

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP

julio/diciembre 2013 ISSN: 0120-3754

Editorial..... 3

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Función pública y derecho al trabajo: una perspectiva de inclusión social Hernando Delgado Quintero	7
El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización Jairo Enrique Rodríguez Hernández.....	19
La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado: economía distributiva y justicia social Roberto Herrera Daza	39
Educación y salud en Soacha (Cundinamarca) durante el período 2000-2010 y su relación con el Sistema General de Participación Juan Camilo Arévalo Parra.....	59
Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local Silvio Cardona González	79
Hacia una cultura jurídica ambiental en Ecuador Girard David Verraza Arroyo	89
Código de Ética	101
Políticas Editoriales y normas para la presentación de artículos	102

número
58
volumen
42



DIRECTIVAS

Elvia Mejía Fernández

Directora Nacional

Zully David Hoyos

Subdirectora de Proyección Institucional

Subdirectora Administrativa y financiera (e)

Juan Fernando Contreras Ortiz

Subdirector Académico

Martha Lucía Cipagauta

Subdirectora de Alto Gobierno

Adriana Martínez Bocanegra

Secretaria General

Sandra Marcela Rojas Macías

Jefe de la Oficina Asesora de Planeación

Eurípides González Ordóñez

Jefe de la Oficina de Control Interno

Mercedes Lucía Posada Meola

Decana Facultad de Investigaciones

Noel Alfonso Morales Tuesca

Decano Facultad de Posgrados

Luz Stella Parrado

Decana Facultad de Pregrado

Facultad de Investigaciones

Calle 44 No. 53-37, CAN, Bogotá, D. C.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

PBX: 2202790, exts. 7230 / 7232

a.d@esap.gov.co

www.esap.edu.co

Administración & Desarrollo

ISSN: 0120-3754

A & D es una revista académica arbitrada que se edita desde el año de 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 INFORMACIÓN VISITE

<http://revistas.esap.edu.co/administración>

TEL. (57) (1) 2202790, ext. 7016

Editor científico

Esther Parra Ramírez

Editor administrativo

Hernando Manuel Manjarrés Altahona

Comité editorial

José Manuel Ruano

Universidad Complutense de Madrid, España

Javier de León Ledesma

Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España

César Giraldo

Universidad Nacional de Colombia

Miguel Borja

Escuela Superior de Administración Pública, Colombia

Frank Robinson

Safford Northwestern University, EE. UU.

Jane Rausch

Universidad de Massachusetts-Amherst, EE. UU.

Bianor Scelza Cavalcanti

Fundación Getulio Vargas, Brasil

Comité científico

William Guillermo Jiménez

Escuela Superior de Administración Pública, Colombia

Fabián Pressacco Chávez

Universidad Alberto Hurtado, Chile

Eduardo Araya

Universidad de Chile, Chile

Pedro Medellín

Instituto Ortega & Gasset, España

Enrique Pastor Seller

Universidad de Murcia, España

José Andrés Dorta Velásquez

Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España

Sergio Moreno Gil

Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España

Manuel Francisco Suárez Barraza

Instituto Tecnológico de Monterrey, México

Ómar Guerrero

Universidad Nacional Autónoma, México

Eduardo Ibarra Colado

Universidad Nacional Autónoma, México

María de Lourdes Amaya Ventura

Universidad Autónoma Metropolitana, México

Traductores

Carol O'Flynn Chaves (inglés) / Roanita Dalpiaz (portugués)

Canje y suscripciones: por su naturaleza académica, la revista *Administración & Desarrollo* no tiene costo. Sin embargo, las personas naturales o las instituciones interesadas en vincularse como suscriptores pueden solicitar por el correo electrónico de la revista que se les otorgue una "suscripción por donación". El suscriptor deberá asumir el costo de envío local o al extranjero. Para más informes escriba a a.d@esap.gov.co

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno el pensamiento oficial de la ESAP, salvo en aquellos casos en que expresamente así lo indique.

