la producción, transformación y comercialización de productos y servicios del bosque plantado, el desarrollo de investigación aplicada a la producción forestal en el departamento de Arauca y de paquetes tecnológicos adecuados a las características físico-químicas y microbiológicas de los suelos del departamento, además de proyectos de asistencia técnica a la cadena productiva forestal, facilitando así la creación de empresas dedicadas a la producción, transformación y/o comercialización de productos y servicios relacionados con la cadena productiva forestal que faciliten la generación de nuevos empleos, para personal calificado y no calificado, y se incentiva la asociatividad de empresas de los diferentes eslabones de la cadena productiva, logrando así comunidades rurales fortalecidas, liderando y/o participando en procesos de producción forestal (productos y servicios), acordes con nuevos requerimientos del mercado nacional e internacional, pero con la imposibilidad de realizar el mejoramiento requerido de las vías del departamento, a pesar de que avanza el proceso de paz y se consolida el acuerdo, con cese de acciones hostiles por parte de los grupos armados al margen de la ley.</p>
Escenario 7	<p>Atracción de capitales privados con inversión pública que permiten la creación de nuevas líneas de crédito e incentivos enfocados en impulsar la innovación en la producción, transformación y/o comercialización de productos y/o servicios de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca, con el consecuente desarrollo de procesos permanentes de investigación aplicada a la cadena, mediante la participación de universidades y otras entidades dedicadas a la investigación, y el desarrollo de paquetes tecnológicos innovadores que faciliten la generación de nuevos productos y servicios del bosque plantado, los cuales son divulgados y socializados de manera permanente en diferentes escenarios, ocasionando de esta manera el interés en la creación de empresas dedicadas a la producción, transformación y/o comercialización de productos y servicios relacionados con esta cadena productiva, facilitando a su vez la creación de nuevos empleos, para personal calificado y no calificado, incentivando además la asociatividad de empresas de los diferentes eslabones de la cadena productiva y la integración de entidades del sector agropecuario para el desarrollo de asistencia técnica integral a productores de la cadena, adecuada a las características de cada plantación forestal comercial y enfocada en producciones limpias e innovadoras, lo que redundaría en la generación de comunidades rurales fortalecidas, liderando y/o participando en procesos de producción forestal (productos y servicios), acordes con nuevos requerimientos del mercado nacional e internacional, además de la existencia de vías municipales e intermunicipales en condiciones adecuadas para el transporte de productos forestales, sumado a la finalización del conflicto armado interno y el mejoramiento del orden público e inicio de la etapa de posconflicto apoyado en el desarrollo de actividades productivas en el sector forestal.</p>

Escenario	Estados alternativos
Escenario 8	Atracción de capitales privados con inversión pública que permiten la creación de nuevas líneas de crédito e incentivos enfocados en impulsar la innovación en la producción, transformación y comercialización de productos y servicios del bosque plantado, el desarrollo de investigación aplicada a la producción forestal en el departamento de Arauca y de paquetes tecnológicos adecuados a las características físico-químicas y microbiológicas de los suelos del departamento, la integración de entidades del sector agropecuario para el desarrollo de asistencia técnica integral a productores de la cadena, adecuada a las características de cada plantación forestal comercial y enfocada en producciones limpias e innovadoras y en la creación de unidad de apoyo a la formalización de empresas de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca, logrando así el mejoramiento del nivel socioeconómico de las comunidades rurales del departamento y el mejoramiento de las condiciones de las vías intermunicipales y la disminución de acciones hostiles por parte de los grupos armados al margen de la ley.

FUENTE: elaboración propia.

En la tabla 4 se presentan algunas características importantes de cada uno de los escenarios que se quisieran resaltar.

Tabla 4. Diferencias y características de los escenarios contruidos para la cadena productiva forestal del departamento de Arauca

Escenario 1	Aunque se presentan condiciones positivas que podría beneficiar el desarrollo de la cadena, también se manifiesta la existencia de una condición negativa que puede afectar considerablemente a la cadena, relacionada con el mantenimiento de las condiciones actuales de seguridad y orden público en los diferentes municipios
Escenario 2	A pesar de que existen condiciones positivas que favorecen el desarrollo de la cadena, se presenta la imposibilidad de realizar el mejoramiento de vías como un factor limitante del desarrollo de este sector en el departamento de Arauca
Escenario 3	La combinación resultante de estados de las variables estratégicas, aunque positiva, no es la que mejores condiciones ofrece para el desarrollo de la cadena productiva
Escenario 4	Este escenario conjuga los estados de las variables estratégicas identificadas que mantendrían a la cadena productiva forestal en una situación similar a la actual
Escenario 5	Existe una combinación importante de estados positivos para el desarrollo de la cadena, aunque se le resta relevancia a una de las variables estratégicas para el desarrollo de esta cadena productiva en el departamento: el desarrollo tecnológico, asociado a procesos de investigación
Escenario 6	Se presentan estados aún más favorables que los del escenario 3; sin embargo, se tiene también la imposibilidad de realizar el mejoramiento de las vías requerido para el desarrollo y la evolución de la cadena
Escenario 7	Este es el escenario que conjuga los mejores estados posibles de las diferentes variables estratégicas identificadas
Escenario 8	Se genera una combinación de estados que podría beneficiar el desarrollo de la cadena productiva; no obstante, a pesar de que hay una disminución de las acciones hostiles por parte de los grupos armados al margen de la ley, se continúa generando la incertidumbre por las condiciones de seguridad cambiantes al no haber todavía un acuerdo de paz

Fuente: elaboración propia.

Como ya se dijo, los escenarios posibles que pueden estructurarse de manera preliminar corresponden a las diferentes combinaciones entre campos y, en tal sentido, se redujeron a una muestra de ellos, dejando de lado escenarios pesimistas, considerando los más coherentes, teniendo en cuenta además las tendencias, las incertidumbres y posibles discontinuidades. Entre estos ocho escenarios se resaltan únicamente los escenarios tendencial (que demuestra cómo sería el futuro si se mantienen las condiciones actuales y no se actúa y, en consecuencia, se continúa con esta tendencia) y deseable (escenario que se considera podría ser el mejor para el desarrollo de la cadena productiva forestal en el departamento).

Enseguida se presentan los escenarios tendencial y deseable para la cadena productiva forestal del departamento de Arauca.

Escenario tendencial

Este escenario representa la tendencia hacia la “prolongación de la situación actual” (Medina, 2006, p. 398); la cual corresponde al siguiente enunciado (escenario 4):

Articulación de las entidades territoriales y nacionales que generan el incremento de la inversión pública, convirtiéndose en una cadena productiva forestal atractiva para la participación de actores, con el consecuente desarrollo de procesos de investigación aplicada al sector agropecuario del departamento y de paquetes tecnológicos adecuados a las características físico-químicas y microbiológicas de los suelos del departamento, y la generación en la continuidad en la entrega de asistencia técnica a productores de la cadena, mediante el desarrollo de proyectos asociados al sector agropecuario, manteniéndose un estancamiento en la creación de empresas asociadas a la cadena productiva forestal, ocasionando el mantenimiento del nivel socioeconómico actual de las comunidades rurales del departamento de Arauca, sumado a la imposibilidad de realizar el mejoramiento de las vías del departamento y el mantenimiento de las condiciones actuales de seguridad y orden público en los diferentes municipios.

Como se ha dicho, según este escenario, si no se modifican positivamente las condiciones actuales, la cadena productiva forestal del departamento de Arauca, continuará realizando pequeñas acciones aisladas que no representan impacto en la economía local, y menos en la nacional, así como en el nivel socioeconómico de las comunidades rurales, cercanas a las áreas con vocación forestal. Este escenario es el reflejo de las debilidades encontradas por los expertos consultados, resultantes en la matriz Dofa, sugiriendo la necesidad de realizar un cambio en relación con la baja inversión de recursos públicos (D3), la ausencia de procesos de investigación aplicada (D1), que a su vez puede incidir en el escaso desarrollo tecnológico aplicado a la cadena productiva, debilidad en la gestión empresarial (D4), lo que influye en el sostenimiento de condiciones de informalidad y, todo esto, como resultado de la ausencia de la cadena productiva en el departamento de Arauca.

Escenario deseable

Este escenario “indica el horizonte a donde debemos encaminar nuestros esfuerzos si queremos que las cosas cambien significativamente y si pretendemos superar los pronósticos del escenario probable” (Medina, 2006, p. 398); este corresponde al siguiente enunciado (escenario 7):

Atracción de capitales privados con inversión pública que permiten la creación de nuevas líneas de crédito e incentivos enfocados en impulsar la innovación en la producción, transformación y/o comercialización de productos y/o servicios de la cadena productiva forestal del departamento de Arauca, con el consecuente desarrollo de procesos permanentes de investigación aplicada a la cadena, mediante la participación de universidades y otras entidades dedicadas a la investigación, y el desarrollo de paquetes tecnológicos innovadores que faciliten la generación de nuevos productos y servicios del bosque plantado, los cuales son divulgados y socializados de manera permanente en diferentes escenarios, generando de esta manera el interés en la creación de empresas dedicadas a la producción, transformación y/o comercialización de productos y servicios relacionados con esta cadena productiva, facilitando a su vez la creación de nuevos empleos, para personal calificado y no calificado, incentivando además la asociatividad de empresas de los diferentes eslabones de la cadena productiva y la integración de entidades del sector agropecuario para el desarrollo de asistencia técnica integral a productores de la cadena, adecuada a las características de cada plantación forestal comercial y enfocada en producciones limpias e innovadoras, lo que redundaría en la generación de comunidades rurales fortalecidas, liderando y/o participando en procesos de producción forestal (productos y servicios), acordes con nuevos requerimientos del mercado nacional e internacional, además de la existencia de vías municipales e intermunicipales en condiciones aptas para el transporte de productos forestales, sumado a la finalización del conflicto armado interno y el mejoramiento del orden público e inicio de la etapa de posconflicto apoyado en el desarrollo de actividades productivas en el sector forestal.

5. Conclusiones

El fortalecimiento de la cadena productiva del Arauca dependerá no solo de su articulación con la cadena nacional sino también, con el compromiso de todos sus actores para poder avanzar hacia el escenario deseado, en que lo social, lo tecnológico, lo político, lo económico y lo ambiental estén alineados en cada uno de los eslabones para alcanzar un objetivo común.

El escenario tendencial identificado se considera la prolongación de la situación actual en la que se encuentra inmerso el departamento de Arauca y, en tal sentido, aunque probable, es un escenario que se esperaría que no se presentara si lo que se quiere es el fortalecimiento y el desarrollo del sector forestal y de la cadena productiva en

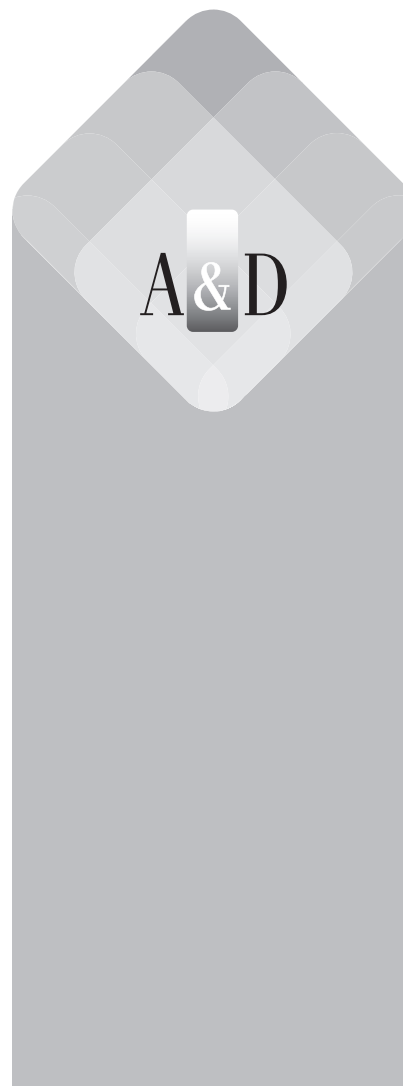
el departamento. Por el contrario, el escenario deseable se considera como la mejor oportunidad para que la cadena logre una verdadera evolución y desarrollo en el departamento. Este tipo de ejercicios resulta de gran utilidad en la construcción de estrategias comunes que favorezcan el desarrollo del sector y la región, más aún cuando se integran al ejercicio prospectivo actores de la misma cadena, generando un ambiente propicio para el desarrollo de la gobernanza, que facilite la implementación y el desarrollo de la cadena productiva forestal en el largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Anaya, J. (2011). *Logística integral, gestión operativa de la empresa*. Madrid: Esic Editorial.
- Botto, M. (2013). Alcances y límites en la integración productiva del Mercosur. *Flaco/Conicet*, 36.
- Calderón et al. (2012). Estructura y función de la cadena productiva de carne de bovino en la ganadería ejidal de Tecpatán, Chiapas, México. *Avances en Investigación Agropecuaria*, 18.
- Carrión, J. (2007). *Estrategia de la visión a la acción*. Madrid: Esic Editorial.
- Castellanos, O. (2011). Conceptualización y papel de la cadena productiva en un entorno de competitividad. *Innovar*, pp. 87-98.
- Castellanos, O., Rojas, J., Villarraga, L. y Ustate, E. (2001). Conceptualización y papel de la cadena productiva en un entorno de competitividad. *Innovar*, 18, pp. 87-98.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) y Universidad Nacional de Colombia. (2005). *Documento diagnóstico departamental. Plan estratégico de productividad y competitividad del departamento de Arauca*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) y Universidad Nacional de Colombia. (2005). *Documento diagnóstico departamental. Plan estratégico de productividad y competitividad del departamento de Arauca*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2010). *Competitividad, redes de empresas y cooperación*. Santiago de Chile: Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2010). *Del mercado a la integración vertical*.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor). (27 de diciembre de 2013). Recuperado de: <http://www.conafor.gob.mx>
- Cordero, D. (2011). *Los bosques en América Latina*.
- Corporinoquia y Carbono y Bosques. (2008). *Plan general de ordenamiento forestal*. Contrato No. 100.14.08.039 de 2008.
- Cruz, M. y Vargas, R. (2003). *Evaluación ecológica y silvicultural de ecosistemas boscosos*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Dávalos, R. (1996). Importancia ecológico-económica del aprovechamiento de bosques. *Madera y Bosques*, 2(2), pp. 3-10.
- Departamento Nacional de Planeación. (2001). *Conpes 3125: estrategia para la consolidación del plan nacional de desarrollo forestal*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Cadenas productivas. Estructura, comercio internacional y protección*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Balance del sector industrial*. Recuperado de: <http://fedemaderas.org.co/wp-content/uploads/2012/04/VER-PRESENTACION%20C3%93N-GREMIAL-Y-SECTORIAL6.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan nacional de desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Visión estratégica territorial departamental. Visión Arauca 2032: geoestratégica, innovadora y nuestra*.
- Díaz, M. (2002). El desarrollo rural y el medioambiente en América Latina después de Brundtland: dos pasos atrás y uno adelante. *Nueva Sociedad*, 182, pp. 34-46.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2002). *Estado de la información forestal en Colombia. Santiago de Chile*. Recuperado de: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/AD392S/AD392S00.pdf>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2005). Mayores beneficios económicos de los bosques: nuevas oportunidades y desafíos. En: FAO. *Situación de los bosques del mundo* (pp. 71-87). Roma: FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2007). *Situación de los bosques del mundo*.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2011). *Estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura*. Roma: FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2011). *Situación de los bosques del mundo*. Roma: FAO.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2012). El poder de los bosques. *Revista Internacional de Silvicultura e Industrias Forestales*, 63, p. 88.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2012). *Estado de los bosques del mundo*.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (18 de diciembre de 2013). *fao.org*. Recuperado de: <http://www.fao.org>
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). (2000). *Contribuciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial al Programa 21*. Washington: FMAM.
- Fundación para el Desarrollo Agrícola, Social y Tecnológico (Fundaset). (2006). *Marco general y conceptual del sector forestal en la Amazoninoquia*. Arauca: Fundaset.
- Fundación para el Desarrollo Agrícola, Social y Tecnológico (Fundaset). (2006). *Marco general y conceptual del sector forestal en la Amazoninoquia*. Arauca: Fundaset.
- Fundación para el Desarrollo Agrícola, Social y Tecnológico (Fundaset). (2007). *Plan estratégico del sector forestal del departamento de Arauca: lineamientos para la creación del Consejo Forestal Departamental*. Arauca: Fundaset.
- Garduño et al. (2008). El valor de la integración de la cadena productiva de cacao en México. *Sciences de Gestión*, 66(17).
- Gobernación de Arauca y Comisión Regional de Competitividad. (2011). *Plan regional de competitividad del departamento de Arauca*. Arauca: Gobernación de Arauca y Comisión Regional de Competitividad.
- Gobernación de Arauca. (2002). *Diagnóstico de competitividad de la cadena forestal en el departamento de Arauca*. Arauca: Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente Departamental, Asociación de Profesionales de Arauca.
- Gobernación de Arauca. (2012). *Plan de desarrollo departamental de Arauca 2012-2015. Es hora de resultados*. Arauca: Gobernación de Arauca.
- Godet, M. (1996). *De la anticipación a la acción*. Bogotá: Alfomega S. A.
- Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. París: Gerpa.
- Gorbaneff, Y. y Restrepo, A. (2006). Determinantes de la integración vertical en la cadena de distribución de combustible en Colombia. *Cuadernos de Administración*, pp. 125-146.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2010). *Desarrollo de los agronegocios y la agroindustria rural en América Latina y el Caribe*. San José: IICA.
- Jiménez, C. (2012). Valorización capitalista de la Orinoquia colombiana. *Ciencia Política*, 13, pp. 150-180.
- Krajewsky, L. y Ritzman, L. (2000). *Administración de operaciones, estrategia y análisis*. México: Pearson Education.
- Martínez, D. y Milla, A. (2005). *La elaboración del plan estratégico y su implementación a través del cuadro de mando integral*. Madrid: Díaz de Santos S. A.
- Matta, J. y Schweitzer, L. (2012). Un nuevo lugar para situar los bosques dentro del sector del desarrollo. *Unasylva*, 63(239), pp. 3-8.
- Medina, J. (2006). *Visión compartida de futuro*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). (2006). *Cadenas productivas en el Mercosur*. Montevideo: Mercosur.
- Mercado Común del Sur (Mercosur). (2009). *Seminario de integración productiva del Mercosur*. Montevideo: Mercosur.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Manejo forestal sostenible en Colombia, retos y perspectivas*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/portalDNP/memorias/VICEMINISTRO%20DE%20AMBIENTE-%20MAVDT.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2014). *Sistema de información de gestión y desempeño de organizaciones de cadenas*. Recuperado de: <http://sioc.minagricultura.gov.co/index.php/art-inicio-cadena-forestal/?ide=47>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Universidad Nacional de Colombia y Biogestión. (2011). *Sembrando innovación para la competitividad del sector agropecuario colombiano*. Bogotá: Giro Editores Ltda.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2005). *La cadena forestal y madera en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007). *Cadena productiva forestal. Tableros aglomerados y contrachapados. Muebles y productos de madera*. Bogotá: Giro Editores Ltda.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2008). *Cadenas productivas agropecuarias, pesqueras y forestales*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Biogestión. (2009). *Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de fique en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Biogestión.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Biogestión. (2009). *Manual metodológico para la definición de agendas de investigación y desarrollo tecnológico en cadenas productivas agroindustriales*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Biogestión.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Cámara de Comercio de Arauca. (2008). *Informes 1 y 2 de la Comisión de Competitividad del Departamento de Arauca*. Arauca: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Cámara de Comercio de Arauca.
- Ministerio del Medio Ambiente y otros. (2000). *Plan nacional de desarrollo forestal*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.
- Montoya, L. (2010). *Gestión de sistemas de integración empresarial*. Bogotá.
- Montoya, L. y Montoya, I. (2011). *Modelos de integración empresarial*. Web: Editorial Académica Española.
- Montoya, L., Martínez, L. y Peralta, J. (2005). Análisis de variables estratégicas para la conformación de una cadena productiva de quinua en Colombia. *Innovar*, pp. 103-119.
- Morales, M. E. y Peláez, N. S. (2002). El estudio de la cadena productiva del fique. *Innovar*, 20(14).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2011). *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2011*. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas. (2013). *Resolución 66/288. El futuro que queremos*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992). *Agenda 21*. Río de Janeiro.
- Presidencia de la República de Colombia. (18 de diciembre de 1974). Decreto-ley 2811/1974. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (2013). *Contrato plan de la nación con el departamento de Arauca 2013-2020*. Arauca: Presidencia de la República de Colombia.
- Proexport Colombia. (2010). *Sector forestal en Colombia*. Bogotá: Proexport.
- Restrepo, L. y Rivera, H. (2006). *Análisis estructural de sectores estratégicos*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Sepúlveda, S. S. (2008). *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación*. San José.
- Tomta, D. y Chiatchoua, C. (2009). *Cadenas productivas y productividad de las mipymes*.
- Vieira, L. (1999). *El método de escenarios para definir el rol de los INIAs en la investigación agroindustrial*. La Haya: Isnar, Embrapa, Procisur.