Corrección, diagramación, impresión y acabados

Imprenta Nacional de Colombia y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

La revista *Administración y Desarrollo*, de la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública, busca divulgar propuestas y alternativas que emerjan de la reflexión o investigación en el ámbito público, con el fin de orientar las transformaciones requeridas en los espacios de las relaciones Estado-Sociedad. En tal sentido, persigue ajustarse a las exigencias de producción y calidad de una revista académica; su versión digital de acceso gratuito facilita cumplir con el objetivo de llegar a una comunidad cada vez más amplia interesada en la investigación, el debate y la reflexión de contenidos relevantes en el ámbito de la administración pública relacionados principalmente con las siguientes líneas temáticas: organización y gerencia del Estado, el desarrollo territorial y local, ciudadanía y construcción de lo público, economía de lo público, derechos humanos con perspectiva de lo público, así como políticas públicas y gobernabilidad.

En esta edición de la revista, se presentan seis artículos entre ensayos y productos de investigación. Los contenidos están relacionados con la necesidad de resignificar el papel del servicio público como condición para avanzar en una nueva administración de lo público estatal, el sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia, el análisis de la eficiencia del sector público desde las demandas por una mayor cobertura y calidad de los servicios que presta el Estado (bienestar social), la caracterización de la dimensión participativa en la gestión pública, así como el análisis de la educación y la salud en relación con el Sistema General de Participaciones vigente para el caso colombiano.

En el primer artículo, “Función pública y derecho al trabajo: una perspectiva de inclusión social”, Hernando Delgado hace una crítica a la implementación de modelos y prácticas administrativos gerenciales que han ido dejando de lado el compromiso ético que subyace a la función pública en el ámbito del Estado social de derecho. Plantea el debate en torno al ingreso, ascenso y permanencia del sistema de carrera administrativa en Colombia en la medida en que, tal como se desarrolla, hace difícil la labor de compromiso del funcionario público con los elevados fines del Estado.

Producto de la investigación relacionada con la evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa, Jairo Rodríguez presenta “El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización”. El autor indaga en torno a los posibles factores que inciden para que la evaluación del desempeño laboral en Colombia no haya logrado institucionalizarse, es decir, “*arraigarse en la cultura del sector público y de sus entidades en particular*”.

Esther Parra Ramírez
EDITORA CIENTÍFICA

EMAIL:
administración_desarrollo@esap.gov.co

El tercer artículo, de Roberto Herrera Daza, “La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado: economía distributiva y justicia social”, aborda el problema de la falta de eficiencia económica hasta llegar a la función de bienestar social y sus limitaciones frente a la distribución económica y social. A su vez, muestra las nociones de eficiencia y equidad desde dos criterios – el del liberalismo social y el libertario– e igualmente aborda otras nociones y técnicas de medición de la eficiencia más utilizadas en la práctica de evaluación de las actuaciones de los sectores público y privado.

El cuarto artículo de Juan Camilo Arévalo, en “Educación y salud en Soacha (Cundinamarca) durante el período 2000-2010 y su relación con el Sistema General de Participación”, analiza el caso de la demanda de los servicios de educación y salud en un municipio colombiano donde evidencia que tanto en educación como en salud existe una relación directa y significativa con las transferencias del nivel central y el Sistema General de Participaciones.

A manera de ensayo, en el artículo titulado “Hacia una cultura jurídica ambiental en Ecuador”, Girard David Verraza pretende mostrar que no obstante la existencia de normativa ambiental y la preocupación de los países y organizaciones no gubernamentales en torno a la protección del ambiente, se hace necesario crear una cultura jurídica ambiental en la ciudadanía, de manera que sea posible el equilibrio que exige el desarrollo sustentable.

Finalmente, en el artículo “Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local”, resultado de investigación y con autoría de Silvio Cardona, realiza la caracterización de las veedurías ciudadanas en seis municipios del departamento de Caldas como potenciadoras del control a la gestión pública local. Describe los rasgos que caracterizan a las veedurías ciudadanas en cuanto a actores, organización, estructura, procesos, gestión y resultados y concluye que lo más importante por lograr a través de la participación es el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, en oposición al trabajo comunitario asistencialista, y para ello el control social a la gestión pública a través de las veedurías asumidas como mediaciones se convierte en un imperativo.

The public administration and political interests

The Journal *Administración y Desarrollo* from Research Faculty of Escuela Superior de Administración Pública seeks to make know proposals and alternatives that rise from consideration and/or investigation on public sphere in order to direct required transformations in the areas of State-Society relationships. In that sense, looking to adapt requirements of quality and production of an academic journal, free access digital version facilitates to be fulfilled the goal of reaching an ever wider community interested in research, debate and consideration of relevant contents in field of public administration primarily relating with following topics: state organization and management, territorial and local development, citizenship and public building, public economics, human rights with public perspective, as well as public policy and governance.

Six articles between essays and investigational products are presented in this edition of Journal. The contents are related to the need to give a new meaning of public service role as a condition to advance on a new state public administration, the assessment system of work performance in Colombia, the analysis of public sector efficiency from the request for a better coverage and quality of State providing services (social welfare), to characterize the participant dimension on public management, as well as the analysis of health and education related with Participants General System for Colombian circumstance.

In the first article, “Public Function and right to work: a perspective of social inclusion”, Hernando Delgado makes a review of management models and administrative practices implemented that have been ignoring the ethical commitment that underlies the public service in the scope of Social Rule of Law. It puts forward the debate on income, promotion, and tenure of administrative careers system in Colombia to the extent that as it develops, makes it difficult the work commitment of public servant with high goals of the State.

Product of research related to assessment of administrative career employees work performance, Jairo Rodríguez submits “The assessment system of work performance in Colombia: a case of high formalization with low institutionalize”. The Author looks into about possible factors impinging to work performance assessment in Colombia did not achieve become institutionalized, in other words: “to take root in public sector culture and in particular its entities.

The third article, by Roberto Herrera Daza, “Efficiency and equity in the public and private sectors: distributive economy and social justice” discuss the problem of lack of economic efficiency to reach

Esther Parra Ramírez
EDITORA CIENTÍFICA

EMAIL:
administración_desarrollo@esap.gov.co

the social welfare function and its limitations facing economic and social distribution, in turn, it shows the notions of efficiency and equity from two criteria; the criterion of social liberalism and libertarian criteria, as well as address other concepts and efficiency measurement techniques most used in practice for evaluating public and private sectors actions.

The fourth article, written by Juan Camilo Arévalo, in “Education and health in Soacha (Cundinamarca) during the period 2000-2010 and its relation with the Participation General System”, analyzes the case of education and health services request in a Colombian municipality where shows that both in education and in health exist a direct and significant relation with central level transfers and the Participation general System.

Finally, by way of essay in the following article entitled “Towards an environmental legal culture in Ecuador” Girard David Verraza tries to show that despite the existence of environment laws and States and Nongovernmental organizations concern by environment protection, it is necessary create an environmental legal culture in the citizenship so that there is possible the balance that demands sustainable development.

In the article, “The social accountability committees as mediations/mediators of State-society relationships at the local level” result of investigation and authorship by Silvio Cardona makes the characterization of citizen oversight in six municipalities in the Caldas Department as enhancer of control in local governance. It describe the features that characterize the social accountability committees, regarding parties, organizations, structure, processes, management and outcomes, and it concludes that the most important to achieve through participation is to strengthen communities aptitudes, as opposed community welfare work and for this the social control to public management through the citizen oversight assumed as mediations becomes imperative.

resumen

La inclusión social es asumida como propia de los cometidos estatales y en consecuencia del papel de la función pública que se concreta en el accionar público estatal desde la labor de servidores públicos en el contexto de una relación de trabajo.

En el sentido indicado, la democratización conlleva la búsqueda del interés general y del beneficio colectivo y la dignificación del trabajador, lo cual lleva a plantearse cuán perdida se encuentra esta en la implementación de modelos y prácticas administrativas gerenciales, que han desdibujado tan importante responsabilidad y compromiso ético y solidario de quienes han optado por la vocación del servicio público.

Resulta entonces imperioso no solo develar lo que ha acaecido, sino también plantearse la posibilidad de un cambio estructural que involucre al conjunto de la sociedad, sobre todo que asuma la participación del trabajador y la vigencia plena de sus derechos como propia de la misma razón de ser del Estado social de derecho.