Autor

Alberto Luis Zarur Ramos

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá; magíster en Economía, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Docente investigador en pregrado y posgrados, Universidad Autónoma de Bucaramanga (Bucaramanga), Universidad Industrial de Santander (Bucaramanga) y Escuela Superior de Administración Pública (Esap) (Bucaramanga).

Correo electrónico: azarur@unab.edu.co

Fecha de recepción: 19.11.2014

Fecha de aprobación: 11.12.2014

Resumen

La alianza público-privada: herramienta estratégica de gestión pública para el desarrollo de la agroindustria

Con este artículo se busca aportar tanto a la reflexión teórica como al diseño de las políticas públicas enfocadas al desarrollo productivo regional, criterios metodológicos y conceptuales para la construcción de propuestas encaminadas a utilizar las alianzas público-privadas (APP), como soporte estratégico para la promoción de transformaciones productivas, en actividades de la agroindustria dentro de contextos territoriales con características específicas. En este sentido, el artículo parte de la hipótesis acerca de la imposibilidad del desarrollo económico y social desde los presupuestos del desarrollo clásico por el que transitaron los países hoy avanzados de Europa y Estados Unidos. Se propone, por ende, inducir las transformaciones productivas requeridas para un despegue sostenido del desarrollo productivo, partiendo del impulso a la agroindustria a través de la conformación de distritos especializados en dicha producción con el apoyo de las APP establecidas en la ley colombiana. Se establece además, que la agroindustria es el camino propicio para generar un desarrollo económico de mediano y largo plazo.

Palabras clave: desarrollo inducido, desarrollo endógeno, alianzas público-privadas, transformación productiva, distritos agroindustriales.

LA ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA: HERRAMIENTA ESTRATÉGICA DE GESTIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO DE LA AGROINDUSTRIA

Alberto Luis Zarur Ramos

Abstract

Public-private partnership: a strategic public management tool for the development of agro-industry

This article intends to provide both theoretical reflection and the design of public policies focused on regional productive development, methodological and conceptual criteria for the construction of proposals to use Public Private Partnerships (PPPs) as a strategic support for the promotion of productive transformations in agribusiness activities within territorial contexts with specific characteristics. In this sense, the article starts from the assumption about the impossibility of economic and social development under the models of classical development on which, the now advanced countries of Europe and America, once transited. It is proposed, therefore, to induce the productive transformations required for a sustained boost of productive development, starting from the impulse to agribusiness through the creation of specialized districts. This production would be supported by Private Public Partnerships established in the Colombian law. It is also stated that agribusiness is the right way to generating economic development at medium and long term.

Keywords: induced development, endogenous development, public-private partnerships, productive transformation, agribusiness districts.

Resumo

A aliança público-privada: ferramenta estratégica de gestão pública para o desenvolvimento da agroindústria

Com este artigo procura-se aportar, tanto à reflexão teórica, como ao desenho das políticas públicas enfocadas ao desenvolvimento produtivo regional, critérios metodológicos e conceituais para a construção de propostas encaminhadas a utilizar as Alianças público-privadas (APP), como suporte estratégico para a promoção de transformações produtivas, nas atividades da agroindústria dentro de contextos territoriais com características específicas. Neste sentido, o artigo parte da hipótese acerca da impossibilidade do desenvolvimento econômico e social sob os pressupostos do desenvolvimento clássico pelo que transitaram os países hoje avançados da Europa e Estados Unidos. Propõe-se, pelo tanto, induzir as transformações produtivas requeridas para um decolagem sustentado do desenvolvimento produtivo, partindo do impulso à agroindústria a través da conformação de distritos especializados em dita produção com o suporte das Alianças Público Privadas estabelecidas na Lei colombiana. Estabelece-se, além, que a agroindústria é o caminho propício para gerar um desenvolvimento econômico de mediano e longo prazo.

Palavras chave: desenvolvimento induzido, desenvolvimento endógeno, alianças público-privadas, transformação produtiva, distritos agroindustriais.

Resultado de investigación: el presente artículo forma parte de las reflexiones teóricas del proyecto de investigación de interés institucional de la Escuela Superior de Administración Pública: "Las alianzas público-privadas: una estrategia de gestión pública para el desarrollo productivo regional", 2014.



1. Introducción

El propósito central de este artículo, producto de una investigación finalizada, es el de construir una propuesta de modelo que permita determinar el papel de las alianzas público-privadas (APP), en el diseño de una estrategia de desarrollo productivo sectorial generadora de empleo de riqueza. Se trata de responder a la pregunta de cómo conjugar un paquete de estrategias conjuntas entre el sector público, cuya responsabilidad principal es la desarrollar, desde distintos ámbitos, asistencia técnica, incentivos, regulaciones, e infraestructura física y tecnológica, encaminados todos a la promoción de actividades generadoras de empleo productivo y el sector privado cuya responsabilidad básica es la de gestionar eficientemente el desarrollo de unidades productivas.

Desde esta perspectiva y en el contexto de las políticas públicas, las APP se constituyen en un soporte político y jurídico para la generación de propuestas de desarrollo que conlleven mejorar, significativamente, la competitividad, tanto en el mercado nacional como en el internacional, de aquellos sectores de mayor relevancia dentro de la estructura económica de un país, principalmente al interior de las regiones territoriales que es el espacio ideal para el desarrollo de las actividades productivas.

De manera específica, el artículo busca, a partir de la identificación de potencialidades productivas de la agroindustria en diversos espacios territoriales del departamento de Santander, establecer modelos eficientes de alianzas productivas entre entidades públicas y agentes privados, para el desarrollo de la productividad y la competitividad en dicho sector y así construir escenarios de inserción en los mercados internacio-

nales y nacionales con productos diferenciados y ajustados a las tendencias de la demanda mundial.

Dado lo anterior, el referente teórico en el cual se soporta este trabajo, se centra en dos componentes esenciales: por un lado, el concepto de APP y por otro, el concepto de desarrollo productivo regional, territorial y sectorial, haciendo énfasis en el sector de la agroindustria. El constructo teórico estaría entonces enmarcado en la pregunta de cómo una adecuada APP genera procesos políticos y estratégicos para activar las potencialidades productivas en el sector de la agroindustria en general y, de manera particular, en Santander, configurando así un mercado laboral dinámico con base en el empleo asalariado y en el autoempleo productivo.

Ahora bien, si lo que se quiere es implementar estrategias para el desarrollo productivo a mediano y largo plazo, es posible entonces esgrimir diversas razones que explican la necesidad de establecer APP para tal fin. Estas son algunas de dichas razones.

- El efecto múltiple que resulta de la conjunción de las capacidades de los dos sectores. En este caso se podría decir que los resultados, en términos de ejecución de proyectos públicos, son más que una simple suma.
- Las acciones públicas pueden apoyar a los agentes privados en sus proyectos productivos y de innovación.
- Las alianzas entre los dos sectores posibilitan un mejor manejo de las fallas del mercado pero también de las que se derivan de la intervención del Estado. Este hecho sería una garantía para que la construcción

y el suministro de bienes públicos se implementen con criterios de eficiencia productiva pero también con equidad social.

Las APP se configuran entonces como el sustento o el soporte político de las diversas estrategias enfocadas hacia la transformación productiva de sectores relevantes en una región determinada. Por su naturaleza microeconómica y sectorial, estas estrategias se enmarcan en los ámbitos regional y territorial que son los contextos de donde derivan las potencialidades productivas que han de ser activadas mediante dichas estrategias.

Con el fin de lograr el propósito señalado, el artículo se divide en tres componentes temáticos:

- El análisis parte de una breve caracterización de la agricultura como sector básico y de la agroindustria como actividad fundamental para el desarrollo productivo.
- En segundo lugar se presenta el eje central teórico del artículo, cual es el concepto de APP en conjunción con el concepto de desarrollo productivo¹.
- Por último, el documento se cierra con una descripción de los distritos agroindustriales, los cuales son caracterizados a la manera de los distritos industriales de Marshall. La constitución de estas formas de producción para la agroindustria en Santander, sería la estrategia del sector público para implementar un proceso de transformación productiva de la región utilizando el mecanismo constitucional de la APP, dada la imposibilidad de un desarrollo espontáneo.

Con respecto a este último punto debe quedar claro que en ningún momento, el artículo pretende desarrollar el modelo concreto de los distritos en el departamento de Santander. Se trata más bien de establecer los presupuestos teóricos para la configuración de este tipo de organización productiva regional con soporte en las APP.

2. Situación problemática: agricultura vs. agroindustria

En Colombia, tal como sucede en varios países de América Latina, la agricultura en general y el sector de la agroindustria en particular, se encuentran dentro de las actividades económicas de mayor rezago tecnológico y

1 En este caso, el concepto de desarrollo productivo se liga al criterio de "transformación productiva" y se contextualiza en un escenario más amplio que es el de la teoría del desarrollo endógeno. La articulación de estos criterios constituye el constructo teórico del artículo.

productivo (Macías y Pepe, 2007). Este tipo de rezagos genera ineficiencias en diversos aspectos relevantes de la actividad: producción, diversificación y diferenciación de los productos, costos y productividad laboral, entre otros.

Por supuesto que no es posible analizar el comportamiento histórico de las actividades agroindustriales de una región sin observar, previamente, la evolución del sector agrícola y de la economía rural en general, pues dicho sector constituye, en últimas, la fuente principal de insumos productivos para la producción de bienes agroindustriales. En el documento *Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia* (Tovar y Uribe, 2008), sus autores muestran varias características del comportamiento del sector en el país, las cuales se pueden generalizar a toda América Latina.

Primero se señala que, a diferencia de los países desarrollados donde la productividad agrícola se dinamizó a partir del último cuarto del siglo XIX, en los países en desarrollo dicho crecimiento productivo, solo se hizo presente a partir de los años sesenta y, en algunos casos, en los años setenta del siglo XX; este avance en la productividad agrícola se explica principalmente, de acuerdo con los autores, por "la introducción de nuevas variedades y la utilización más intensiva de insumos agrícolas como fertilizantes y pesticidas" (Tovar y Uribe, 2008). Infortunadamente, estos aumentos se dieron solo por una vez careciendo de continuidad en las últimas décadas, lo que imposibilitó el protagonismo de la agricultura en el contexto de la economía.

Segundo, el sector agropecuario, si bien ha desempeñado un papel trascendental por su contribución al crecimiento² de la economía nacional, ha venido en decadencia, medida tanto por su participación en el producto interno bruto (PIB) como por su ritmo de crecimiento, en los últimos dos decenios. En efecto, de una participación promedio del 23,5 % entre 1965 y 1990, el sector pasó a una participación de tan solo el 15 %, muy por debajo de la del sector manufacturero en el año 1997; en el mismo sentido, desde 1966 y hasta 2006, el crecimiento de largo plazo de las actividades agrícolas fue del 3 % en contraste con el crecimiento del PIB total que se ubicó en el 4,11 % y con el del sector manufacturero que fue del 3,94 %, la caída en el ritmo de crecimiento de la agricultura fue particularmente fuerte en el período posapertura (1992-2006) durante el cual la tasa de crecimiento del producto promedio fue de tan solo el 1,39 % (Tovar y Uribe, 2008).

Ahora bien, por su propia naturaleza, la dinámica de la agroindustria depende en gran parte de la estructura y el comportamiento de la agricultura. No obstante, la relación entre las actividades agrícolas propiamente dichas y la

2 Por contribución se entiende el impacto conjunto de dos indicadores: la participación en el PIB y la tasa de crecimiento de la producción.

agroindustria posee una doble vía: por un lado, el impulso autónomo a la agroindustria, es decir, su dinamización con políticas y estrategias, puede contribuir a jalonar el desarrollo de la agricultura; por otro, un impulso autónomo a la agroindustria tendría muchas restricciones si antes o de manera simultánea, no se presenta una mejora productiva, especialmente en el progreso tecnológico y en la diversificación de productos derivados del sector agrícola, situación que supone la necesidad de dar respuestas adecuadas a la problemática de la tenencia de la tierra. De allí que el vínculo entre agricultura y agroindustria genere una contradicción *in objeto*, que refleja el carácter de complementariedad entre ambas, la agroindustria y las actividades agropecuarias propiamente dichas.

Tanto en Colombia como en el departamento de Santander, la agroindustria puede ejercer un papel trascendental en la transformación de sus estructuras productivas y distributivas. Esta situación es particularmente posible en el contexto de los actuales procesos de globalización caracterizados, entre otros aspectos, por una demanda dinámica y cambiante y por un alto grado de competitividad tanto en precios como en diferenciación e innovación de los productos. Desde esta perspectiva, se hace necesario que se creen políticas públicas enfocadas a la construcción de un sistema agroindustrial con capacidad para incursionar con éxito en los mercados globales (nacional e internacional), para lo cual se propone, además, la configuración de alianzas productivas, entre el sector público y agentes privados, incluyendo a los propios productores.

La configuración de estas alianzas se explica también, por la existencia de fallas profundas de mercado, que imposibilitan el crecimiento y el desarrollo eficiente de los sectores productivos en general y de la agroindustria en particular, bajo un esquema de desarrollo espontáneo fundado en exclusividad en las leyes del mercado. En efecto, por la naturaleza misma de las economías de los países en vías de desarrollo, las dinámicas de los sectores productivos no se rigen por procesos espontáneos orientados exclusivamente por la lógica del mercado; esta situación supone la necesidad de establecer consensos y alianzas entre productores (sector privado), entidades del sector público y comunidad científica como el camino más adecuado para lograr desarrollos significativos en eficiencia y en productividad que constituyen factores esenciales para mejorar los indicadores de competitividad (Yepes, 2008).

3. Las alianzas público-privadas como soporte de las estrategias productivas en el sector de la agroindustria

La naturaleza de las APP y su impacto en el desarrollo económico en general y, de manera específica, en las actividades de la agroindustria, ha sido abordada desde

diferentes ángulos a través de estudios teóricos y empíricos. Hartwich, Quirós y Garza³ analizan el papel tanto de las políticas públicas como de las APP en el desarrollo de la agroindustria en Costa Rica, El Salvador y otros países de Centroamérica. En esta investigación, el diagnóstico del sector y de las alianzas se construyó utilizando una metodología que combina los procesos y las técnicas de recolección de datos con mecanismos de participación de los actores como entrevistas, talleres y encuestas. Los mecanismos de participación también se emplearon para socializar los resultados y para identificar el potencial de las alianzas, al igual que sus limitaciones.

Por otra parte, Devlin y Mogueillansky (2009) en un libro titulado *Alianzas público-privadas*, publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), hacen un detallado análisis de los efectos de las asociaciones entre el sector público y los productores privados en diferentes sectores de la economía, en aspectos estratégicos y en el campo de la investigación. De acuerdo con estos autores, los consensos para armonizar las políticas públicas y las estrategias del sector privado son necesarios en aquellos ámbitos en los que, por diferentes circunstancias geográficas, sociales, económicas o por tratarse de bienes públicos, se observan profundas fallas de mercado.

En un mundo globalizado, definido en este caso, como un escenario de libre circulación de mercancías, capitales, ideas y tecnologías desde las regiones de producción hacia los mercados internacionales, la competitividad, es decir, la capacidad de una empresa o de una región para posicionar bienes y servicios a menores precios o con características diferenciadoras, depende ahora más que nunca de la productividad y de la diferenciación e innovación de los productos y en menor proporción de medidas proteccionistas para encarecer los productos importados y de medidas cambiaras o de subsidios para abaratar, de manera artificial, los productos nacionales en los mercados extranjeros.

Por lo tanto, la implementación de estrategias que se dirigen a aumentar la eficiencia productiva en la elaboración de bienes y servicios y en la capacidad de innovación de los productos, posibilitando, a la vez, su diferenciación en los mercados nacionales e internacionales, parece ser el único camino para competir en dichos mercados. Ahora bien, dichas estrategias, dadas las marcadas imperfecciones de los mercados, especialmente en las economías en

3 De manera especial, se hace referencia al estudio *Alianzas para la investigación y el desarrollo agroindustrial en Costa Rica y El Salvador* y a sus capítulos 3 (Hartwich et al., 2014), 4 (Kuramoto y Torero, 2014) y 6 (Acosta y World Fish Centre, 2014), en los que se analiza la naturaleza de las APP en distintos sectores económicos y sociales.

desarrollo y ante la inviabilidad de implementar políticas para incentivar, de manera artificial, la competitividad, solo es posible configurarlas a partir de la construcción de alianzas productivas entre el gobierno y los productores privados, debido entre otras razones, a la capacidad de estas alianzas para consolidar el interés público sin desconocer la importancia de los incentivos privados e individuales.

En este contexto, una de las discusiones clave se centra en todos aquellos aspectos que configuran los supuestos y postulados que explican esta nueva forma de intervención del gobierno en la economía. De momento se destacan los siguientes:

- Primero, la naturaleza territorial del desarrollo. El territorio, además de las particularidades geográficas y la dotación de recursos naturales, involucra factores de identidad, cultura y vocación; en este sentido, tendrá que desempeñar un papel fundamental en el diseño de políticas y estrategias enfocadas a la transformación productiva de cualquier región (DNP, 2012).
- Segundo, las políticas de desarrollo asociadas a transformaciones productivas, solo se pueden diseñar a partir de escenarios regionales y locales.
- Por último, el liderazgo del sector público en el diseño de las políticas y las estrategias para el desarrollo productivo y en el reconocimiento del sector privado como soporte esencial para la implementación de las estrategias. Liderazgo y reconocimiento del papel trascendental del sector privado son elementos clave en la construcción de nuevas estrategias de desarrollo e implican, por lo tanto, la configuración de asociaciones entre el sector público y el sector privado, como producto de la convergencia entre el interés común y los intereses privados.

Los dos primeros aspectos dejan ver que las transformaciones productivas que habrán de implementarse estarán contextualizadas en el ámbito de lo que se conoce como desarrollo endógeno, que no es otra cosa que el aprovechamiento de las potencialidades del territorio y de las vocaciones productivas de los ciudadanos. Mientras que el tercer aspecto abre la posibilidad de generar APP en aras de dicha transformación productiva.

Las APP efectúan un papel significativo en el contexto de los procesos de transformación productiva. Esto ha sido evidente en diversas regiones del mundo en donde se han implementado con éxito⁴ (Devlin y Moguillansky, 2009);

4 En efecto, Devlin y Moguillansky (2009) mencionan y analizan tres casos específicos de experiencias exitosas: Finlandia, Nueva Zelanda y República Checa. En cada uno de estos casos se describe la estructura política y administrativa

la aplicación de este tipo de estrategias se enfoca en dos ámbitos específicos independientes pero articulados: los procesos de mundialización (sincronización y deslocalización de la producción) y la globalización de la economía (apertura de los mercados a escala internacional).

Esto significa que la apertura económica en su sentido amplio, no puede desligarse de los procesos de transformación productiva en el contexto del territorio y al interior de los sectores económicos destacados y potencialmente desarrollables. Ahora bien, el fracaso de los modelos aperturistas en la gran mayoría de las economías en desarrollo se debe, precisamente, a la ausencia de políticas encaminadas a promover transformaciones productivas con proyectos asociados a dichas transformaciones, no solo en lo que se refiere a la creación de una infraestructura adecuada (vías, puertos, sistemas de riego, plantas generadoras de energía, entre muchos otros), sino también con respecto a proyectos tecnológicos, de innovación y de fortalecimiento del capital humano.

En realidad los dos ámbitos señalados de las APP se pueden integrar en uno solo: la transformación productiva en el contexto de economías abiertas, en últimas, de lo que se trata es de activar las potencialidades productivas de los territorios regionales en concordancia con la dinámica de la demanda mundial. En este sentido, la agroindustria es para el departamento de Santander un potencial productivo que permitiría, a través de estrategias públicas, desarrollar especializaciones productivas territoriales y, por ende, crear una estructura productiva diversificada. Estas estrategias de política pública en la medida en que buscan consolidar una base productiva sólida, tendrán efectos de mediano y largo plazo sobre el desarrollo social y económico regional.

De acuerdo con Devlin y Moguillansky (2009), en los países donde las APP han tenido éxito, estas se han implementado desde dos componentes:

- Combinación de factores externos e internos (teoría del desarrollo endógeno).
- Actitud proactiva del gobierno, en sus diferentes niveles, hacia las transformaciones productivas. Esto significa compromiso, voluntad y convencimiento de los gobiernos, en sus diversos niveles de gobernabilidad hacia el desarrollo económico.

La articulación de estos dos componentes se constituye en uno de los supuestos básicos para la configuración de una estrategia de desarrollo con fundamento en la transformación productiva, ya sea de la estructura económica general creada o fortalecida con el propósito de diseñar estrategias de desarrollo con base en las APP.

de una región en particular o de un sector específico dentro de dicha estructura.

En esta línea, las transformaciones de los procesos productivos en un sector como el de la agroindustria en Santander tendrían un alto impacto en el desarrollo productivo del departamento; varios hechos pueden converger en la explicación de esta hipótesis:

- Santander es una región con reconocidas potencialidades en actividades agropecuarias con amplias posibilidades agroindustrializables.
- Dichas potencialidades en la medida en que responden a localizaciones geográficas específicas pueden dar lugar a especializaciones productivas territoriales. Así por ejemplo, el territorio enmarcado en el contexto de la provincia García Rovira (departamento de Santander) posee potencialidades, no desarrolladas productivamente, en productos derivados de la leche como la producción de quesos y dulces elaborados en forma artesanal y dispersa; por su parte en el territorio del valle del Magdalena Medio santandereano el cultivo de caña, cacao y palma de aceite constituye un innegable potencial productivo en actividades agroindustriales tanto de alimentos como de biocombustible.

De los ejemplos anteriores se deduce que, dada la posibilidad de una determinada especialización productiva en el sector de la agroindustria en cada una de las diversas subregiones en las que se puede dividir el departamento de acuerdo con sus características territoriales, se requiere de la implementación de estrategias que las potencialicen. En este caso, se estaría hablando del diseño de políticas públicas dirigidas al desarrollo productivo con estrategias que reconozcan la diversidad productiva del territorio santandereano y que promuevan transformaciones productivas en el sector de la agroindustria. En este contexto adquieren relevancia los distritos agroindustriales especializados de acuerdo con las características productivas de cada subregión dentro del departamento de Santander.

4. Los distritos agroindustriales como estrategia para el desarrollo productivo territorial

El término agroindustria ha sido definido de diversas maneras por los autores que analizan este tema. Epistemológicamente, se trata de una conjugación de dos actividades que aunque podrían diferir por sus procedimientos técnicos en los procesos de producción, se constituyen en una cadena

no necesariamente separada en el espacio: la agricultura y las actividades pecuarias como la fuente de producción de la materia prima y el conjunto de actividades industriales que generarían un nuevo producto hasta un máximo posible grado de transformación.

Dentro de los estudios sobre la agroindustria existen diversas formas de clasificación en función de su origen, sus nivel de procesamiento y tecnológico, su tamaño y localización, entre otras. Sin embargo, el Programa Cooperativo de Desarrollo Agroindustrial Rural (Prodar) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) acuñó más recientemente una definición y un marco conceptual para el trabajo con la agroindustria rural (AIR) en América Latina dentro del enfoque del análisis territorial rural del IICA. Dicho marco conceptual tiene como base las observaciones y estudios realizados en el *Estudio sobre la agroindustria rural en Costa Rica* (Casante, 2009). De acuerdo con este marco conceptual, la agroindustria se divide en dos ámbitos productivos:

a) La AIR, la cual se define como aquella actividad que permite aumentar y retener, en zonas rurales, el valor agregado de las economías campesinas, a través de la ejecución de tareas poscosecha en los productos provenientes de explotaciones silvoagropecuarias y acuícolas tales como la selección, el empaque, el transporte y la comercialización.

b) La agroindustria (AI) propiamente dicha, la cual se refiere a las actividades de carácter urbano que transforman materias primas agropecuarias en nuevos productos utilizando técnicas modernas de transformación. Este tipo de actividad en la práctica abandona su naturaleza agroindustrial para constituirse en una actividad industrial, con lo cual quedaría por fuera de los propósitos de este artículo.

Contrario a la agroindustria propiamente dicha, que no es otra cosa que el establecimiento de grandes empresas transformadoras de materia prima agrícola en un mismo espacio (ingenios azucareros) o en espacios urbanos distantes al origen de las materias primas (chocolatería, dulces procesados, jugos embotellados, etc.), la AIR, que por su esencia es prioritariamente productora de alimentos, se refiere a la actividad que permite a los pequeños productores del campo valorizar su producción mediante la ejecución de una serie de pasos poscosecha de la cadena alimentaria, los cuales comprenden el almacenamiento, la transformación, el empaque, el transporte y la comercialización de productos (FAO, 2002). Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés) la AIR se define como:

[...] la actividad que permite aumentar y retener, en las zonas rurales, el valor agregado de la producción de las economías campesinas, a través de la ejecución de tareas de poscosecha en los productos provenientes de explotaciones silvoagropecuarias, tales como la selección, el lavado, la clasificación, el almacenamiento, la conservación, la transformación, el empaque, el transporte y la comercialización (FAO, 2002).

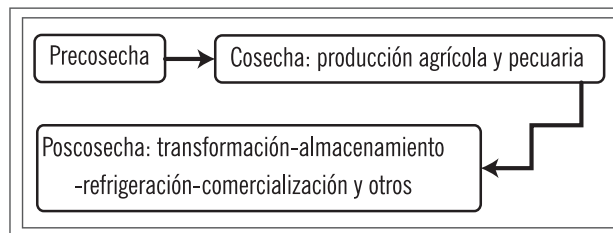
El sentido de transformación productiva regional y territorial que se maneja en estas reflexiones, se relaciona entonces las AIR, pues es solo a partir de ellas que se puede dar un proceso de desarrollo productivo sostenible, ya que el valor agregado se queda en el territorio, lo que implica la consolidación de un mercado interno sólido. Sin este mercado interno el conjunto de la economía seguirá condenada al atraso, tal como ha quedado demostrado a lo largo de la historia de estos países⁵. Mientras tanto el sistema de agroindustria propiamente dicha solo posibilitará una mayor concentración tanto de la tierra como de los ingresos por parte de la gran empresa nacional o multinacional, promoverá un sistema de bajos salarios y absorberá a los pequeños productores del campo. Desde una perspectiva más técnica, tres ámbitos definen de manera clara el concepto de agroindustria:

En primer lugar la producción, que en este caso se asocia al cultivo y cosecha o a la cría y engorde para el caso de las actividades pecuarias; en segundo lugar la industrialización, la cual alude a los procesos de poscosecha o a los procedimientos posteriores a la cría y engorde y que, por lo general, se ligan con los mecanismos de transformación hacia un nuevo producto y, por último, la comercialización que posibilita ubicar el producto ya sea en algún nivel de la intermediación o en el consumidor final. De esta manera, si el proceso productivo no se detiene en la primera fase, entonces todo lo que sigue constituye valor agregado, nuevos ingresos y más trabajo invertido, pero también nuevas tecnologías y posibilidades de innovación, tanto en el producto como en los métodos de producción.

La agroindustria constituye, en últimas, una estructura compleja en la que intervienen muchas variables que conforman una cadena productiva (véase gráfico 1).

5 La experiencia más concreta en Colombia es el proceso de industrialización por medio del modelo de sustitución de importaciones, el cual se agotó entre otras razones por cuanto no generó un crecimiento y fortalecimiento del mercado interno, el resultado final fue una industrialización inconclusa con mayor dependencia y con un proceso de urbanización caótico y desigual.

Gráfico 1. Cadena productiva de la agroindustria



FUENTE: elaboración propia.

Esta estructura comprende la conformación de un sistema productivo complejo que demanda maquinaria, equipos, tecnología y mano de obra especializada y requiere, también, de un entorno externo favorable, en especial infraestructura vial adecuada. Plantear entonces la conformación de distritos agroindustriales en cada una de las diversas subregiones en las que pueda dividirse el territorio departamental de acuerdo con sus particulares fortalezas, conlleva la implementación de una política pública enfocada al desarrollo productivo.

Cómo concebir entonces un sistema productivo complejo que recoja las potencialidades y la vocación productiva regionales y territoriales en el contexto de países que no se corresponden con los postulados de las economías de desarrollo clásico y que, por lo tanto, necesitan de la aplicación de estrategias de políticas públicas que induzcan la transformación productiva de la agroindustria como un sector viable, dadas las características territoriales de la nación. La propuesta para impulsar un desarrollo sostenido regional va encaminada a la configuración de distritos agroindustriales territoriales con estrategias que se enmarquen en el contexto de la teoría del desarrollo endógeno.

Para una región con los atributos del departamento de Santander: territorios de valles ribereños con climas cálidos, territorios de laderas y montañas con climas templados y fríos y territorios con diversos nodos o polos urbanos articuladores⁶, la creación de distritos especializados en la producción de bienes agrotransformados no solo daría lugar a un verdadero despegue económico con desarrollo equitativo, sino que también posibilitaría un desarrollo de la industria en el escenario nacional por cuanto se lograría un mercado interno más sólido, factor este que fue la principal debilidad del proceso de industrialización inducida por la sustitución de importaciones en la primera mitad del siglo XX.

Aunque la idea de los distritos agroindustriales tiene su origen en los desarrollos de Marshall con respecto a su propues-

6 De manera específica, estos nodos están constituidos principalmente por las capitales de provincias: Barrancabermeja, San Gil, Vélez, Socorro, Málaga y el área metropolitana de Bucaramanga.

ta de aglomeraciones industriales que generen economías externas, a partir de la concentración de un número grande de empresas y actividades industriales localizadas en espacios relativamente reducidos (Bacattini, 2004), ellos se conciben más en función de las ventajas comparativas que se puedan derivar de la especialización y de la competitividad que se susciten gracias a la aplicación de innovaciones tecnológicas y a la construcción de una infraestructura adecuada a las exigencias de los complejos agroindustriales.

Sin embargo, los fundamentos teóricos de los distritos agroindustriales que se han implementado en algunas regiones de Colombia, especialmente en el departamento de Caldas y de los que en este artículo se proponen para Santander, se inspiran sin duda en los planteamientos iniciales de Marshall.

Quizá, la tesis de Marshall que de modo más preciso fundamenta los distritos agroindustriales, es aquella en la que el economista resalta las ventajas que se pueden ocasionar cuando muchas pequeñas empresas se dedican a una misma actividad y se concentran en un mismo espacio. En efecto, escribe Marshall,

Encontramos que determinadas ventajas de la división del trabajo solo se pueden obtener en las fábricas muy grandes, pero que muchas, más de lo que parece a simple vista, se pueden obtener de pequeñas fábricas y talleres, con tal de que exista un número muy elevado en la misma actividad (citado por Bacattini, 2004, p. 3).

Esta afirmación permite rescatar dos situaciones de nuestros supuestos iniciales con relación a una nueva forma de intervención del Estado en las actividades económicas: la naturaleza territorial del desarrollo y el vínculo entre políticas de transformación productiva y los escenarios regionales y locales; con lo cual la propuesta marshalliana de los distritos industriales queda contextualizada en el concepto desarrollo territorial, que es el escenario teórico para los distritos agroindustriales.

En un sentido más práctico, el ajuste entre el concepto de distrito agroindustrial y el de distrito industrial de Marshall se da a partir de lo que el mismo autor denomina “naciones económicas”, puesto que no se trata solamente de un acto de producción, sino también, de un proceso de construcción de identidad a partir de una determinada vocación productiva y de la presencia de la gestión pública por medio de estrategias de desarrollo productivo.

Si los distritos agroindustriales se constituyen a partir de territorios específicos y diferenciados de otros tanto por sus vocaciones productivas como por factores identitarios territoriales, entonces la configuración social y política

giraría en torno a las fortalezas culturales que se deriven de los comportamientos sociales con respecto a los distritos agroindustriales; en otras palabras, los procesos económicos agroindustrializados darían lugar, en cada región productiva, a un espacio económico especializado en la producción social de un determinado tipo de bienes y a una identidad cultural con relación a dicha especialización.

Ahora bien, en ningún momento este nexo entre el proceso productivo agroindustrial del distrito y las expresiones culturales o la identidad territorial, implica que toda la producción en la región dependa de manera exclusiva de ese tipo de modelo productivo, o que las expresiones culturales de la población giren enteramente en torno al distrito agroindustrial. Más bien, se trata de la configuración y materialización del concepto marshalliano de nación económica, el cual se refiere a un lugar o sistema de lugares caracterizado por una homogeneidad cultural y por la facilidad de circulación de la información que hace posible que con los movimientos de capitales y trabajadores se nivelen los salarios y los beneficios dentro del territorio; en este sentido un distrito agroindustrial podría constituir una especie de nación económica.

Otra forma de concebir el distrito agroindustrial es a partir del concepto de “distrito productivo” introducido por Hernández (2009). Para este autor, cuando se da una producción especializada a partir de muchas unidades productivas en áreas geográficas específicas, se estaría presentando un caso concreto de distritos productivos, en contraste con la noción de distritos industriales, que alude a industrias localizadas o agregaciones productivas industriales ubicadas en un territorio, de esta acepción Hernández (2009) deriva la idea de que los complejos agroalimentarios serían una expresión de los distritos productivos.

Por otra parte, el distrito agroindustrial tampoco puede ser visto como un sistema integrado horizontal y verticalmente; no se trata, por lo tanto, de clústeres agroindustriales, sino más bien de generar una cadena productiva especializada en un tipo de actividades de transformación de productos agrícolas y pecuarios, con el fin de aprovechar las ventajas comparativas que se derivan de las potencialidades productivas propias de cada región y de posibilitar mayores niveles de competitividad (ventajas competitivas), como resultado de la implementación de políticas de productividad, innovación, tecnología e infraestructura (Hernández y De Lejarza, 1999).

5. Las alianzas público-privadas como soporte para la implementación de distritos agroindustriales en Santander

Partiendo del planteamiento sobre el cual los distritos agroindustriales son sistemas productivos complejos, su construcción comprende la intervención del gobierno territorial con el apoyo de las políticas nacionales. Hay que señalar sin embargo, que cualquier intervención pública en el terreno de las estructuras productivas deberá apoyarse, indiscutiblemente, en los planes de desarrollo regionales y territoriales; dicha intervención se sustenta además, en la hipótesis, planteada al inicio, según la cual en las actuales circunstancias es inviable que se genere un desarrollo espontáneo, económico y social, con la sola iniciativa privada y con fundamento en las leyes del mercado. En otras palabras, los distritos agroindustriales como estrategias de política pública para el desarrollo productivo, solo pueden tener lugar con programas inducidos, sobre todo si se tiene en cuenta que dichos distritos tendrían como protagonistas a pequeños y medianos productores.

Desde esta perspectiva y dado que se cuenta con algunas experiencias tanto en el plano nacional como en el internacional, las APP podrían ser un instrumento posible y efectivo, sobre todo para implementar proyectos enfocados a la activación de aquellos factores determinantes de las transformaciones productivas. Estos factores se relacionan con proyectos públicos de infraestructura, con el mejoramiento de la eficiencia en los procesos de producción, con el desarrollo de la innovación y con la formación del capital humano; ahora bien, la adecuación de estos factores conlleva, de facto, un cambio en la estructura productiva de un determinado sector y por lo tanto, mejoras sustanciales en la productividad sectorial y laboral y en los niveles de competitividad.

Se trata de consolidar un conjunto de proyectos productivos por medio de estrategias de gestión pública soportadas en APP y productores directos, con el propósito de generar transformaciones productivas en este caso, en el sector de la agroindustria en Santander. Esto supone la configuración de una estructura productiva regional fundamentada en la especialización territorial, de acuerdo con la vocación y las potencialidades de cada subregión; dicha estructura se edificará a partir del establecimiento de los distritos agroindustriales, que en últimas vendrían a constituir las unidades de producción especializadas.

Santander es uno de los 32 departamentos en los que se divide política y administrativamente la República de Colombia, su geografía muestra un territorio muy heterogéneo en el que coexisten diversos tipos de territorialidades. Aunque hoy en día el departamento se ubica en el cuarto lugar en la

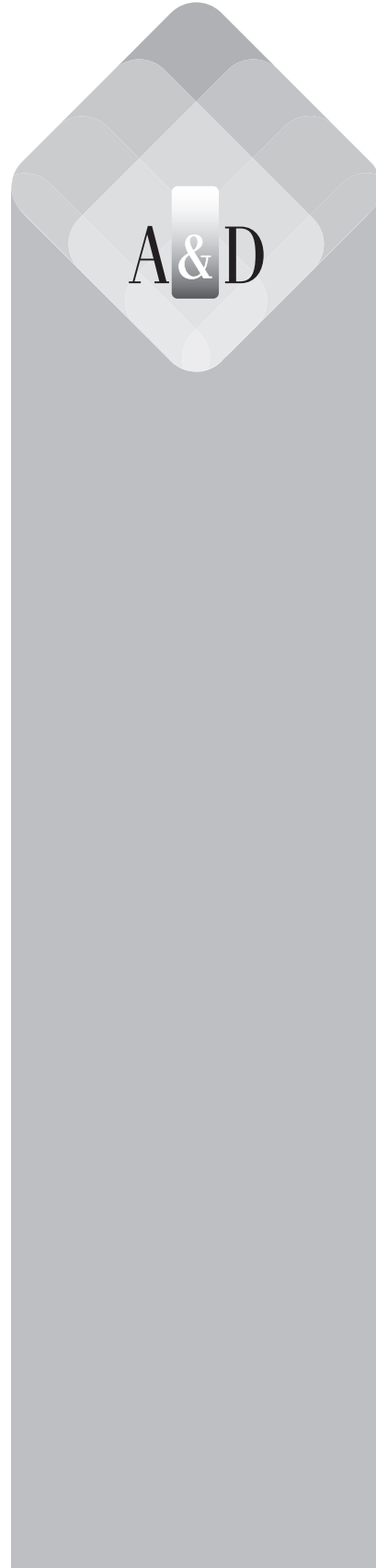
participación dentro del PIB nacional, es un territorio que enfrenta muchas dificultades en su estructura productiva, de hecho gran parte de su posición frente al PIB se explica por el importante aporte de la industria de refinación de petróleo tanto al sector industrial como al conjunto de la economía de la región: su industria es débil sin la refinación de petróleo y con una industria débil su participación dentro del PIB nacional se reduciría considerablemente.

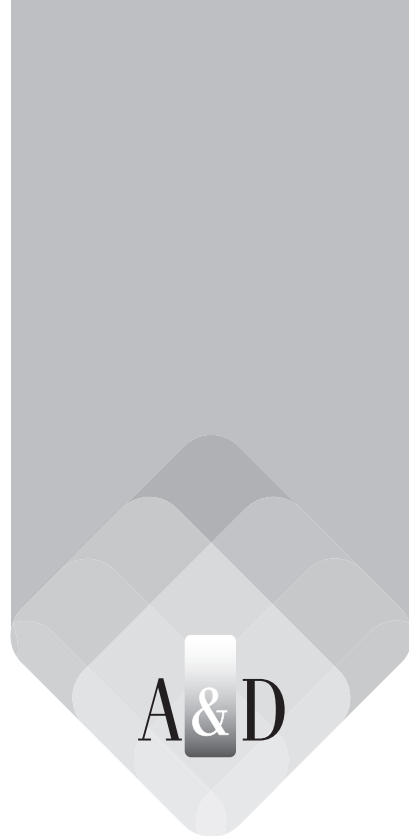
Sin embargo, los diagnósticos realizados por la Agenda de Productividad y Competitividad y por los planes de desarrollo del departamento, muestran que en la región existen potencialidades productivas en sectores agrícolas y pecuarios que bien pueden activarse mediante un modelo de agroindustrialización a partir de la creación de distritos productivos regionales.

El valle del Magdalena Medio es especialmente rico en el cultivo de productos que como la caña, el cacao, la palma de aceite, la ganadería y el caucho poseen grandes posibilidades para el desarrollo agroindustrial; en el mismo sentido, en la subregión de Vélez el cultivo de guayaba y de otras frutas tropicales daría lugar a la creación de espacios agroindustriales dedicados a la elaboración de dulces y mermeladas, mientras que en la subregión de la provincia de García Rovira, el potencial de producción lechera, dado lo favorable del clima de la región, podría activar la agroindustria de lácteos y de dulces con base en la leche.