Palabras clave: Administración pública, función pública, servicio público, Estado social de derecho

abstract

Social inclusion is assumed to be typical of government commitments and consequently the role of the public service that is embodied in the state public action from the work of public servants in the context of an employment relationship.

In the stated sense, democratization involves general interest and collective benefit and worker dignity, which raises the question how lost finds the same in management administrative models and practices implementation, which have blurred so important responsibility and ethical commitment and solidarity of those who have chosen the vocation of public service.

Therefore it is imperative not only reveal what has happened but also it consider the possibility of a structural change involving the whole society, but all above to assume worker participation and full enjoyment of their rights as belonging the same reason to be the Rule of Law.

Key words: Public Management, Public Function, Public Service, Social Right State

resumo

A inclusão social é assumida como sua própria dos compromissos do governo e, conseqüentemente do papel do serviço público, que se concretiza na ação pública estadual a partir do trabalho dos funcionários públicos no contexto de uma relação de emprego.

Neste sentido, a democratização implica a procura do interesse geral, do benefício coletivo e da dignificação ao trabalhador, o que levanta a questão de quão perdida se encontra esta, da implementação de modelos e práticas administrativas gerenciais; que diluiu tão importante responsabilidade e compromisso ético e de solidariedade daqueles que escolheram a vocação de serviço público.

Assim, é imperioso não só revelar o que tem acontecido, mas também considerar a possibilidade de uma mudança estrutural que envolva o conjunto da sociedade, mas, sobretudo para assumir a participação do trabalhador e a vigência do pleno gozo dos seus direitos como pertencentes à mesma razão de ser do Estado Social de Direito.

Palavras – chave: Administração pública, função pública, serviço público, estado social de direito.

Función pública y derecho al trabajo: una perspectiva de inclusión social

HERNANDO DELGADO QUINTERO¹

Introducción

Reflexionar sobre el papel de la función pública en la perspectiva de quienes tienen a su cargo el desarrollo pleno de sus capacidades, habilidades, aptitudes y competencias para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales en las organizaciones y entidades públicas permite considerar los modelos administrativos de pretendida implementación; ante todo, pasa por retomar su papel en el ordenamiento jurídico y la confrontación de las prácticas sociales involucradas.

Por lo anterior, la reflexión intenta mostrar el trasfondo de los precitados modelos y desentrañar la entronización de modelos gestiológicos privados que se acompañan de un determinado lenguaje, en el que denominaciones como cliente, calidad, eficiencia, evidencias y resultados, entre otros, han adquirido especial connotación, perdiendo significado e importancia los problemas de la inclusión social, como la pobreza, la miseria, la educación, la salud, el trabajo y en general el cúmulo de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, entre otros, cuya preocupación constituyen un eje estructural del denominado Estado social de derecho.

En esta reflexión se considera la importancia de la participación de los denominados funcionarios o servidores públicos y la urgencia de resignificar su papel y reivindicar sus derechos laborales en sentido integral como premisa para avanzar en una nueva administración de lo público estatal en función del interés general o bienestar colectivo.

Se aborda en contexto el papel del Estado y la función pública inmersa allí, en contraste con las prácticas administrativas implementadas, que parecieran caracterizarse por un tipo de relaciones donde perviven con variada gradificación formas burocráticas con patriarcales, para producirse con el llamado sistema de mérito y las “nuevas tendencias gerenciales” una extraña mezcla y particular cultura organizacional, ausente de espacios democráticos y disímiles condiciones laborales, que plantean la reflexión por el trabajo, en términos de dignificación humana

1 Catedrático universitario pregrado y posgrado ESAP. Profesional especializado Facultad Posgrados ESAP. Ponencia presentada en el XVII Congreso CLAD, Cartagena, Colombia. Octubre-noviembre. 2012.

e inherente a la función pública si asumimos la inclusión social como referente público estatal.

1. La función pública y sus cometidos

La problemática atinente a la denominada función pública no es otra que la relacionada con el personal o quienes tienen la connotación de trabajadores al servicio del Estado o funcionarios públicos, hoy denominados genéricamente servidores públicos con sus distintas clasificaciones o ramificaciones, a quienes corresponde el accionar público estatal y en consecuencia tienen la responsabilidad de hacer posibles esos cometidos previstos en el ordenamiento jurídico, que para el caso colombiano se trazan en la Constitución del 91 como emanados del mandato popular en un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (...)” (Constitución Política de Colombia, preámbulo) que, se reitera, constituye un referente y no meramente una “muletilla retórica” como dijo la Corte Constitucional en una de sus primeras sentencias.