Referencias bibliográficas

- Cascante, M. (2009). *Estudio sobre la agroindustria rural en Costa Rica*. Recuperado de: www.territorioscentroamericanos.org/Agroindustria/.../Estudio%20sobre
- Devlin, R. y Moguillansky, G. (2009). *Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo*. Santiago de Chile: Cepal.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Evaluación de resultados del programa de transformación productiva*. Bogotá: DNP.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2002). *La agroindustria y el desarrollo económico*. Roma: Colección FAO.
- Hernández, Jr. y De Lejarza, I. M. (1999). El papel de los distritos industriales y productivos en un contexto de globalización. *Valenciana D'estudis Autonomics*, pp. 25-56.
- Hernández, Jr. (2009). Introducción del concepto de política districtual como política económica de carácter regional aplicada al ámbito de los distritos industriales y agroalimentarios con unos objetivos específicos. Recuperado de: http://www.aecr.org/web/congresosAACR/2005/az/AT1_HERN_NDEZ_CARRI_N_JOS__.pdf
- Macías, F. y Pepe, C. (2007). *Agroindustria, teoría económica y experiencias latinoamericanas*. Recuperado de: www.eumed.net/libros/2007b/304/
- Tovar, J. y Uribe, E. (2008). Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia. *CEDE*, 36.
- Yepes, R. D. (2008). *Alianzas público-privadas. Modelo de gestión para el desarrollo local*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.





Autores

Édgar Enrique Martínez Cárdenas

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (Esap), doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, profesor titular y director del Grupo de Investigación Sinergia Organizacional de la Esap.

Correo electrónico: edgar.martinez@esap.edu.co

Dirección postal: calle 44 53 37 CAN. Bogotá, Colombia.

Harold David Pico García

Administrador público, candidato a magíster en Administración con especialidad en Dirección de Proyectos de la Universidad Viña del Mar. Joven investigador de Colciencias, investigador del Grupo de Investigación Sinergia Organizacional de la ESAP.

Correo electrónico: harold.pico104@esap.gov.co

Dirección postal: calle 71 6 21 oficina 501. Bogotá, Colombia.

Fecha de recepción: 19.11.2014

Fecha de aprobación: 11.12.2014

Resumen

La estrategia de gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público?

A partir del open government, las entidades gubernamentales vienen aplicando estrategias como la de gobierno en línea para recuperar legitimidad y mejorar la calidad del servicio público, garantizando la participación fácil y efectiva de la población; sin embargo, estas estrategias parecen tener un bajo impacto por restricciones de parte de la ciudadanía en el uso de estos nuevos mecanismos. De ahí la necesidad de determinar cuáles son las posibles limitaciones que disminuyen el impacto de la implementación de la estrategia de gobierno en línea como instrumento de participación ciudadana, propósito para el que se hizo seguimiento, durante los últimos dos años, a diez entidades territoriales del departamento de Cundinamarca que vienen empleando la estrategia. Los resultados preliminares demuestran que pese a la disposición de canales de interacción por parte de las administraciones municipales, la participación de la población en los asuntos locales sigue siendo bastante precaria, haciéndose evidente la necesidad de empoderamiento previo de la ciudadanía, más aún cuando median mecanismos novedosos que implican mayores niveles de aprendizaje y comprensión.

Palabras clave: open government, gobierno en línea, interacción, participación.

LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO EN LÍNEA: ¿UN MECANISMO EFECTIVO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO?

Édgar Enrique Martínez Cárdenas
Harold David Pico García

Abstract

The strategy of online government: an effective mechanism for citizen participation in governance?

By means of open government, official agencies are implementing strategies such as online government to recover legitimacy and improve the quality of public services, ensuring easy and effective participation of the citizens; however, these strategies appear to have a low impact due to restrictions of citizenship in using these new mechanisms. Hence the need to determine the possible limitations that reduce the impact of the implementation of the eGovernment strategy as a strategy for citizen participation. For this purpose, ten territorial entities in the department of Cundinamarca, which is implementing the strategy, were followed during the past two years. Preliminary results show that, despite the availability of interaction channels by the local administrations, public participation in local affairs is still precarious, showing the need for prior empowered citizens, especially when novel mechanisms involving higher levels of learning and understanding are used.

Keywords: open government, online government, interaction, participation.

Resumo

A estratégia de governo em linha: um mecanismo efetivo para a participação cidadã na administração do público?

A partir do open government, as entidades governamentais vêm implementando estratégias como as do governo em linha para recuperar legitimidade e melhorar a qualidade do serviço público, garantindo a participação fácil e efetiva da população; contudo, estas estratégias parecem ter um baixo impacto por restrições de parte da cidadania no uso destes novos mecanismos. Daí a necessidade de determinar quais são as possíveis limitações que diminuem o impacto da implementação da estratégia do governo na linha como estratégia de participação cidadã, propósito para o qual se fez seguimento, durante os últimos dois anos, a dez entidades territoriais do departamento de Cundinamarca, que vem implementando a estratégia. Os resultados preliminares demonstram que, pese à disposição de canais de interação por parte das administrações municipais, a participação da população nos assuntos locais segue sendo bastante precária, se fazendo evidente a necessidade de empoderamento prévio da cidadania, mais ainda quando intercedem mecanismos inovadores que implicam maiores níveis de aprendizagem e compreensão.

Palavras chave: open government, governo em linha, interação, participação



1. Introducción

La denominada “crisis de legitimidad” de los Estados contemporáneos se asocia entre otros factores al problema de un Estado eficiente, eficaz y participativo, por lo cual se han desarrollado paradigmas que pretenden superar estos factores que resultan negativos en el desarrollo de la acción gubernamental por parte de los Estados, de allí enfoques como el de la nueva gestión pública (NGP) han pretendido crear un Estado eficaz y eficiente a través de la aplicación de una serie de técnicas gerenciales, centradas en la atención al ciudadano, creando nuevos mecanismos de transparencia y participación al menor costo posible (Sánchez, 2007).

Por otra parte, desde la gobernanza se considera que más allá de la implementación de una serie de enfoques empresariales en las prácticas administrativas, los Estados deben preocuparse por recuperar su legitimidad, lo cual les exige la creación de redes y relaciones con los ciudadanos convirtiéndose en una figura incluyente y facilitadora, en especial en la prestación de los servicios públicos, perdiendo así su carácter autoritario.

Por tal razón, la discusión de cómo lograr que el Estado se acerque al ciudadano y le facilite ser parte activa dentro del proceso de toma de decisiones y formulación de políticas públicas, como estrategia que permita crear una mayor confianza y legitimidad, es un tema que ha trascendido al escenario de la innovación¹. Es decir, de qué manera,

1 La innovación entendida como “la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” (Mulgan y Albury, 2003).

o a través de qué técnicas las entidades gubernamentales que son las que se encargan de la función estatal, logran crear espacios y escenarios propicios para la inclusión de la ciudadanía, pasando de la vieja democracia representativa, a una democracia activa, conversacional y abierta.

Cuando se habla de este nuevo tipo de democracia activa, conversacional y abierta, se hace referencia esencialmente a la evolución que ha tenido el sistema democrático a uno en el cual la convivencia y los valores se basan en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos, más allá del sufragio cada cuatro años (Calderón y Lorenzo, 2005).

Esta exigencia parece coincidir con el progresivo desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), mediante las cuales se han desarrollado nuevas estrategias que han hecho posible modernizar la acción estatal, mostrándose más a la ciudadanía y generando ambientes de transparencia y participación. Es el caso de dos mecanismos que han sido adoptados por las administraciones gubernamentales en la actualidad: el *e-government* (gobierno electrónico) y el *open government* (gobierno abierto).

El *e-government*, si bien fue el primer paso para la innovación y la apertura de espacios participativos, hizo énfasis absoluto en la aplicación de tecnologías en la transformación de procedimientos, lo cual no permitía repensar la administración, enfocándola al cambio y activación de la ciudadanía, sino se hace un mayor hincapié en tecnificación de procesos, que hacen un poco más fácil la vida de los ciudadanos (Calderón y Lorenzo, 2010).

El denominado *open government*, por el contrario, sí fija mucho más su atención en lograr espacios claros de participación de la ciudadanía para la superación de la crisis de legitimidad de los Estados, utilizando las TIC como un mecanismo más dentro de sus estrategias. Orienta su atención a que las administraciones consigan crear canales de comunicación fluidos con su ciudadanía, que generen procesos de sinergia y apalancen verdaderos procesos de cambio en la formulación de las políticas públicas.

En el caso específico de los gobiernos de los países latinoamericanos, conscientes de los grandes retos que les plantea el mejorar su imagen de cara al ciudadano y optimizar sus niveles de eficacia, colaboración e inclusión dentro de su acción estatal, han establecido dentro de sus planes de acción de *open government partnership* la generación de mecanismos para el compromiso y participación ciudadana, esto a través del *e-government* además de mejorar sus niveles de transparencia con la apertura de toda su información, principalmente por medio de la web.

Así las cosas, Estados en los cuales la poca legitimidad de la acción gubernamental es cada vez más evidente – lo que se explica por bajos niveles de transparencia y precariedad en la calidad de la prestación de los servicios públicos como en el caso colombiano–, vienen adecuando e implementando los principales postulados del *open government*, en cuanto a generar espacios participativos apoyados en el uso de las TIC para mejorar la relación con la ciudadanía y convertir a la misma en un actor activo y colaborativo. No obstante, se percibe que el impacto y ejecución de las estrategias no es muy positivo, en cuanto la población no solo es escéptica a tomar voz y voto a través de mecanismos alternos de participación a los tradicionales, sino que también se observa una serie de restricciones o limitaciones que impiden el acceso de la ciudadanía a dichos mecanismos y mantiene por lo tanto niveles de participación muy bajos. Por lo anterior, vale la pena cuestionarse:

¿Cuáles son las limitaciones o restricciones que evidencian tan baja participación de la ciudadanía a través de los canales electrónicos abiertos por las administraciones gubernamentales?

En la actualidad las administraciones gubernamentales hacen un esfuerzo económico y tecnológico para la implementación de canales electrónicos de participación a través de sus páginas web, lo cual les permite un importante avance en mecanismos de interacción y comunicación de doble vía con la ciudadanía. Sin embargo, estos canales presentan un nivel de uso muy bajo por parte de la población. Lo anterior puede explicarse en parte porque la ciudadanía no tiene un efectivo acceso a las herramientas de interacción, tales como conectividad o dispositivos

electrónicos como computadores o teléfonos móviles inteligentes. También se debe al desconocimiento total de los canales con los cuales cuentan las administraciones, o por no manejar de manera adecuada los canales de comunicación e interacción dispuestos.

Esta situación exige evaluar las principales restricciones y limitaciones que tiene la ciudadanía, para hacer uso efectivo de los canales electrónicos de participación ciudadana dispuestos por las administraciones gubernamentales, y que a su vez impactan negativamente en el ejercicio de interacción y democratización de la administración como uno de los objetivos que plantea el gobierno abierto.

Para tal fin durante el último año (2013-2014) se viene desarrollando un trabajo investigativo con los municipios de Cáqueza, Choachí, Chipaque, Fosca, Fómeque, Guayabetal, Gutiérrez, Quetame, Ubaque y Une, los cuales conforman la provincia de oriente del departamento de Cundinamarca. En este período, a partir de lo que contempla el manual 3.1 y como resultado de la instrumentalización del decreto 2693/2012, se ha consolidado una matriz de seguimiento con los resultados obtenidos por cada entidad territorial en los componentes mencionados en la política de gobierno en línea (transversal, información, interacción, transacción, transformación y democracia) como producto de la ejecución de las 97 actividades que establece el manual para cada uno de los componentes.

Los municipios en cuestión como parte del cumplimiento que debe dársele a los elementos de interacción y democracia, han dispuesto una serie de canales como las PQRS (peticiones, quejas, reclamos y solicitudes), el chat, los foros de discusión y las encuestas, a través de las cuales se pretende mejorar y facilitar aún más la participación de la ciudadanía. Como fruto del acompañamiento investigativo a estos municipios, se logró consolidar cifras importantes en cuanto al uso efectivo de estos canales de interacción por parte de la comunidad, lo cual junto a los encuentros que se realizaron con la comunidad permitirá esclarecer aún más si existen restricciones a la participación de la población por dichos canales.

Desde entidades nacionales y departamentales como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Gobernación de Cundinamarca, se vienen realizando evaluaciones de seguimiento y avance en la implementación de gobierno en línea por parte de las entidades tanto del orden nacional como del territorial; empero, dentro de estas evaluaciones parece no tener mucha importancia la medición del impacto y efectivo uso que está haciendo la población de estas herramientas dispuestas, motivo por el cual ejecutar un primer ejercicio a partir además de las experiencias en campo y entrevistas hechas a la comunidad organizada como juntas de acción comunal, resulta vital para evidenciar el impacto que

tiene la estrategia en la comunidad en su afán por alcanzar el objetivo de democratizar la administración.

2. Las tecnologías de la información y la comunicación como mecanismos de innovación en las administraciones públicas

Crear una administración eficaz y eficiente, en especial orientada a satisfacer las necesidades vitales de los ciudadanos al menor costo posible, permitiendo la inclusión de herramientas que aumente la calidad en los servicios ofrecidos, y que a su vez genere procesos de transparencia y espacios de participación ciudadana (Sánchez, 2007), es uno de los principales postulados del enfoque de la NGP. Dicho enfoque hace que los actuales gobiernos experimenten transformaciones en sus agendas públicas, en las cuales no adopten el modelo de NGP solo como una serie de técnicas surgidas en el mundo privado (Fragoso, 2012), sino que por el contrario retomen la esencia del servicio público, y centren sus esfuerzos en el ciudadano, empleando para ello técnicas y tecnologías, que ayuden a hacer más eficaz, eficiente y legítima la acción estatal.

Sin embargo, estos postulados parecen quedar rezagados ante un factor que reaparece en el escenario de lo público, y es el de la innovación; en tal sentido, la innovación hace un especial énfasis en lograr mejorar los métodos y procedimientos ya existentes, pero que faciliten desde la sociedad la construcción de nuevos modelos de gobierno y mecanismos transparentes de comunicación con el Estado. Si bien diversos autores ya han resaltado que la innovación en el sector público es algo innecesario, trivial y hasta superfluo, es indudable que actualmente todos los gobiernos la tienen dentro de sus agendas, y esto responde en parte a que es un factor que articula de manera efectiva la adaptación de las entidades públicas a la cual se someten, en busca de lograr conservarse en un entorno dinámico y en constante cambio.

Mulgan y Albury (2003) señalan algunas razones de peso para que las administraciones asuman procesos de innovación, dentro de los cuales se destaca el lograr responder eficazmente a los cambios en las necesidades públicas; esto es, superar esos antiguos modelos en los que todos necesitaban lo mismo y por ende, se estandarizaban las respuestas o soluciones. Se puede innovar para contener costos y mejorar la eficiencia, en particular en las administraciones donde existen grandes restricciones presupuestarias, además se puede mejorar la prestación de los servicios públicos optimizando el impacto especialmente en esas áreas donde nunca las administraciones pudieron llegar o fracasaron en el intento, y por último porque se puede aprovechar todo el potencial de las TIC.

El uso de las llamadas nuevas TIC, se convierte entonces en un catalizador para la mejora en la prestación de los servicios públicos, sumado a esto las TIC resultan un pilar fundamental para perfeccionar la comunicación con los gobiernos y de alguna forma, poder volverse agentes activos y participativos, ya no solo una postura de cliente demandante, sino de agente de cambio y propositivo.

Indudable es que las TIC vienen introduciendo cambios fundamentales en los sistemas políticos y democráticos (Colombo, 2006), permitiendo una proximidad mayor entre Estado y sociedad. En concreto, las TIC técnicamente mejoran los canales de información, comunicación, interacción y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, haciéndolos más claros y sencillos, por ende, la inclusión de estas nuevas TIC favorecería los tiempos de interacción y costos asociados a la participación ciudadana, aumentando las posibilidades de inclusión y acceso a toda la ciudadanía.

Así las cosas, se han venido construyendo modelos orientados a optimizar la gestión pública, pero con apoyo esencialmente en aspectos tecnológicos y de inclusión preferencial de las TIC, esto como la principal herramienta de innovación y tecnología a la mano tanto del Estado y sus administraciones, como de la sociedad que quiere ser un actor principal en la acción pública.

3. Administración electrónica y gobierno electrónico

La administración electrónica hace referencia a

[...] una nueva forma de gestión pública basada en el uso interactivo de las tecnologías de la información y la comunicación y en particular, de Internet con el doble objetivo de prestar mejores servicios para ciudadanos y empresas y mejorar sus procesos internos (Abatí, 2000, citado por Fragoso, 2012, p. 78).

En principio, expertos indican que la administración electrónica está conformada por dos elementos clave, la democracia electrónica y el gobierno electrónico; sin embargo, el concepto de democracia electrónica ha trascendido hasta convertirse en lo que autores como Fragoso denominan “gobernanza electrónica”, esta categoría expresa que a través de los usos de las TIC aumentan las posibilidades de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, fortaleciendo las decisiones políticas.

Teniendo en cuenta que la gobernanza electrónica permite un mayor nivel de influencia en la toma de decisiones, la inclusión de las TIC.

[...] representa un potencial para promover redes electrónicas en el espacio urbano, garantizar una mayor interactividad entre los actores locales y, finalmente, transformar la gestión pública en beneficio de la transparencia administrativa, de la ampliación de la participación pública y del fortalecimiento de la democracia local (Frey, 2008, citado por Frago, 2012, p. 78).

Por otra parte, para el cumplimiento de postulados como aumento de la participación ciudadana y mayor transparencia administrativa, se hace favorable la inclusión de nuevas técnicas que se apoyen en el desarrollo de las TIC (para ello surge como herramienta de la NGP) y en la construcción de escenarios compartidos que señala la gobernanza, el gobierno electrónico.

El gobierno electrónico nace de la idea de lograr mejores niveles de proximidad entre el ciudadano y el Estado, a través del uso de canales alternativos de comunicación mediados por las nuevas TIC. En concreto el *e-government*, se refiere al “conjunto de procesos y sistemas soporte de los mismos, que permiten el acceso telemático interno (gestores) y externo (usuarios) a los servicios ofrecidos por una administración, tanto para la consulta de información como para la teletramitación” (Erazo, 2008). Es imposible en tal sentido pensar en un correcto funcionamiento del gobierno electrónico sin la inclusión de las TIC.

A pesar de que el *e-government* resulta un instrumento funcional que impacta favorablemente en la relación que se construye entre las entidades gubernamentales y los ciudadanos, presenta una serie de restricciones que ya han sido identificadas. Por un lado, los gobiernos evidencian toda una serie de condiciones inadecuadas o poco propicias para la implementación de un gobierno electrónico, tales como infraestructura tecnológica, garantizar la seguridad y privacidad de la información, bajo recurso humano capacitado en tecnología aplicada a asuntos públicos, estructuras organizacionales de gran escala y complejas como un nivel bajo de gastos operacionales. Esto sumado a que el modelo se circunscribe a temas sumamente tecnológicos y de inclusión de TIC y no al objetivo esencial de su origen, que es poder canalizar efectivamente la participación de la ciudadanía, con el ánimo de influir en la formulación de las políticas públicas.

Por lo anterior, se ha venido impulsando a la par otra idea de interacción entre las entidades gubernamentales y la acción estatal, que si bien incluya las TIC, estas no se conviertan en el fin sino en el medio; un medio para lograr mejorar los niveles de transparencia y participación de la ciudadanía. Es así que el modelo de gobierno abierto se viene promoviendo con mayor fuerza.

4. Gobierno abierto y participación democrática

El *open government*, sienta sus bases sobre tres principios: transparencia, participación y colaboración. Pues bien, su objetivo cardinal es sacar de la oscuridad y dar a conocer cada una de las actuaciones del Estado, ya que un gobierno oculto no favorece el control y participación de la sociedad, además limita las posibles acciones que pueda interponer esta cuando sea afectada por tales decisiones. Como afirma Villoria (2010): una democracia de calidad exige un gobierno abierto y transparente, que rinde cuentas y exige una sociedad estructuralmente democrática, es decir, una sociedad donde las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil son democráticas y donde la propia administración abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones.

En la concepción original, el *open government* precisa que el gobierno y su administración deben establecer mecanismos oportunos que hagan fluida y efectiva la comunicación con la sociedad civil, permitiendo una mayor inclusión de esta en la formulación de las políticas públicas y promoviendo un buen gobierno², a esto se agrega la capacidad que deben generar las administraciones en cuanto al flujo de información que incluya una gran capacidad de respuesta y sea oportuna para la ciudadanía, por ende, el uso de las TIC resulta una herramienta vital e innovadora en pro de dichos objetivos.