En cuanto al valor e importancia del preámbulo, anota Bielsa:

Así como en todo contrato o acto jurídico y económico hay siempre un móvil que se exterioriza o refleja en sus cláusulas y en su estructura general, así también en el preámbulo, ese móvil se exterioriza en el propósito de establecer un ordenamiento jurídico, una Carta Política y a la vez un instrumento de Gobierno (Bielsa 2011, 74).

Valga señalar que un recorrido por los principios, fines, valores, derechos y mecanismos de protección y de acción de ciudadanos consagrados en nuestra Constitución Política nos lleva a concluir sobre esa razón de ser del accionar público estatal como aquella que no encuentra justificación alguna, sino es en la permanente búsqueda del bienestar colectivo y en esa dirección deben marchar las políticas económicas que se muevan desde los hilos del poder, las que deben morigerarse en función de tales búsquedas, siendo obligatoria por tanto la intervención estatal en todas sus formas como responsable de la dirección general de la economía.

Es decir que como lo exponen distintos estudiosos de la administración pública, son los principios finalísimos los que orientan la acción pública estatal, conforme lo prevé en nuestro ordenamiento

el artículo 209 constitucional, lo que Florentino González, teórico de la administración pública en nuestro continente, reiteraba en distintos acápites de su obra cuando planteaba:

Sábase hoy que las leyes, para que puedan ser apropiadas a los intereses de la Sociedad, es preciso que estén sostenidas por esos mismos intereses, y que la utilidad positiva que resulte de sus disposiciones es lo único que puede guiarnos con acierto en la difícil empresa de conducir a la felicidad a estos agregados de hombres que se llaman naciones (González, 1994, 84).

2. Los esclerotizados modelos administrativos y la importancia de repensar el papel del funcionario público

Cuánta vigencia adquieren las ideas de González en el momento actual, cuando hemos ensayado o creemos haber implementado y llevado a la práctica las distintas ideas de las denominadas escuelas de la administración, desde los planteamientos del taylorismo, el fordismo, la administración científica, la administración por objetivos, la teoría burocrática, los enfoques sistémicos, la hoy denominada nueva gerencia pública y la mentada calidad total, para encontrarnos ante un panorama no solo desalentador, sino plagado de escándalos de corrupción, una galopante pobreza, un aumento de la precariedad en el trabajo y una gigantesca brecha entre quienes lo tienen todo y aquellos que parecen condenados a la miseria sin fin.

Podría aventurarse como premisa que estamos en presencia de un esclerotizado sistema administrativo público en donde los más importantes cargos públicos de organismos e instituciones del Estado siguen obedeciendo a la milimétrica distribución del poder de los acuerdos de la Casa de Nariño, los cuales se entrecruzan y riegan no solo del ámbito de la administración pública nacional sino igualmente la territorial, en que los distintos acomodamientos tendrán relación directa con su aporte a la campaña del vencedor o vencedores y en que las relaciones de clientela y favoritismos van determinando la composición de los cuerpos directivos, quienes operan con la lógica de la respuesta a los distintos compromisos asumidos con los principales electores, en un sistema mediado por ingentes sumas de dinero provenientes de los principales dueños del país y de actividades tanto legales como ilegales,

como lo demuestran no pocas investigaciones tanto disciplinarias como fiscales y penales.

De acuerdo con lo planteado por Édgar Morín, “Las administraciones del Estado constituyen una forma específica de organización con carácter de servicio público, dedicadas a la gestión y al control de las actividades de una Nación” (Morín 2004, 2).

La idea anterior nos plantea un referente que se relaciona con lo ya esbozado al asumir el carácter de servicio público como ese criterio que alude al interés general o beneficio colectivo, que se complementa con el componente de quienes tienen a su cargo esa llamada administración estatal, así como la gestión y el control de tales actividades.