A hora bien, los Estados hacen esfuerzos por regular y establecer marcos jurídicos mediante los cuales se garantice la implementación de gobiernos abiertos, que no solo prevean la transparencia, sino que además brinden condiciones para la participación ciudadana; como bien lo menciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2003), los Estados han expedido normatividad asociada con: a) el acceso a la información y libertad de prensa; b) la privacidad y protección de datos; c) los procedimientos administrativos; d) los defensores del pueblo; y e) las entidades fiscalizadoras superiores. Sin embargo, este proceso no ha estado sometido a una constante revisión de su objetivo; es decir, evaluar en qué grado efectivamente estos marcos jurídicos aportan al aumento de los niveles de transparencia y al incremento de los niveles de participación de la ciudadanía, contribuyendo al diseño de políticas públicas y la prestación de servicios públicos.

El gobierno abierto va más allá de los desarrollos tecnológicos, pues incluye una nueva forma de gobernar, en la

2 “Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas” (OCDE, 2003).

cual los roles que desempeñan el ciudadano y el Estado deben estar claros. Los supuestos básicos del gobierno abierto señalan medios de interacción y comunicación de doble vía entre Estado y ciudadano a través de nuevas tecnologías, apertura de canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de sugestión (Oszlak, 2012); y el aprovechamiento por parte de la ciudadanía de estos espacios de participación, involucrándose activamente y recibiendo respuesta oportuna.

5. El modelo de la estrategia de gobierno en línea en Colombia

Colombia consciente de que su administración pública no puede quedar rezagada a los cambios tecnológicos, y menos aún, cuando estos apalancan procesos de eficiencia, eficacia y visibilidad que ayudan a mejorar la transparencia del gobierno; viene implementando la estrategia denominada “gobierno en línea”, dentro de su eje estratégico de buen gobierno. En ese contexto, dicha estrategia favorece de algún modo potenciar las transformaciones que se han generado en la forma de operar de los Estados, apoyada en los avances tecnológicos para garantizar una óptima comunicación e interacción con la ciudadanía, permitiendo así mejorar la prestación de servicios por parte del Estado.

La estrategia de gobierno en línea, de acuerdo con el decreto 2693/2012, se sustenta en tres objetivos. Primero, acrecentar la eficiencia del Estado, en la medida en que sus entidades sean capaces de brindar información de calidad y oportuna, de tal suerte que se pueda racionalizar y optimizar sus recursos. Segundo, lograr mayor transparencia y participación ciudadana por medio de cuatro elementos clave: la visibilidad de los asuntos públicos, el conocimiento de la gestión del Estado, la creación de confianza en el Estado incentivando la participación ciudadana y el control social. Y tercero, se pretende prestar mejores servicios, esto materializado en el ahorro de costos y tiempo en la solicitud de trámites y servicios, promoviendo accesos multicanales que permitan simplificarlos y unificar su atención. La estrategia gobierno en línea determina que

En el año 2015 la ciudadanía en general tendrá acceso de forma oportuna más y mejor información bajo un sistema de comunicación de doble vía y rendición de cuentas permanente y en tiempo real[...] Para esto las entidades contarán con sedes electrónicas, en donde se dispondrá el acceso multicanal a toda la información, así como la gestión en línea de trámites y servicios, observando permanentemente las condiciones de

accesibilidad, usabilidad, calidad, seguridad, reserva y privacidad.

Para el desarrollo de esta visión, se definió el método a seguir por parte de las entidades, el cual se conforma por seis componentes (decreto 2693/2012):

1. Componente transversal: comprende todas las actividades que deben implementar las entidades territoriales para conocer sus diferentes grupos de usuarios, para centrar la atención en estos y para institucionalizar su estrategia mediante la creación de un comité de gobierno en línea y la elaboración de un plan de acción, como también el desarrollo de un sistema de seguridad de la información (MinTic, 2012).

2. Información en línea: se enfoca esencialmente en la disposición a través de medios electrónicos de toda la información referida a la misión de la entidad, su planeación estratégica, trámites y servicios, espacios de interacción, ejecución presupuestal, estructura organizacional, entre otras, cumpliendo todos los requisitos de calidad, disponibilidad, accesibilidad, estándares de seguridad y localización sencilla de la información, de tal modo que sea fácil de ubicar, utilizar y reutilizar (MinTic, 2012).

3. Interacción en línea: este componente centra la atención en la comunicación con los usuarios; lo primordial es la creación de herramientas de canales de doble vía, que faciliten la constante consulta en línea de forma tal que se acerque a los usuarios a la administración pública. La apertura de espacios electrónicos para interponer peticiones, quejas y reclamos resulta ser una de las obligaciones.

4. Transacción en línea: comprende las acciones encaminadas a que las entidades dispongan sus trámites y servicios para los diferentes tipos de usuarios, los cuales podrán gestionarse por diversos canales electrónicos (MinTic, 2012). Lo anterior implica un esfuerzo de la administración, por poner a disposición de los usuarios instrumentos como autenticaciones y firmas electrónicas, estampado cronológico, formularios descargables, etc.

5. Componente de transformación: la introducción de tecnología que apoye la operación de las entidades públicas, implica un cambio necesario en la manera de ejecutar las actividades diarias; en tal sentido, mejorar la comunicación con otras dependencias a través del lenguaje común y el intercambio eficaz de información resulta clave. De este componente forma parte integral y transversal a toda la estrategia, las iniciativas de

Tabla 1. Plazo de implementación y planeación para gobernaciones de categoría especial y primera

	Información en línea	Interacción en línea	Transacción en línea	Transformación	Democracia en línea	Transversales
2013	50 %	60 %	30 %	20 %	55 %	50 %
2014	80 %	70 %	70 %	45 %	80 %	75 %
2015	95 %	95 %	95 %	90 %	95 %	95 %
2016	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

FUENTE: Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia, decreto 2693/2012.

ahorro de papel, denominada “cero papel”, invitando a las entidades a automatizar sus procesos y hacer uso de mecanismos de interoperabilidad dispuestas, para el intercambio de información, de tal suerte que el uso del papel se reduzca considerablemente.

6. Democracia en línea: son las actividades para que las entidades creen un ambiente para empoderar a los ciudadanos e involucrarlos en el proceso de toma de decisiones (MinTic 2012). Este componente propende en esencia por el seguimiento que pueda hacer la ciudadanía a la ejecución de los planes, programas y proyectos que se fijan en la administración, a la vez que busca aportar activamente ideas e iniciativas, incentivando a un diálogo abierto y de doble vía con la administración.

6. Implementación y plazos de la estrategia gobierno en línea en el ámbito territorial

La implementación de la estrategia en los niveles subnacionales conlleva diferentes tipos de tiempos y esfuerzos. En el caso específico del departamento de Cundinamarca, la adopción de la estrategia se dio desde la expedición de su respectivo plan de desarrollo “Cundinamarca calidad de vida 2012-2016”³, en el que dentro de su programa de TIC en Cundinamarca, se traza la directriz para el uso y la apropiación de las TIC mediante la aplicación de la estrategia de gobierno en línea.

Cundinamarca al igual que los demás departamentos colombianos, emprende un esfuerzo en doble sentido, por un lado, como entidad pública debe adoptar la estrategia e

implementarla dentro de sus planes estratégicos sectoriales e institucionales, para lo cual cuenta con unas fechas y avance establecido según el decreto 2693/2012 (véase tabla 1) y, por otro, el permanente acompañamiento a la implementación de la estrategia, desde el principio de subsidiaridad, a las entidades municipales que conforman el departamento.

La aplicación de la estrategia gobierno en línea en Colombia es un proceso, como ya se mencionó, que responde a componentes, en tal sentido se han establecido diferenciados avances de acuerdo con cada componente, además del tipo de entidad a la que se vaya a evaluar. En el caso de los departamentos de categoría especial y primera, como Cundinamarca, se proyecta la implementación del 100 % de toda la estrategia para el año 2016. No obstante, para las administraciones municipales los tiempos son distintos y los avances por componentes también. En el caso de las administraciones municipales de cuarta, quinta y sexta categoría del país, su trazabilidad está para el año 2017.

Por último, la implementación efectiva de la estrategia gobierno en línea depende de tres herramientas de apoyo que se darán desde el ámbito nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La definición de lineamientos, metodologías, estándares y demás desarrollos normativos que las entidades requieran, es el primer instrumento que debe desarrollarse, lo anterior mediante la definición de políticas y una regulación clara. La correcta apropiación y adopción de la estrategia, responderá además a la capacitación y acompañamiento que brinde el Ministerio, no solo a los servidores públicos y entidades encargadas, sino también a la ciudadanía como parte activa de la estrategia; y por último la infraestructura tecnológica, que implica un mayor esfuerzo para afrontar situaciones negativas que puedan llegar a darse en las entidades públicas en esta materia, de modo tal que la infraestructura se convierta en el más valioso medio de la

3 El plan de desarrollo departamental: “Cundinamarca calidad de vida 2012-2016”, fue aprobado por la Asamblea Departamental de Cundinamarca y propuesto por la gobernación de Cundinamarca.

Tabla 2. Trazabilidad en la implementación y planeación para alcaldías de categorías cuarta, quinta y sexta

	Información en línea	Interacción en línea	Transacción en línea	Transformación	Democracia en línea	Transversales
2013	40 %	25 %	15 %	15 %	40 %	35 %
2014	55 %	50 %	35 %	35 %	65 %	60 %
2015	80 %	75 %	70 %	60 %	95 %	85 %
2016	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

FUENTE: Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia, decreto 2693/2012.

implementación de la estrategia, y no por el contrario en el principal limitante de esta.

7. Avances en la implementación de gobierno en línea. Provincia de oriente en el departamento de Cundinamarca

La provincia de oriente del departamento de Cundinamarca, está conformada por diez municipios: Cáqueza, Choachí, Chipaque, Fosca, Fómeque, Guayabetal, Gutiérrez, Quetame, Ubaque y Une. Los cuales como característica en común, comparten su clasificación como municipios de sexta categoría. Estos municipios, al igual que los demás que conforman el departamento de Cundinamarca, vienen realizando un esfuerzo en la implementación de la estrategia de gobierno en línea, dentro de los tiempos y metas pactadas; este proceso se viene apalancando además en instituciones del orden departamental como lo es la gobernación de Cundinamarca, y en el contexto nacional por

parte del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

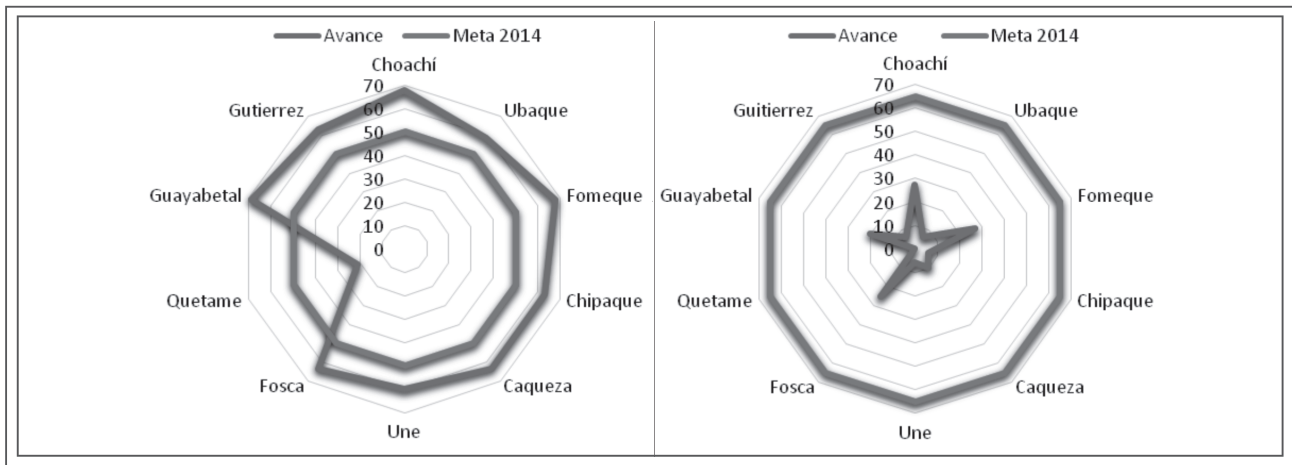
El avance se da por medio del cumplimiento de actividades específicas contempladas en el decreto 2693/2012, con las cuales se espera un progreso significativo en cada uno de los componentes que se han definido para la implementación de la estrategia de gobierno en línea. Así las cosas, los resultados de avance para el último año de la provincia de oriente, en cada uno de sus componentes, son los que muestra la tabla 3.

En general y de acuerdo con los resultados presentados, la provincia de oriente tiene un avance importante en componentes como el transversal, el cual comprende todo el alistamiento institucional y administrativo para implementar la estrategia, al igual que en el componente de interacción, que alude a mecanismos de comunicación de doble vía. En cuanto a componentes que hacen referencia a transparencia como lo es el de información, las entidades territoriales de

Tabla 3. Avance en el índice GEL en la provincia de oriente, por componente estratégico

	Índice GEL					
	Transversales	Información	Interacción	Transacción	Transformación	Democracia
	2014					
Choachí	58	61	68	15,5	17	27
Ubaque	54	17	59	3	3	6
Fómeque	57	26	68	10,5	17	27
Chipaqué	39	23	63	3	15	6
Cáqueza	58	21	63	10,5	15	10
Une	44	17	60	10,5	6	6
Fosca	55	19	63	3	12	25
Quetame	12	17	21	0	0	0
Guayabetal	61	23	69	26,5	12	20
Gutiérrez	46	17	63	3	12	6
Meta 2014	60	55	50	35	35	65

FUENTE: elaboración propia.

Gráfico 1. Nivel de implementación de los componentes de interacción y democracia, provincia de oriente

FUENTE: elaboración propia.

la provincia de oriente presentan un atraso significativo, en parte explicado en que no tienen aún el total de información mínima a publicar en sus portales web, a excepción del municipio de Choachí, quien ya cumplió con este requisito y avanza de manera positiva dentro de las metas pactadas.

Por último, los componentes de transacción, transformación y democracia, son los que evidencian mayor atraso, los dos primeros porque dependen de un mayor nivel de tecnología que permita a las entidades territoriales disponer de trámites totalmente en línea, y a su vez la implementación de tecnología asociada al ahorro de papel y mecanismos de interoperabilidad, entre dependencias, así como con entidades externas.

En concreto, dentro de los componentes que involucran la participación de la ciudadanía, a través de mecanismos alternos a los tradicionales como lo son la interacción y la democracia, los resultados varían en el avance y cumplimiento de metas de manera muy distinta, como bien se mencionó en la descripción de los componentes, el de interacción trata de los canales que se han habilitado para la participación ciudadana, y el de democracia atañe al proceso de planeación estratégica, retroalimentación e inclusión de los actores externos a la administración (ciudadanía), en la formulación de políticas y lineamientos en las entidades territoriales.

Se observa que las entidades territoriales de la provincia de oriente, han dado apertura a los canales dispuestos por el Ministerio en sus páginas web, para que fortalezcan la participación e inclusión ciudadana en los asuntos públicos. Canales como las PQRD (peticiones, quejas, reclamos y demandas), el chat de atención en línea, la disposición de foros de discusión y la formulación de encuestas sobre temas de vital relevancia. La apertura de estos canales y su habitual funcionamiento desde la administración, es lo que ha valido para que en general las entidades presenten un avance significativo en este componente.

En el componente de democracia, sin embargo, el avance es mínimo, ya que implica que a través de estos canales dispuestos, las administraciones se valgan para efectuar la construcción de políticas y planeación estratégica de forma participativa, lo cual les obliga a que a través de canales electrónicos realicen procesos como el de rendición de cuentas, retroalimentación a la rendición de cuentas y, por sobre todo, garantía de espacios de control social a los pactos realizados. Actividades que aún las administraciones territoriales no se atreven a aplicar.

A pesar de que la implementación de la estrategia se viene adelantando en buena manera, y en especial en las entidades territoriales de la provincia de oriente; vale la pena analizar si a medida que se avanza en el cumplimiento de metas, la estrategia se acerca al cumplimiento de los objetivos propuestos por el *open government*, en particular el asociado con asegurar la participación de la ciudadanía mediante mecanismos alternos y diversos (entre ellos los electrónicos) de participación.

8. Conclusiones

Si bien las administraciones municipales ya disponen de los mecanismos virtuales, mediante los cuales se pretende incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos territoriales, esto no asegura que la población se interese o acceda a los mismos, para volverse un actor activo dentro del ejercicio de control social y guía de la acción pública. Como se muestra en la tabla 4, las participaciones que se han tenido a través de los canales señalados durante el período 2013-2014, han sido muy bajas o casi nulas, lo cual disminuye el impacto que debería tener el cumplimiento de la meta de interacción en las entidades territoriales; por ello es importante mencionar cuáles son las posibles causas o restricciones asociadas a la poca participación de la ciudadanía mediante

Tabla 4. Número de participaciones a través de canales de interacción electrónica, (2013-2014)

	PQRS	Chat	Foros	Encuestas
Choachí	68	623	8	1.118
Ubaque	38	1	0	110
Fómeque	14	20	1	1.489
Chipaqué	19	9	1	2.161
Cáqueza	15	2	0	0
Une	12	1	0	861
Fosca	4	12	0	1.815
Quetame	0	0	0	100
Guayabetal	1	7	3	1
Gutiérrez	25	0	0	0

FUENTE: elaboración propia.

estos canales, no solo teniendo en cuenta los datos de participación, sino las distintas posturas que toma la población con respecto a estas nuevas formas de inclusión.

En primera instancia, hay un factor que se liga al desconocimiento casi absoluto de la población de las entidades territoriales de la existencia de un canal web de la administración municipal, y más aún de cuáles son las herramientas de que dispone esta. Esto puede explicarse a que por un lado, la población por su ubicación geográfica, es muy dispersa, en su mayoría en la zona rural, lo que dificulta aún más el que se entere de la existencia de los canales y, por otro, la baja difusión y preocupación de las administraciones porque la población conozca sus portales web y maneje de manera adecuada estos, para que así participe a través de los canales dispuestos.

En la actualidad, las administraciones territoriales no cuentan con estrategias claras mediante las cuales se pretenda trascender en el uso de canales electrónicos, que permita incluir la participación ciudadana, ya que deberá emprenderse un esfuerzo encaminado a la difusión a través de distintos medios de la web municipal, además de sensibilizaciones que resalten la importancia de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de su entidad territorial.

En segunda instancia, la baja disposición de tecnología y conectividad en las entidades territoriales, también puede ser una explicación a tan poca participación de la ciudadanía a través de los canales dispuestos. Todas las entidades territoriales aseguran un nivel mínimo de conectividad, a través de los denominados puntos vive digital o los puntos de *wi-fi*, que se instalan en sus plazas principales, los cuales en la actualidad no cuentan con Internet, una limitación más para que la población tenga acceso a canales de interacción electrónica. A lo anterior se suma el que la población no cuente con tecnología adecuada para ingresar a estos canales (computadores, teléfonos móviles inteligentes), ya

que el nivel de acceso es muy bajo; la provincia de oriente tiene dos de los quince municipios con el índice de necesidades básicas insatisfechas más bajo.

Finalmente, es importante mencionar que el aspecto cultural pesa aún, en cuanto a innovación en la participación se refiere, la población parece negarse no solo a participar y volverse parte activa dentro de la administración, sino que además se niega rotundamente a hacerlo a través de medios alternativos a los tradicionales. En tal sentido, el esfuerzo que deben emprender las administraciones es mucho más complejo; sin embargo, como señala Oszlak (2012) la condición básica para que la tecnología incida sobre la cultura, es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello conlleva. Por ende, el romper con los mecanismos ancestrales y las prácticas culturalmente establecidas, viene desde las administraciones hasta la comunidad en general.

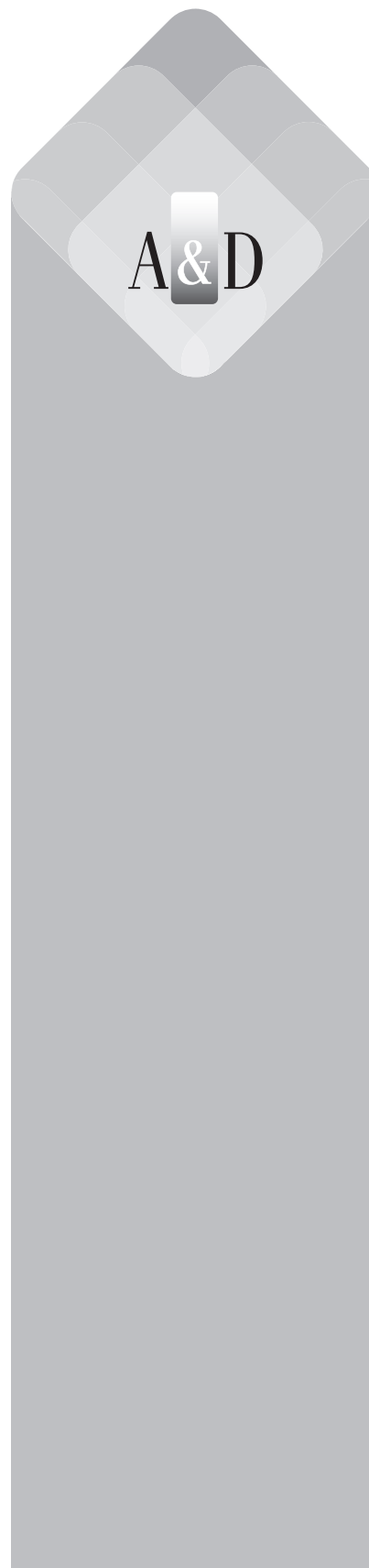
Las administraciones deben estar dispuestas no solo a abrir los canales de participación que se les exige desde la norma, sino además a abrirse totalmente a la ciudadanía, incentivar su participación, aceptar las críticas y adecuar su oferta de acuerdo con las necesidades que presenten los ciudadanos. Por tanto, el ejercicio de inclusión va más allá de la existencia o no de un componente dentro de la estrategia de gobierno en línea, viene del esfuerzo y voluntad política que se impriman desde las administraciones que permitan no solo empoderar a los funcionarios e inculcarles una política de gobierno abierto, sino además de empoderar a la ciudadanía.

Desde el punto de vista del gobierno abierto, el que se dispongan nuevos canales de participación hará que la población esté más presta e interesada a participar; empero, es evidente que no es así, como lo señala Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que esta haya sido empoderada, y más aún cuando median mecanismos nuevos y tecnológicos, que implican mayores niveles de aprendizaje y comprensión.

Esta primera aproximación nos permite de forma más clara empezar a cuestionar y medir el verdadero impacto de la implementación de nuevas estrategias, que se encaminen a mejorar la participación de la ciudadanía y abrir las administraciones estatales, de modo tal que surjan nuevas acciones que aseguren de mejor manera, la inclusión social. Por ende, toda estrategia que se genere desde lo electrónico debe estar acompañada de una enorme voluntad política, que no solo asuma el nuevo rol de la administración como gestor de cambio, sino además que garantice las condiciones de empoderamiento de la población para su efectiva participación en los asuntos públicos territoriales.

Referencias bibliográficas

- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Gobierno abierto*. Alcalá: Algón Editores.
- Colombo, C. (2006). Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa? *Revista de Internet, Derecho y Política*.
- Erazo, S. y Riascos, C. (2008). El gobierno electrónico como estrategia de participación ciudadana en la administración pública a nivel de Sudamérica. Casos Colombia y Uruguay. *COLLECTeR Iberoamérica*.
- Fragoso, J. (2012). Gobierno electrónico: de la nueva gerencia pública a la gobernanza. *Ciencia Administrativa*.
- Kaufman, E. (2005). *E-ciudadanía, prácticas de buen gobierno y TIC*. Montevideo.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2012). *Manual 3.1 para la implementación de la estrategia de gobierno en línea*. Bogotá: MinTic.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto, promesas, supuestos y desafíos. VIII Conferencia Anual Inpae.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. *Revista Enfoques*, pp. 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2010). Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea... *Buen Gobierno para Pensar en la Democracia*, pp. 2-13.
- Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, pp. 37-64.





Autor

Jaime Mejía Gutiérrez

Profesor de la Escuela Superior de Administración pública ESAP, Doctor en Ciencias de la Educación de Rudecolombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Miembro investigador de HISULA. Magíster en Administración de la Universidad de los Andes. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Proyectos de desarrollo de la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro Brasil. Especialista en Defensa Nacional y Resolución de Conflictos de la Universidad Militar Nueva Granada.

Correo electrónico: jaimmeji@esap.edu.co

Fecha de recepción: 19.11.2014

Fecha de aprobación: 11.12.2014

Resumen

La administración y el funcionario

Este artículo aborda una discusión conceptual fundamental en la marcha de la gestión pública, que pareciera haberse olvidado en los requerimientos de la eficiencia administrativa, la capacidad y la formación del funcionario. Los modelos de la reinención del gobierno, la desburocratización y modernización del Estado, los impulsos privatizadores de la función pública, la amplia contratación de las actividades de los negocios asociados al bienestar colectivo, todo ello ha relegado al funcionario a una posición clientelizada, de sometimiento a la inmediatez política, ausente de los hábitos de respeto y práctica de la ética pública, de los valores de la cooperación cívica. Estas circunstancias, le impiden al funcionario asumir el rol virtuoso de contribuir con eficacia en los logros de la gerencia de los asuntos públicos.

Palabras clave: funcionario, administración, eficiencia, valores.

LA ADMINISTRACIÓN Y EL FUNCIONARIO

Jaime Mejía Gutiérrez

Abstract

Administration and the official

This article addresses a fundamental conceptual discussion on the progress of governance, which seems to have forgotten the requirements of administrative efficiency, capacity and staff training, models of government reinventing, bureaucracy reduction, state modernization, privatization of public services, and the comprehensive outsourcing of business activities associated with collective welfare. This has relegated the official to a client sized position of subservience to political immediacy, absent from the habits of respect and practice of public ethics and values of civic cooperation. These circumstances keep the official from taking the virtuous role of effectively contribute in the achievements of the public affairs management.

Keywords: official, management, efficiency, values.

Resumo

A administração e o funcionário

Este artigo aborda uma discussão conceitual fundamental na marcha da gestão pública, que parecera haver-se esquecido nos requerimentos da eficiência administrativa, a capacidade e a formação do funcionário, os modelos da reinvenção do governo, a desburocratização e modernização do Estado, os impulsos privatizadores da função pública, e a ampla contratação das atividades dos negócios associados ao bem-estar coletivo. Tudo isto tem relegado ao funcionário a uma posição de clientelização, de submissão à imediatez política, ausente dos hábitos de respeito e prática da ética pública e dos valores da cooperação cívica. Estas circunstâncias impedem ao funcionário assumir o rol virtuoso de contribuir com eficácia nos logros da gerencia dos assuntos públicos.

Palavras chave: funcionário, administração, eficiência, valores.



El desempleo es una catástrofe económica. [...] Además de la privación de los derechos sociales. El trabajador desempleado es un paria, un hombre sin función ni estatus, quien, para la sociedad, no tiene utilidad ni nada que hacer; ha sido proscrito
Drucker (1942, p. 82).

1. Introducción

En la formulación, diseño, implementación, ejecución, evaluación y modificación de las políticas públicas es estratégico considerar al funcionario como tomador de decisiones. Los gobiernos se enfrentan a las demandas ciudadanas con estas decisiones de política, de actuación, de atención y de orientación frente a condiciones complejas de la sociedad actual. Las circunstancias actuales del desarrollo exigen diversas fórmulas para encarar el aspecto distributivo, la construcción de contextos del bienestar y la ejecución de un proyecto humano de dignidad de vida que cobije en general a todos, en cumplimiento del ejercicio de derechos fundamentales.

Se trata de lenguaje, de comunicación transparente, de verdades ciudadanas para fortalecer el espíritu virtuoso que tanto han anunciado los discursos en las evoluciones humanas, tanto de la cultura oriental como de la occidental, que debería unir a la gestión pública y privada en forma coordinada, en espíritu de conservación de lo bueno y transformación de lo inadecuado. Dice William Ospina, el gran escritor y poeta colombiano, que:

[...] la alianza entre la lengua y una religión asfixiante y tiránica, de espíritu medieval, que se negaba a hacerle concesiones a la realidad y que procuraba imponerse por el temor y la autoridad, no por la argumentación y la persuasión, lo que eternizó un modelo negado a la investigación, al diálogo y a la lógica (2013, pp. 172-173). Y agrega: “Basta ver a esos funcionarios que nunca responden a lo que se les pregunta, pero que siempre tienen una maraña de argumentos de autoridad que enredan el asunto y desvían la atención [...]” (Ospina, 2013, pp. 172-173).

Este lenguaje es universal en los conceptos de patria, de nación, de espacio para la realización de los proyectos de vida en forma pacífica, colaborativa participación, cooperación cívica con ventajas mutuas, con el fin de enfrentar la categoría clientelista de la acción política basada en estatus y poder, en servidumbres inconcebibles del chantaje en los contextos de la contratación corrupta y desviada de obras y servicios públicos. Samuel Johnson una de las figuras más notables de la literatura inglesa de todos los tiempos, escribió en 1774 el profundo ensayo sobre *El patriota* de los múltiples temas que abordó como escritor y político, como profesor universitario, como periodista y cultor de la lengua inglesa y definió así la calidad de compromiso que debe tener el dirigente que representa intereses comunitarios:

Patriota es el hombre cuya conducta pública está sometida a un principio único: el amor por su país; quien, en su actividad parlamentaria, no alberga esperanzas o temores personales ni aguarda favores o agravios, sino que todo lo somete al interés común (Johnson, 2010, p. 26).

Patriotismo a la manera del doctor Johnson, “no es forzosamente atributo de rebeldía. Hay quienes reclaman figurar y tener el derecho de estar en la nómina del patriotismo por su encarnizada y constante oposición a la corte”, expresa el pensador y agrega: “Para que un hombre descubra el patriota que hay en él, a veces basta con sembrar el descontento y propalar noticias de tramas ocultas, peligrosas influencias, violaciones de derechos o usurpaciones encubiertas”.

La función de la administración pública y privada de negocios que tratan sobre los intereses comunes, no debe estar atada a partidos y dogmas políticos. Como lo expresa Alexander Pope en su *Ensayo sobre el hombre*, “Un partido es la locura de muchos en beneficio de unos pocos”. Es por esto, que permitir anidar la inconveniente posición de dirigentes políticos en la actualidad de Colombia, es de alta peligrosidad y riesgo en la protección del aparato estatal en el diseño de Montesquieu. El lenguaje es un mecanismo civilizador como ninguno, es propiciador de la claridad si tiene una ética mínima en la confección de la información que requerimos en la vida de los negocios públicos. Es necesario en la comprensión de un concepto fundamental, la administración del conflicto en forma constructiva.

En la teoría administrativa de las primeras décadas del siglo XX, Mary Parker Follet elaboró la que se ha considerado el mayor aporte al conocimiento del conflicto, a partir de la aceptación racional de “la ley de la situación”. A través de la discusión se pueden encontrar “soluciones integradoras e innovadoras”, mutuamente aceptables, para resolver muchos conflictos. Ella previó que la integración podía lograrse por la participación en la toma de decisiones, en la base del conocimiento funcional que cada parte puede ofrecer en una controversia. A Mary Parker Follet le preocupaba encontrar “la manera más fructífera de resolver el conflicto”. Su gran agudeza de ingenio le permitió reconocer que el conflicto no es algo patológico o una manifestación de fracaso. Es la “manifestación de la diferencia”, inevitable en el mundo, reflejo de la variedad de opiniones y de intereses.

Por lo tanto, el conflicto puede usarse constructivamente. Parker identificó tres maneras principales de enfrentar el conflicto: *la dominación* de una de las partes sobre la otra, solución rápida pero inestable porque genera resentimientos e ideas destructivas. *El acuerdo*, el segundo modo, deja

insatisfechas a todas las partes y está por debajo del nivel óptimo. *La integración*, en la que encuentran un lugar los deseos de las dos partes, o de todas las partes, es la forma más provechosa y trascendente para resolver el conflicto. Parker no solo defendía esta manera de enfrentar el conflicto, halló que es la mejor forma del aprendizaje social, organizacional y productivo. “La integración implica inventiva y lo inteligente es reconocerlo en lugar de permitir que nuestro pensamiento permanezca dentro de los límites de dos alternativas que son mutuamente excluyentes” (Child, 1997, pp. 87-95). Edgar Morin en su libro *¿Hacia el abismo?* expresa:

Los avances de la ciencia, la técnica, la industria y la economía, que a partir de ahora propulsan la nave Tierra, no están regulados por la política, la ética, ni el pensamiento [...]. En adelante las palabras revolución y reforma serán insuficientes, la única perspectiva de salvación será la de una metamorfosis [...]. Cuando un sistema es incapaz de tratar problemas vitales, o bien se desintegra, o bien es capaz en su desintegración de metamorfosearse en un meta-sistema más rico, capaz de resolver sus problemas. Y aquí nos resulta útil la idea de un *feedback* positivo (Morin, 2010, p. 9).

En la dimensión de la complejidad de los asuntos públicos y del comportamiento y actitud del funcionario, diríamos con Morin que “el pensamiento complejo es el que intenta responder al desafío de la complejidad y no el que constata la incapacidad de responder”. La capacidad de responder a las demandas ciudadanas del servicio público, en condiciones de incertidumbre y determinismos, es la capacidad de construir las redes colaborativas y coordinadas de las funciones de la gestión y la gerencia de los asuntos públicos.

Comprender lo público como una dimensión democrática y organizativa en el plano de la pluralidad, necesariamente nos obliga a reflexionar a fondo y en toda la integralidad conceptual, funcional, ética y moral del funcionario. El estudio sociológico del funcionario ha sido poco abordado en la comunidad política pluralista a la que debe responder con sus competencias, como la forma organizativa constitucional predominante en el mundo entero en la actualidad.

La continuidad y el cambio en forma equilibrada y moderada, la importancia de las tradiciones heredadas y los límites en el ejercicio del poder con el fin de legitimar la gerencia moderna, fueron grandes preocupaciones en un inmenso estudio de las formas modernas en la gestión de las instituciones. Peter Drucker ofrece una promesa y una

esperanza para una sociedad fundada en la ética y el deber de humanidad. El liderazgo efectivo que debe representar el funcionario contemporáneo, es el llamado “liderazgo de servicio” para interpretar las demandas ciudadanas.

Se trata entonces de la capacidad de innovación en la conducción del servicio social público desde las organizaciones. Un gran componente es el de la planificación de la sucesión que implica una comprensión del valor de cada contribución, independientemente de su estado, y de lo fundamental que es ayudar a otros dentro de la organización (Maciariello y Linkletter, 2012).

Las normas constitucionales han definido los roles del funcionario público. Los esquemas jurídicos referidos a funcionalidades, inhabilidades, requisitos y obligaciones, de alguna manera abundan en los dispositivos de la ley, los decretos y las resoluciones. Las garantías del saber hacer cosas en los puestos de trabajo, se supone, las componen las formaciones técnicas y profesionales establecidas en la denominada carrera administrativa que debe ser instalada con base en los concursos públicos de méritos, en las convocatorias especializadas y en la escogencia de pares o similares como lo hacen las cortes, las universidades, los colegios disciplinares, los centros de investigación y las redes de validación científica.

En las esferas de actuación administrativa, en la contratación tanto pública como privada de labores funcionales, en cumplimiento de deberes, en el emprendimiento de tareas que son evaluadas y pagadas mediante negociación salarial o de honorarios, lo que se está enganchando es a funcionarios, que tienen responsabilidades en lo público por las implicaciones en el relacionamiento social, político, comunitario, económico y de expectativas de satisfacción en las sinergias del ejercicio de los oficios que se ejercen. Por supuesto que hablamos de actividades legales, asentadas en la ley, de aceptación social, en acción de saberes y deberes éticos.

2. Las denominaciones y los términos

El vocablo “funcionario” tiene connotaciones diversas en los lenguajes técnicos, jurídicos, normativos, en la concepción popular y pública y en las dimensiones que la dirección del Estado y las organizaciones le dan, generando confusiones y muchas veces encontramos sorpresas en el espíritu del idioma en que nos estemos apoyando. En la lengua alemana, la palabra *funktionär* (funcionario) está dentro del grupo genérico de *führung* (conducción, gestión). Hay un género o serie de palabras que comprende vocablos como *geschäftsführer* (director o gerente), *anstifter* (promotor) y *macher* (ejecutor).

Estos son ejemplos de las amplitudes en la denominación, que además contemplan en el mismo grupo de vocablos: burgomaestre, alcalde, dirigente, capitán, lugarteniente, administrador y capataz. Si trabajamos en los diccionarios términos emparentados por su sentido nos remite a la palabra en castellano “cacique”, que nos cae al dedo en el análisis de la categoría del clientelismo, cuando además en el diccionario Peltzer hay una común denominación de *bürokrat* (burócrata) y *starker mann* (hombre fuerte).

El derecho positivo, los códigos penales y los reglamentos de funcionarios de la administración local, fijan la atención en tres características esenciales de la condición de funcionario: la designación legal, el carácter de permanencia y el ejercicio de función pública. En este escrito nos adscribimos a la interpretación que Johannes Messner le da al funcionario: “Toda aquella persona que de manera profesional desempeña una función en la que se defienden o representan intereses colectivos, ya sean de orden público o de tipo privado” (1962, p. 10).

Funcionario, pues, será el gerente de un club deportivo, el presidente de una cámara de comercio, el secretario general de un partido político, el presidente de una junta de acción comunal, el superior general de una orden religiosa, el director técnico de una central hidroeléctrica, el alcalde, el gobernador, el presidente del Congreso, el rector de una universidad... todos los que representan una función público-estatal. En la actualidad que nos embarga con un mundial deportivo que mueve grandes masas de adeptos, adictos, hinchas furibundos, esperanzados y alocados en celebración de victorias y derrotas, nos demuestra la Fifa, como institución privada rectora del fútbol, que su influencia es mayor que la de gobiernos y alianzas estructuradas en el mundo globalizado de hoy, que los escándalos de corrupción y tráfico de influencias y manejo de intereses, van más allá de lo estrictamente deportivo o de la entretención social y cultural.

Las inversiones realizadas con fondos públicos en construcción de escenarios deportivos y exclusivamente para hacer partidos de fútbol del certamen, generaron protestas en las redes sociales nuevas y demandas ciudadanas por la calidad de todos los servicios públicos en salud, educación, suministro de agua y manejo de residuos, en los programas de vivienda y equipamiento del territorio.

El rasgo esencial que caracteriza al funcionario según Messner y que aceptamos como concepto, será todo aquel que tenga una adscripción a una entidad o persona jurídica cualquiera en defensa y representación de intereses colectivos de cualquier género, para indicar en la democracia pluralista, todas las esferas de preocupación en el eje de los derechos esenciales, de carácter humano y de la naturaleza

misma en donde vivimos y deberíamos procurar las relaciones armoniosas y pacíficas, con los entornos cercanos a los proyectos de vida individual y comunitario. Aquí insistimos en la posición ética fundamental de suscitar en el funcionario una conciencia de cooperación cívica con ventajas mutuas, frente a la categoría clientelista que abona relaciones de servidumbre (Rawls, 1997).

El término alemán *verband*, que se traduce como *asociación*, en el sentido que le da Messner, corresponde al amplio concepto de “personas jurídicas de carácter privado”, en las que están representados intereses de tipo colectivo, de índole profesional, económica, gremial, política, social, religiosa, étnica, cultural, de género o sexo y de búsqueda científica o espiritual. Por supuesto que los intereses constitucionales están priorizados en responsabilidad en la actividad público-estatal, con mayores énfasis en la rendición de cuentas, en la estructuración de esquemas de control político, financiero, fiscal y trazabilidades de las acciones en la asignación de los recursos.

3. Historia en largos períodos, huellas de la profesionalización del burócrata

El acto civilizatorio primordial en la construcción constitucional, en los moldeamientos de los regímenes políticos centralistas, federalistas y parlamentarios ha sido la formalización de los sistemas burocráticos del funcionario que desarrolla el gobierno. Esta cultura es una herencia de la idea fundamental humana, la gobernabilidad, lograr la obediencia de la norma.

Francis Fukuyama en su libro *La construcción del Estado hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI* (2004), afirma:

La capacidad de fortalecer o crear, partiendo de la base, instituciones y competencias estatales hasta ahora ausentes ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda global y probablemente se haya convertido en un requisito imprescindible para garantizar la seguridad en importantes partes del mundo (Fukuyama, 2004).