En esa dirección, en el caso colombiano se percibe un no muy claro modelo administrativo público, permeado de una muy particular forma de originarse conforme a los referidos esquemas de corte feudal, en medio de un cuerpo de funcionarios públicos de las plantas de personal, con relaciones estrictamente jerarquizadas y centralizadas, provenientes de un ordenamiento jurídico que encuentra serias contradicciones, donde el nivel de independencia del funcionario y de posibilidad de resolver problemas cotidianos se ve minimizado o reducido o eliminado e imperando la orden y los favores como esquema de gestión que se “retoca” con discursos de modelos de gestión, tecnologías de información comunicacional, calidad total y una amplia posibilidad de contratación de las más disímiles labores por la vía de la contratación de servicios o sistema de plantas paralelas, que incluso se encuentran entronizadas en flamantes gastos de inversión.

Esto es que los criterios de ingreso al servicio a través del mérito y la pregonada igualdad para el ingreso, ascenso y permanencia, como principios constitucionales y legales del sistema de carrera, cuando alcanza a darse a pesar de los distintos embates y permanentes obstáculos a su concreción, encuentran insalvables obstáculos que hacen si no imposible muy difícil la labor de compromiso del funcionario público con los elevados fines y cometidos estatales.

La predicada sujeción estricta a manuales y disposiciones resulta acomodaticia; la poca e inexistente movilidad y el casi nulo nivel participativo y decisorio de quienes desempeñan el noventa por ciento de los empleos de la Administración Pública hacen inviable el modelo, el que resulta más ajeno a la

comunidad a la cual debía dirigirse y ello se complica cuando el lenguaje que en las últimas etapas hace carrera es ajeno al (la) ciudadano(a), quien es visto como cliente –externo o interno– antes que un sujeto de derechos que le corresponden, con plena capacidad participativa y de injerencia e intervención en la generación de propuestas respecto de los organismos y entidades públicas en función del interés y beneficio colectivo. Si seguimos a Morín, podemos decir que

A partir de estos principios (centralización, jerarquía, especialización de las competencias) se desarrollan formas degeneradas o esclerotizadas de administración que pueden clasificarse de burocráticas, ya que la burocracia, en el sentido que le damos, es una patología administrativa donde el exceso de centralización les quita cualquier iniciativa a los órganos ejecutores, donde la jerarquía contribuye a la obediencia pasiva y la ausencia de sentido de responsabilidad de los que no pueden sino obedecer; donde, en fin, la hiper-especialización encierra a cada agente en su área compartimentada de competencia. La degeneración burocrática se traduce por una rígida dicotomía dirigente-ejecutor y por la extrema compartimentación de los agentes. Son condiciones que inhiben la responsabilidad personal y la solidaridad de cada uno hacia el conjunto. De hecho, la burocratización genera la irresponsabilidad. En esas condiciones, la irresponsabilidad y la ausencia de solidaridad favorecen la holgazanería y, sobre todo, la corrupción de los funcionarios, tanto más dado que en nuestras sociedades la degradación de las solidaridades tradicionales en el afán de lucro y la obsesión por el beneficio favorece la instauración de la corrupción en el corazón mismo de los Estados (Morín, 2004, 2-4).

El propio González mostraba cómo el papel del jefe no podía ser de naturaleza inamovible ni invariable y debía guardar respecto de sus subalternos no solo niveles de dependencia necesarios, sino igualmente asegurar adecuados niveles de independencia a aquellos para dar cuenta de respuestas adecuadas a los problemas cotidianos cuyo conocimiento le era incluso ajeno a los niveles superiores y mucho más inalcanzables las posibilidades de atención, realizándose así el papel de directivos y subalternos, donde los primeros anteponen cualquier ánimo figurativo a los altos intereses de la sociedad. Al respecto nos dice:

Así la pretensión de que todos los empleados del orden administrativo, cualesquiera que sean, se hallen a merced del encargado del poder ejecutivo, y de que él juzgue de sus actos y los deje llevar a efecto o los

suspenda, ha producido una confusión en los principios sobre qué debe basarse la administración pública, que ha venido a anular la administración municipal y dejar desatendidos los intereses más preciosos. Yo no veré en las disquisiciones que haga otra cosa que la utilidad pública, y conforme a ella diré que debe arreglarse la acción de la autoridad sobre los intereses y negocios sociales. Habrá dependencia, cuando de haberla pudieren resultar ventajas a la nación; habrá independencia, cuando pueda existir con provecho. No resulta el orden y el movimiento arreglado de la sociedad de que los actos administrativos se ejecuten de un mismo modo en todas partes, sino de que ellos se practiquen de la manera que lo permitan las circunstancias e intereses sobre que han de tener lugar (González, 1994, 85).