El Estado como institución humana es antiquísimo, se remonta a las sociedades agrícolas en Mesopotamia, a la China milenaria, a Egipto, en el concepto de Estado-iglesia (Kraemer y White, 1972). En África Occidental los *kpelle* de Liberia y Guinea, constituían sociedades secretas de carácter religioso, que influían el sistema legal y político. Los *dinka* y los *shilluk* del Sudán tenían el cargo de rey en sus estructuras políticas. Los indios de los llanos, los *crow*, designaban jefe supremo como

primero entre sus pares a la manera de la fórmula de la Inglaterra feudal, cuyo rey era un *primus inter pares* entre los barones. En los cacicazgos indígenas de América el ayllu constituía la “estatalidad”. Diríamos entonces que desde los remotos orígenes humanos, se presentó la escasez y la discriminación.

Los papeles de la dominación entraron en escena y en el ejercicio de poderes, el mito constituyó una legitimación de seres humanos superiores, con derechos a poseer y disponer de riquezas, mientras otros, la mayoría, debían sustentar con trabajo, sufrimiento y sacrificio la creación material de bienes y servicios. Los roles de la dominación están explicados en la sociología de Max Weber, en las explicaciones sobre el surgimiento de la clase ociosa de Thorstein Veblen, para mencionar solo una pequeñísima contribución a la comprensión de los fenómenos de la dominación. El hecho es que la pobreza y la exclusión han acompañado a todas las formas de organización social e institucional y todas las formas del Estado han protegido los derechos de los dominadores, ese ha sido su papel.

En una obra reciente, *1421 el año en que China descubrió el mundo*, Gavin Menzies su autor nos recrea lo siguiente:

En 1407 Zheng He, había creado una escuela de lenguas en Nankín, la denominada Ssu-i-Quan (Si Yi Guan), destinada a la formación de intérpretes, y dieciséis de sus mejores graduados viajaban con las flotas, permitiendo a los almirantes comunicarse con sus gobernantes desde la India hasta África en árabe, persa, suahili, hindi, tamil y muchas otras lenguas. Dado que la tolerancia religiosa constituía una de las grandes virtudes de Zhu Di, habitualmente los juncos llevaban también a sabios islámicos, hindúes y budistas con el fin de que proporcionaran guía y consejo. El budismo, con su enseñanza de la compasión y la tolerancia universal, había sido la religión de la mayoría del pueblo chino durante siglos. De ningún modo el budismo entraba en conflicto con el confucianismo, del que se podría decir que constituía un código de valores cívicos antes que una religión (Menzies, 2009, pp. 67-68).

Los chinos nos han legado los modelos más antiguos en la dimensión de la profesionalización del burócrata en funciones estatales. En las relaciones internacionales, en la gestión local, en la recolección de impuestos, en la aplicación de la justicia, en el respeto por tradiciones, en la incorporación de instituciones nuevas y en la implementación de normas y códigos.

En los Estados Unidos de comienzos del siglo XX, la palabra clave era “civilización” más que “cultura”, como en *The rise of american civilization* de Charles y Mary Beard (1927). Los cursos sobre “civilización” estaban empezando en aquel entonces, gracias al movimiento conocido como “la nueva historia”, en él estaban involucrados los Beard y otros historiadores radicales. En el *Columbia College*, por ejemplo, había una asignatura obligatoria para estudiantes de primer curso sobre la civilización contemporánea en la década de 1920. Hacia mediados del siglo, muchas universidades estadounidenses requerían cursos de “civilización occidental”, algo así como una breve historia del mundo occidental desde los antiguos griegos hasta el presente, “desde Platón hasta la OTAN” [...]. Si Foucault y Certau están en lo cierto en lo que concierne a la importancia de la construcción cultural, entonces toda la historia es historia cultural (Burke, 2006, pp. 27-28, 102).

Wilhelm von Humboldt quien fundó en 1809 la Universidad de Berlín, creía que el poder político debe ser en extremo limitado para no afectar las libertades personales, preocupado por la forma como los individuos pueden expresarse culturalmente en un Estado con una creciente autoridad central. Humboldt adoptó y defendió el concepto alemán de *bildung*, que es un proceso de desarrollo espiritual individual a través de la educación. Humboldt tenía como objetivo infundirle al gobierno alemán el espíritu de *bildung* e imaginó “usar el poder burocrático para hacer realidad su idea cultural”. Como resultado de ello ponderó siempre lo moderado frente a los cambios bruscos. De allí la importancia de la formación profesional del funcionario público y privado en el ambiente universitario, en el ideal del desarrollo del carácter y de la virtud personal aparejados al conocimiento y la sabiduría.

Sin embargo, no debemos olvidar que en la gestión de las cosas público-estatales, los particulares en forma individual y organizada influyen de manera significativa en la mayoría de las decisiones, muchas veces son los más destacados promotores de políticas públicas que logran transformarlas en objetivos de Estado y de actuación prioritaria del gobierno. Por lo tanto, el *funcionario*, que en la toma de decisiones permite que prevalezca el interés de un grupo, o de personas alineadas en una misma causa, se encuentra en el contexto de una formidable consideración del análisis de la ciencia política aportado por Harold Lasswell: “la influencia y el influyente”. Los intereses que manifiestan los actores que participan en estos proyectos institucionales, de carácter

privado laico, nos demuestran la asignación de valores, la interacción de intereses y la reclamación de recompensas, por un grupo de sujetos que expresan la necesidad humana de ser activos en la vida social, adquiriendo así efectividad política. Estas dimensiones analíticas, se explican en lo que el politólogo norteamericano Harold Lasswell (1936), en su obra *Politics: who gets what, when, how?* (*La política: ¿quién obtiene qué, cuándo, cómo?*), denominó el marco de “la influencia y el influyente”. Esta figura intelectual, Lasswell, se destaca entre la media docena más importante de innovadores más creativos en las ciencias sociales en el siglo XX. Con el empleo de variadas metodologías de entrevistas clínicas, análisis de contenidos y técnicas experimentales y de medición estadística, demostró la importancia de la personalidad, la estructura social y la cultura en la explicación de los fenómenos políticos (Deutsch, 1993).

Así pues, la legitimidad es un concepto relativo, es la promesa que se hace a todo actor social y político de una configuración viable, es decir, un conjunto organizado de sus propios valores. Estos valores de acuerdo con Lasswell son: poder, ilustración, riqueza, bienestar, habilidad, afecto, rectitud (que incluye la moralidad y la justicia) y la diferencia o respeto. Los individuos tienen una curiosidad, un deseo, una anhelada ansia de saber para ser poderosos, disfrutan un sentimiento de habilidad y poseen lo que Veblen llamó “el instinto de la artesanía”.

En Colombia no hemos sido ajenos a la formalización de discursos manejados e implementados por las élites forjadoras del Estado-nación republicano. La preocupación por las habilidades técnicas de individuos capaces de modernizar estructuras productivas y legales, se nota en los esfuerzos de dirigentes vinculados a la política y a los negocios. Como dice Javier Ocampo López:

Las ideas del pensador inglés Jeremías Bentham (1748-1842), autor de las obras *Los principios de moral y legislación*, *A fragment on government*, *Rationale and judicial evidence*, *Principios que deben servir de guía en la formación de un código constitucional para un Estado* y otras, penetraron en Colombia y fueron motivo de polémicas religiosas a lo largo del siglo XIX. Mediante tales ideas se transmitió el principio de que “lo útil debe convertirse en el principio de todos los valores”; debe ser la búsqueda de un sistema racional en la legislación, en una administración eficaz y en la organización de la economía estatal. Buscar la mayor felicidad para el mayor número de personas debería convertirse en el ideal de los gobiernos (Ocampo, 1999, p. 760).

En términos de generación, podemos decir que la comprometida con la construcción de la universidad laica y libre en Colombia hereda:

[...] un liberalismo que se inclinaba más hacia la filosofía spenceriana que hacia la comtiana. Estas ideas cuadraban muy bien con las ideas de una burguesía incipiente, elegante, parsimoniosa, cientista, y tibiamente religiosa que alimentaba su optimismo semianárquico y su admiración por la libertad individual en fuentes francesas y tomaba del pensamiento inglés la transacción y medida (Ocampo, 1999, p. 880).

El positivismo se marcaba profundamente penetrado en esta generación, como filosofía de modernización y progreso. Dice Ocampo:

Su influencia la encontramos marcada en los escritos de Rafael Núñez, Salvador Camacho Roldán, Juan Manuel Rudas [y] José María Samper. Así mismo se manifiesta en José Eusebio Caro, quien alcanzó a desarrollar unos capítulos de su obra proyectada: *Crítica social*; Manuel María Madieto, quien tradujo el resumen de la obra de Comte y Littré, elaborado por el doctor Robinet. Los primeros principios de Spencer, dice Carlos Arturo Torres Peña, fueron tomados literalmente como el Evangelio de las ideas modernas. Nicolás Pinzón, Herrera Olate, J.D. Herrera e Iregui fueron apóstoles convencidos y militantes de la filosofía spenceriana. Síntesis de la moral y los primeros principios, realizados por Tomás Eastman e Ignacio V. Espinosa, servían de textos de ética y psicología en el Externado de Bogotá (Torres, 1944).

Es pertinente esta dedicación especial a los textos y los contenidos en la enseñanza en la universidad republicana, laica, libre y privada en Colombia, en el contexto de finales del siglo XIX, en períodos económicos difíciles de esta época republicana. El país es relativamente pobre, no moderno en la industria y en el comercio, débil en la fiscalidad, inestable en lo institucional, es rural y básicamente desconectado entre las diversas regiones y mercados internos. El saber se vuelve esencialmente proveedor de capacidad de ascenso social, de obtención de cargos públicos o de reconocimiento social y político.

Las élites, conservadoras y liberales en sus diferentes manifestaciones de militancia y creencias, que tienen contacto con el mundo en evolución de modernidad, saben muy bien

lo que representa la formación personal y la de sus hijos. Frank Safford en su tesis doctoral aplicando los estudios de Max Weber referidos a las diferencias de valores económicos entre los protestantes y los católicos, en su *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, y la teoría de los valores sistémicos, derivada de la formulación de Talcott Parsons y Seymour Martin Lipset, con base en el análisis de las variables contrapuestas: sociedades *tradicionales*, sociedades *modernas*; valores *universales*, valores *particulares o individuales*, y el contraste entre una orientación hacia el desempeño o logro –*achievement orientation*– (McClelland, 1961) y una orientación *adscriptiva*, que se soporta más en el estatus heredado y la posición social de la familia, encontró que en la sociedad bogotana, la región focal de sus estudios, durante el siglo XIX era una sociedad con una estructura jerarquizada, dentro de la cual el estatus era en gran parte heredado y no ganable mediante logros en la vida (Safford, 1976).

Estos valores *tradicionales*, no eran completamente dominantes, ya que por ejemplo en la vida política de la ciudad y del país, había hombres importantes como Alejandro Osorio, hijo de un artista, o el caso de los Ospina Rodríguez –especialmente Mariano, quien llegó a ser líder destacado del partido denominado Ministerial–, quienes eran modestos en propiedades de tierras. El caso de Medardo Rivas, profesor de la Universidad Republicana, hombre culto, universal, moderno, dirigente pacifista del Partido Liberal, negociador en intentos de impedir la confrontación civil junto a otros dirigentes en el contexto, las contiendas de la Guerra de los Mil Días y autor de la obra sobre criminología más importante en la enseñanza de la universidad laica y privada, en su libro, *Los trabajadores de tierra caliente*, destaca su asombro ante la energía de los antioqueños para trabajar, pero también para beber y pelear, observación hecha en el manejo de una cuadrilla de trabajadores paisas, que limpió su finca en Guataquicito, a las orillas del río Magdalena. Igual hijos de las encumbradas familias ciudadanas arriesgaban sus capitales en juegos de cartas y en juergas, que a la luz de la teoría weberiana, debe considerarse una actitud irracional en los valores *modernos* de la economía capitalista.

Toda esta discusión es para fortalecer la hipótesis que desarrolla este artículo, puesto a la consideración de la comunidad académica, en el sentido de que los promotores, fundadores y realizadores de la construcción del Estado-nación en Colombia a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX y de instituciones como la universidad laica, libre, científica, no confesional e independiente de los fondos públicos, se movieron en el sentido psicológico de la motivación al logro personal, en la búsqueda de la justicia, la libertad, la legitimidad de sus pensamientos ajustados a la modernidad y al progreso, ya que su proyecto se oponía

a los intolerables daños que producía la gestión oficial de la educación en ataduras de dirección por parte de la iglesia católica en aplicación de las normas constitucionales de 1886 y el Concordato firmado con el Vaticano.

Por esto es que William Ospina insiste tanto en la conferencia dictada en la Universidad Tecnológica de Pereira el día 15 de abril de 2011 en el auditorio Jorge Roa Martínez:

A lo mejor los grandes paradigmas al cabo de cincuenta años no serán para nosotros el consumo, la opulencia, la novedad, la moda, el derroche, sino la creación, el afecto, la conservación, las tradiciones, la austeridad. Y a lo mejor ello no corresponderá ni siquiera a un modelo filosófico o ético sino a unas limitaciones materiales. A lo mejor lo que volverá vegetarianos a los seres humanos no serán la religión o la filosofía sino la física escasez de proteína animal. A lo mejor lo que los volverá austeros no será la moral sino la estrechez. A lo mejor lo que los volverá prudentes en su relación con la tecnología no será la previsión sino la evidencia de que también hay en ella un poder destructor. A lo mejor lo que hará que aprendan a mirar con reverencia los tesoros naturales no será la reflexión sino el miedo, la inminencia del desastre. O lo que es aún más grave, el recuerdo del desastre (Ospina, 2011, p. 21).

Entre 1840 y 1860, un grupo de la élite política y económica intentó cambiar los valores de la juventud de la clase alta, por medio de la educación técnica. Estos esfuerzos fallaron en parte por la resistencia de los valores dominantes, en parte por la falta de posibilidades económicas. Aquí examinaremos dos casos de esos intentos por cambiar los valores sociales a través de la educación científica y técnica.

El primero de estos sucedió después de la guerra civil de 1839-1942 y, en gran parte, como consecuencia de la guerra. Mariano Ospina Rodríguez, un espíritu dominante durante la presidencia del general Pedro Alcántara Herrán, concluyó que una de las causas de la segunda guerra civil era el exceso de abogados. Según Ospina, por la formación de un número excesivo de abogados, había demasiados aspirantes para puestos gubernamentales. Los muchos abogados jóvenes que estaban subempleados se dedicaban a la agitación política, con lo que amenazaban la estabilidad política del país. La solución de Ospina, y de muchos de sus colegas ministeriales, fue tratar de recanalizar los estudiantes de secundaria hacia carreras

científicas, técnicas y empresariales por medio de un currículo con temas técnicos.

En las viejas pretensiones eurocéntricas, un marxista nos convoca recientemente a esta reflexión:

Esto ha ocurrido porque las condiciones de valorización del trabajo sobre la base cognitiva y biopolítica son hoy, como decimos, “comunes” mientras que la acumulación no solo es “privada” sino que se basa en tecnologías y políticas administrativas que, al no conseguir destruir la “potencia común” de la producción, la esclavizan haciendo caso omiso de sus derechos y su poder. ¿Cómo se sale de una crisis de este tipo? Solo a través de una revolución social. Cualquier *new deal* que se proponga solo puede consistir en construir nuevos derechos de “propiedad social” de los “bienes comunes”. Un derecho que evidentemente se contrapone al derecho de la propiedad privada y a sus garantías públicas.

En otras palabras, si hasta hoy el acceso a un “bien común” ha tomado la forma de “débito privado”, de hoy en adelante es legítimo reivindicar el mismo derecho en forma de “renta social”, de lo “común”. Reconocer estos derechos comunes es la única vía para salir de la crisis. Para reconstruir —a través del trabajo de toda la sociedad— el progreso y, por tanto, la esperanza de paz. La revolución en Europa es el paso necesario para afirmar la hegemonía de lo común y construir la unidad del país más bello y más inteligente que la historia humana ha conocido (Negri, 2012).

Seguramente se refiere a Grecia, donde Solón hizo las reformas de perdón de las deudas, la recomposición de las élites que participaban en la democracia, en donde el mito se volvió paradigma, Negri en su artículo usa el mito de Hércules, al cual hace devorar por las serpientes y sabemos que él las estranguló, porque un hijo de Zeus que se inmortalizara, no muere en la niñez. Nuestra tesis argumentativa en este escrito se aparta de esta necesidad revolucionaria, para lograr lo que podemos hacer de inmediato, en forma autónoma. La globalización no puede seguir metiéndonos en el hoyo oscuro, en el nudo gordiano, en el remolino perverso de la especulación financiera y el manejo inmobiliario.

4. El funcionario y las organizaciones

Quien lleva a cabo el desempeño de una función no es solamente un empleado. La organización que lo toma a su servicio espera de él que tome como suyos y defienda los intereses de la asociación, de la corporación, de la fundación, de la entidad y de sus miembros. El grupo tiene condiciones claras de los intereses básicos que los congregan, por lo menos en los lenguajes modernos se supone que en la confección de las misiones, las visiones y los objetivos organizacionales, tienen y deben tener participación democrática los funcionarios, también como las convocatorias de representación pública de los mismos. En otros términos, el funcionario es esencial en la formación del capital social que pueda exhibir una sociedad civil y política en la modernidad.

5. Conclusión

En el juicioso estudio sobre el funcionario, Messner expresó:

[...] solo he intentado ofrecer algunas indicaciones sobre el cambio de las categorías y principios mentales sociológicos en relación con el proceso de desarrollo social, como base para nuestra posterior elucidación del puesto, las tareas y la responsabilidad del funcionario en la actual sociedad pluralista-societaria. El eco de la estructuración de la sociedad llega mucho más allá del campo “social” y ha llevado mutaciones fundamentales asimismo al “estatal”. Este hecho sociológico exige ciertas indicaciones acerca del cambio experimentado por la concepción del Estado en relación con el cambio de la democracia operado mediante la ya examinada estructuración de la sociedad (1962, p. 74).

Los grandes pensadores sobre las disciplinas como Juan Luis Vives, Erasmo de Rotterdam, las extraordinarias aportaciones a la democracia de los vigorosos ensayos de Rousseau y Montesquieu. El contrato social en la democracia representativa y participativa como la concebimos en la Constitución Nacional de Colombia, es retomado en la vigencia de las discusiones profundas de los grandes analistas sociales. En la construcción de las nuevas ideas de Estado liberal y democrático, el aporte de Alexis de Tocqueville en el libro sobre *La democracia en América*, retoma la calidad de los análisis para interpretar, porque el proyecto político de la América del Norte es más coherente, sensato, apropiado y viable que el de los proyectos de República de los países latinoamericanos, en la que la abundancia de constituciones fue de tal grado, que terminamos en proyectos autoritarios y centralistas sin piso de consenso político y social.

El ejercicio de la política, del gobierno, de la participación ciudadana, de la representación y la toma de decisiones frente a los problemas públicos, se ejercen en el contexto de “la influencia y el influyente”, donde los actores políticos, sociales, económicos y culturales expresan sus intereses, los defienden y hacen posible, en la mayoría de las veces, la asignación de los recursos públicos y muchos de los privados en la consecución de tales objetivos propuestos.

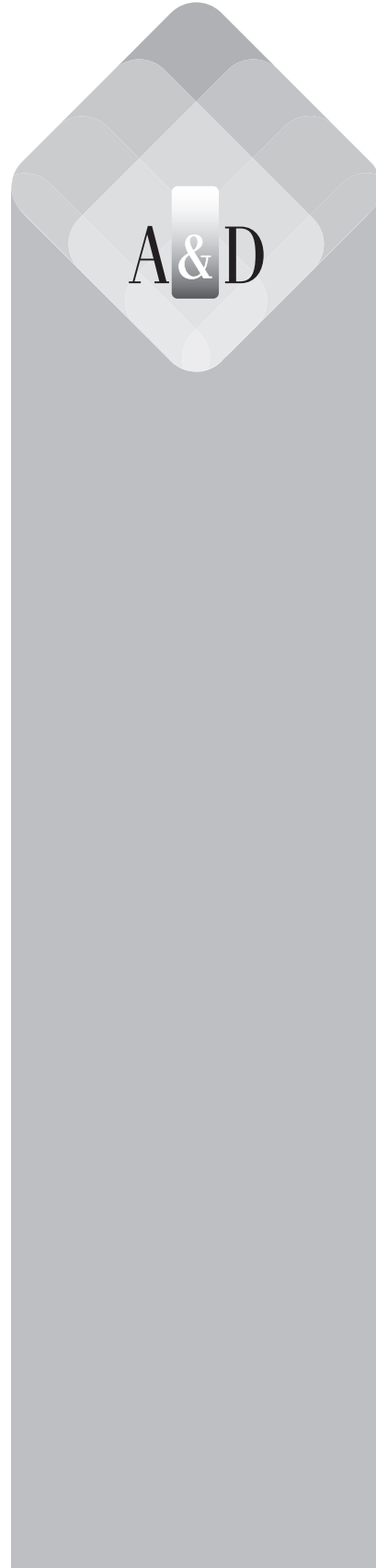
Norberto Bobbio nos aporta el gran concepto de la democracia al entenderla como las reglas de juego que aceptamos en los procedimientos para construir las decisiones de la elegibilidad pública. Estas normas, leyes, códigos, son los que nos permiten regularnos en las relaciones de la civilidad pacífica. En las ciencias políticas, encontraremos profundos ejemplos para defender a los débiles de tantos atropellos de quienes detentan el poder. La formación comunitaria no puede sufrir la pesadilla del buen abogado: defender una causa justa ante un juez injusto.

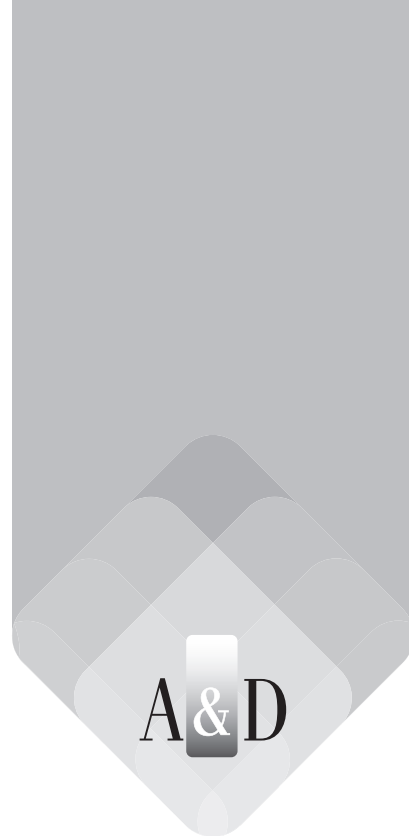
El capital social forma parte de la herencia cultural. Este capital social se fundamenta en las experiencias de los funcionarios que han ayudado a crear, a evolucionar y a consolidar a las instituciones con su quehacer diario que alude a códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones.

Estas limitaciones provienen de información transmitida socialmente y hacen que se acerquen más, ya que el capital social también proviene del factor cultural. Nicolás Maquiavelo ya lo había advertido en la formación de la ciencia política moderna, decía este inmenso pensador, que no basta con las constituciones para establecer la República, se requieren también hábitos y formas de conducta en los individuos para la formalizar la convivencia civil.

Referencias bibliográficas

- Burke, P. (2006). *¿Qué es la historia cultural?* Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Child, J. (1997). *El conflicto constructivo*. México: McGraw-Hill.
- Deutsch, K. W. (1993). *Política y gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Johnson, S. (2010). *El patriota y otros ensayos*. Madrid: El Buey Mudo.
- Negri, A. (2012). Lección impartida en la Universidad de Oxford, en el Museo Ashmolean, el 12 de mayo de 2012. "Reflexiones amistosas sobre la crisis actual: texto pedagógico". Recuperado de: <https://n-1.cc/pg/blog/read/1346481/reflexiones-amistosas-sobre-la-crisis-actual-texto-pedagogico>
- Maciariello, J. A. y Linkletter, K. (2012). *Peter Drucker y el arte perdido de la gerencia*. Bogotá: Norma.
- McClelland, D. (1961). *The achieving society*. Nueva Jersey: Princeton.
- Menzies, G. (2009). *1421 el año en que China descubrió el mundo*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Morin, E. (2010). *¿Hacia el abismo? Globalización en el siglo XXI*. Madrid: Paidós.
- Ocampo, J. (1999). *Colombia en sus ideas*. Bogotá: Ediciones Fundación Universidad Central.
- Jaramillo, J. (1999). La filosofía en Colombia. *Revista Ideas y Valores*, 3(9), pp. 60-80.
- Ospina, W. (2011). *Preguntas para una nueva educación*. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.
- Ospina, W. (2013). *Para que se acabe la vaina*. Bogotá: Planeta.
- Parker, M. (1997). *Precursora de la administración*. México: McGraw-Hill.
- Rawls, J. (1997). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, J. J. (1975). *Emilio o la educación*. Barcelona: Bruguera.
- Sabine, G. (1937). *Historia de la teoría política*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Safford, F. (2002). *Los valores socioculturales, las estructuras y las políticas en el desarrollo colombiano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Safford, F. (1976). *The ideal of the practical: Colombia's struggle to form technical elite*. Austin: University of Texas Press.
- Saenz, J., Saldarriaga, Ó. y Ospina, A. (1997). *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*. Medellín: Ediciones Foro Nacional por Colombia, Uniandes, Universidad de Antioquia.
- Veblen, T. (1997). *Teoría de la clase ociosa*. México: Fondo de Cultura Económica.





PAUTAS EDITORIALES

·ESPAÑOL·

1. Código de ética
2. Tipos de artículos
3. Políticas editoriales y normas para la presentación de artículos
4. Normas de citación

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 algunas políticas editoriales y las 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 incurrían 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 incurrían 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/pubindex/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 2.000 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 10.000 palabras, incluyendo resumen, palabras clave, tablas, gráficos, ilustraciones, referencias bibliográficas y demás anexos.

6. Los artículos deberán enviarse únicamente por correo electrónico, 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.

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 parcialmente 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 Chicago, autor–fecha, en su 15a edición. Antes de remitir el artículo al proceso de arbitraje debe ajustarse completamente el texto y el listado de referencias a este estilo. A continuación presentamos algunos casos comunes propios del uso del estilo Chicago, autor–fecha:

Para citar un libro

Un autor

En el cuerpo del texto:
(Doniger 1999, 65)

En el listado de referencias:

Doniger, Wendy. 1999. *Splitting the difference*. Chicago: University of Chicago Press.

Dos autores

T: (Cowlshaw and Dunbar 2000, 104–7)

R: Cowlshaw, Guy, and Robin Dunbar. 2000. *Primate conservation biology*. Chicago: University of Chicago Press.

Cuatro o más autores

T: (Laumann et al. 1994, 262)

R: Laumann, Edward O., John H. Gagnon, Robert T. Michael, and Stuart Michaels. 1994. *The social organization of sexuality: Sexual practices in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.

Para citar un capítulo u otra parte de un libro

T: (Wiese 2006, 101–2)

R: Wiese, Andrew. 2006. “The house I live in”: Race, class, and African American suburban dreams in the postwar United States. In *The new suburban history*, ed. Kevin M. Kruse and Thomas J. Sugrue, 99–119. Chicago: University of Chicago Press.

Para citar un artículo de una revista*Artículo de una revista impresa*

T: (Smith 1998, 639)

R: Smith, John Maynard. 1998. The origin of altruism. *Nature* 393: 639–40.

Artículo de una revista electrónica

T: (Hlatky et al. 2002)

R: Hlatky, Mark A., Derek Boothroyd, Eric Vittinghoff, Penny Sharp, and Mary A. Whooley. 2002. Quality-of-life and depressive symptoms in postmenopausal women after receiving hormone therapy: Results from the Heart and Estrogen/ Progestin Replacement Study (HERS) trial. *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (February 6), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/rfull/joc10108.html#aainfo> (accessed January 7, 2004).

Para citar un artículo de periódico

T: (Nieder Korn 2002)

R: Nieder Korn, William S. 2002. A scholar recants on his “Shakespeare” discovery. *New York Times*, June 20, Arts section, Midwest edition.

Para citar una reseña

T: (Gorman 2002, 16)

R: Gorman, James. 2002. Endangered species. Review of *The last American man*, by Elizabeth. Gilbert. *New York Times Book Review*, June 2.

Para citar una tesis

T: (Amundin 1991, 22–29, 35)

R: Amundin, M. 1991. Click repetition rate patterns in communicative sounds from the harbour porpoise, *Phocoena phocoena*. PhD diss., Stockholm University.

Para citar una ponencia

T: (Doyle 2002)

R: Doyle, Brian. 2002. Howling like dogs: Metaphorical language in Psalm 59. Paper presented at the annual international meeting for the Society of Biblical Literature, June 19 22, in Berlin, Germany.

Para una guía más completa de los diversos casos, recomendamos visitar la siguiente página web de donde se han tomado estos ejemplos:

http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html

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).





PAUTAS EDITORIALES

·ENGLISH·

1. Code of ethics
2. Types of article
3. Editorial policy and standards for presenting articles
4. Citation standards

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 one of our journals.

Once the aspects mentioned above have been considered, we would ask prospective authors to study the following guidelines in detail; they describe some 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/pubindex/docs/informacionCompleta.pdf>)

Editorial policy and standards for 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 10000 words, including the summary, keywords, tables, figures/plots, illustrations, bibliographic references and any other attachments.

6. Articles must only be sent by e-mail in an MsWord file; tables, figures, illustrations or attachments must be sent in a completely 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 de-

signed 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 partially 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 Chicago Manual of Style (16th edition). 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 author-date Chicago style are given below:

Book

One author

Text:

(Doniger 1999, 65)

References:

Doniger, Wendy. 1999. *Splitting the difference*. Chicago: University of Chicago Press.

Two authors

T: (Cowlshaw and Dunbar 2000, 104–7)

R: Cowlshaw, Guy, and Robin Dunbar. 2000. *Primate conservation biology*. Chicago: University of Chicago Press.

Four or more authors

T: (Laumann et al. 1994, 262)

R: Laumann, Edward O., John H. Gagnon, Robert T. Michael, and Stuart Michaels. 1994. *The social organization of sexuality: Sexual practices in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.

Chapter or other part of a book

T: (Wiese 2006, 101–2)

R: Wiese, Andrew. 2006. “The house I live in”: Race, class, and African American suburban dreams in the postwar United States. In *The new suburban history*, ed. Kevin M. Kruse and Thomas J. Sugrue, 99–119. Chicago: University of Chicago Press.

Journal article

Article in a print journal

T: (Smith 1998, 639)

R: Smith, John Maynard. 1998. The origin of altruism. *Nature* 393: 639–40.

Article in an online journal

T: (Hlatky et al. 2002)

R: Hlatky, Mark A., Derek Boothroyd, Eric Vittinghoff, Penny Sharp, and Mary A. Whooley. 2002. Quality-of-life and depressive symptoms in postmenopausal women after receiving hormone therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) trial. *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (February 6), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/full/joc10108.html#aainfo> (accessed January 7, 2004).

Newspaper article

T: (Niederkorn 2002)

R: Niederkorn, William S. 2002. A scholar recants on his “Shakespeare” discovery. *New York Times*, June 20, Arts section, Midwest edition.

Book review

T: (Gorman 2002, 16)

R: Gorman, James. 2002. Endangered species. Review of *The last American man*, by Elizabeth Gilbert. *New York Times Book Review*, June 2.

Thesis or dissertation

T: (Amundin 1991, 22–29, 35)

R: Amundin, M. 1991. Click repetition rate patterns in communicative sounds from the harbour porpoise, *Phocoena phocoena*. PhD diss., Stockholm University.

Paper presented at a meeting or conference

T: (Doyle 2002)

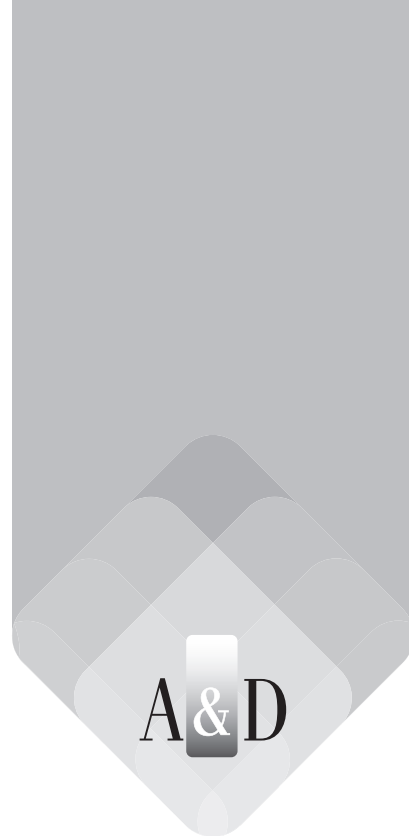
R: Doyle, Brian. 2002. Howling like dogs: Metaphorical language in Psalm 59. Paper presented at the annual international meeting for the Society of Biblical Literature, June 19–22, in Berlin, Germany.

Please visit the following web site to get more detailed information on the Chicago-Style citation:

http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html

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).





PAUTAS EDITORIALES ·PORTUGUÊS·

1. Código de ética
2. Tipos de artigos
3. Políticas editoriais e normas para a apresentação de artigos
4. Normas de citação

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 algumas 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, considerarseá 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 comitê editorial ou o editor o considerem 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 acadêmicos, 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, pede-se ao autor ou aos autores que atuem 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 comitê editorial reservase o direito de aprovar ou negar a publicação de qualquer trabalho apresentado, se considera que não corresponde à natureza acadêmica 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 apartes 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 tendências 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 mês de Agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/pubindex/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 não 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 mínima 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 2.000 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 10.000 palavras, incluindo resumo, palavras-chave, tabelas, gráficos, ilustrações, referências bibliográficas e demais anexos.

6. Os artigos deverão ser enviados unicamente por correio electrónico, 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 elaboradas 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 deveser 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-se-á de que tradutores peritos proporcionem os demais resumos nos outros idiomas oficiais da revista, con-forme 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 parcialmente 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 Chicago, autor-data, na sua 16ta edição. 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 Chicago, autor-data:

Para citar um livro

Um autor

No corpo do texto:

(Doniger 1999, 65)

Na listagem de referências:

Doniger, Wendy. 1999. *Splitting the difference*. Chicago: University of Chicago Press.

Dois autores

T: (Cowlshaw and Dunbar 2000, 104-7)

R: Cowlshaw, Guy, and Robin Dunbar. 2000. *Primate conservation biology*. Chicago: University of Chicago Press.

Quatro ou mais autores

T: (Laumann et al. 1994, 262)

R: Lauman, Edward O., John H. Gagnon, Robert T. Michael, and Stuart Michaels. 1994. *The social organization of sexuality: Sexual practices in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.

Para citar um capítulo ou outra parte de um livro

T: (Wiese 2006, 101-2)

R: Wiese, Andrew. 2006. "The house I live in": Race, class, and African American Suburban dreams in the postwar United States. In *The new suburban history*, ed. Kevin M. Kruse and Thomas J. Sugrue, 99-119. Chicago: University of Chicago Press.

Para citar um artigo de uma revista

Artigo de uma revista impressa

T: (Smith 1998, 639)

R: Smith, John Maynard. 1998. The origin of altruism. *Nature* 393: 639-40

Artigo de uma revista eletrônica

T: (Hlakty et al. 2002)

R: Hlakty, Mark A., Derek Boothroyd, Eric Vittinghoff, Penny Sharp, and Mary A. Whooley. 2002. Quality-of-life and depressive symptoms in postmenopausal women after receiving hormone therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) trial. *Journal of the American Medical Association* 287, no.5 (February 6), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/full/joc10108.html#aainfo> (accessed January 7, 2004).

Para citar um artigo de jornal

T: (Niederkorn 2002)

R: Niederkorn, William S. 2002. A scholar recants on his "Shakespeare" discovery. *New York Times*, June 20, Arts section, Midwest edition.

Para citar uma resenha

T: (Gorman 2002, 16)

R: Gorman, Janes. 2002. Endangered species, Review of *The last American man*, by Elizabeth Gilbert. *New York Times Book Review*, June 2.

Para citar uma tese

T: (Amundin 1991, 22-29, 35)

R: Amundin, M. 1991. Click repetition rate patterns in communicative sounds from the harbour porpoise, *Phocoena phocoena*. PhD diss., Stockholm University.

Para citar uma conferência

T: (Doyle 2002)

R: Doyle, Brian. 2002. Howling like dogs: Metaphorical language in Psalm 59. Paper presented at the annual international meeting for the Society of Biblical Literature, June 19-22, in Berlin, Germany.

Para um guia mais completo dos diversos casos, recomendamos visitar a seguinte página web donde foram tomados estes exemplos:

http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html

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).





EVALUADORES EXTERNOS

‘INTERNACIONALES’

Cristóbal Duque

Ph. D. en Ciencia Política
Centro Peruano de Estudios Sociales
Perú

Matías Ponce

Máster en Políticas Públicas
Universidad Católica del Uruguay
Uruguay

Ahmed Correa Álvarez

Máster en Sociología
Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales-FLACSO
Ecuador

Patricia Durán Bravo

Doctorante en Comunicación Aplicada
Benemérita Universidad
Autónoma de Puebla-BUAP
México

Israel Patiño Galván

Ph. D. en Ciencias de la Administración
Universidad de Ecatepec-UNE
México

Francisco Javier Garrido

Ph. D. en Management
EBS Consulting Group
Estados Unidos

Freddy Gustavo Galeano

Doctorando en Ciencias Políticas
Plainmigration, Observatorio de investigación
para la migraciones procedentes de Latinoamérica
Holanda

Irene Rovira Ferrer

Ph. D. en Sociedad de la Información y el Conocimiento,
Derecho Financiero y Tributario
Universitat Oberta de Catalunya-UOC
España

David Villanueva González

Máster en Gestión y Elaboración de Proyectos Europeos
theglobalpassword
España

EVALUADORES EXTERNOS

‘NACIONALES’

Harvey Ferrer

Magíster en Análisis de Problemas Políticos,
Económicos y de Relaciones Internacionales.
Universidad de La Salle

Jairo Parada Corrales

Ph. D. en Economía
Universidad del Norte

Christian Alexander Nárvaez Álvarez

Magíster en Filosofía
Universidad del Pacífico

Alexander Prieto Rueda

Especialista en Documentación Digital,
Gestión del Conocimiento y de la Información
Ministerio de Tecnologías de la Información
y las Comunicaciones-MinTIC

Mario Aguilera Peña

Ph. D. en Ciencia Política
Instituto de Estudios Políticos y
Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Colombia

Julián Torres

Máster en Economía Industrial
Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID

José Berrios Lugo

Magíster en Análisis de Problemas Políticos,
Económicos y de Relaciones Internacionales
Universidad de La Salle

Carlos Hernán González Campo

Ph. D. en Administración
Universidad del Valle

Mónica Mantilla

Magíster en Políticas Públicas
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema

Alexandra Montoya R

Ph. D. en Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia

Giovanni Efraín Reyes Ortiz

Ph. D. en Filosofía
Universidad del Rosario

NÚMERO 58
JULIO-DICIEMBRE 2013

Función pública y derecho al trabajo:
una perspectiva de inclusión social
Hernando Delgado Quintero

El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia:
un caso de alta formalización con baja institucionalización
Jairo Enrique Rodríguez Hernández

La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado:
economía distributiva y equidad social
Roberto Herrera Daza

Educación y salud en Soacha (Cundinamarca) durante
el período 2000-2010 y su relación con el
Sistema General de Participación
Juan Camilo Arévalo Parra

Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores
de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local
Silvio Cardona González

Hacia una cultura jurídica ambiental en Ecuador
Girard David Verraza Arroyo



NÚMERO 59
ENERO-JUNIO 2014

Emprendimiento en Colombia
Jahir Augusto Buitrago Nova

Caracterización de la comercialización del servicio de energía
eléctrica en Colombia en un entorno de liberalización
*Nidia Estella Higuera Álvarez, Juliana Echeverri Cadavid
e Iván Montoya Restrepo*

Geopolítica, ciencia y tecnología en las sociedades
con instituciones políticas y mercados no inclusivos
*Luis Alfredo Muñoz Velasco
Jenny L. Avendaño López*

La gobernanza democrática, la gobernabilidad y el buen vivir
en la provincia de Esmeraldas (Ecuador), desde la perspectiva
sociocultural, ética y política
César A. Saavedra Bustos

Movimientos sociales y políticas públicas en el contexto de
asambleas municipales constituyentes
Ramiro Alberto Vélez Rivera

El desarrollo local vs. las prácticas de vida rural.
La experiencia de la localidad de Usme, Bogotá-Colombia
*Marlos Arias Sánchez
John Jairo Sastre Ardila*

Aportes para pensar la ciudadanía por
una crítica a su concepción convencional
Jesús María Molina Giraldo

Estudio comparado de la industrialización de
Corea del Sur y de Colombia: 1962-2012
Juan Sergio Cruz