Podría complementarse la hipótesis inicial respecto del esclerotizado sistema en la connivencia de un modelo administrativo caracterizado por predominantes formas feudales premodernas de intereses ligados a los factores de poder predominantes (sector financiero, industrial, medios de comunicación, propietarios y hacendados, nacionales y transnacionales) en interrelación con esquemas burocráticos caracterizados por una raigambre legal de carátula modernizante –marco constitucional y legal de la función pública, carrera administrativa–, de rígidas estructuras centralizadas, jerarquizadas y de competencias especializadas, permeadas por la ausencia de valores democráticos y solidarios, ligados a tecnologías de corte administrativo o escuelas administrativas provenientes del sector privado y dirigidas a mantener el asalto a lo público perpetuado por el mismo, bajo las denominaciones de Nueva Gerencia Pública y Sistemas de Gestión de Calidad, que igualmente se han acompañado de los correspondientes marcos jurídicos que intentan legitimarles.

Es posible ejemplificar los sistemas de prebendas en el interior de las organizaciones e instituciones públicas mediante, entre otros, los sistemas de permisos, traslados, participación en eventos, capacitación, encargos y provisionalidades que se presentan como constante y muy ligados a los favores que van y vienen e incluso hasta los informales pero eficaces rumores o chismes que ponen en entredicho a uno u otros jefes eventuales, así como las variadas formas de evaluación, todo lo cual se encuentra ligado por lo general a la alta rotación de cuerpos directivos y se va permeando en todos los niveles de empleados

y contratistas un particular *modus operandi* donde incluso los trámites internos pueden depender del agrado o la animadversión que en la disputa por sobreaguar se tienen entre sí los propios funcionarios.

Cuando se habla por ejemplo de la gran cantidad de demandas contra el Estado y se cuantifican las posibles erogaciones que de prosperar aquellas se tendrían, se deja de lado el papel de directivos, nominadores y ordenadores del gasto en la vulneración de derechos y en últimas su responsabilidad como causantes de esta, donde las denominadas acciones de repetición o no se adelantan o no prosperan, pues casi siempre la habilidad en las adecuaciones de una u otra disposición o la prefabricación de expedientes imposibilitan demostrar la existencia del dolo o la culpa grave, y quienes optan por la defensa en instancias judiciales de aquello que les fue desconocido o arrebatado resultan siendo por lo general los responsables del desangre del erario, en análisis sin contexto en que se valen de uno que otro caso real para descalificar y ocultar el trasfondo de la problemática.

Lo anterior, sin entrar a considerar la otra problemática ligada a la ausencia de defensa apropiada de los intereses públicos o, mejor, la adecuada, eficiente y eficaz utilización de los recursos públicos en la contratación de innumerables asesores y abogados para tales asuntos que se convierte en otro elemento de corrupción, a la vez que justifica la reproducción clientelar, dándose casos en los cuales aun existiendo dependencias y personal calificado para tales fines en las plantas de los organismos y entidades estatales, estos realizan la labor para que los apoderados firmen memoriales, demandas, contestaciones, alegatos y demás procedimientos de las distintas etapas procesales.

Un fenómeno significativo de la problemática de la función pública la constituye también la casi inoperancia de los sistemas de carrera administrativa, que en nuestro medio se pregonan desde el año 1938 y donde a pesar de los avances generados a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y la Ley 909 de 2004, así como de la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, aún persisten variadas formas de maniqueo en procesos de selección e incluso inconsistencias y fallas de procedimientos y estandarización en procesos en tales instancias, ligadas a una cultura de negación de derechos y la despreocupación por estos, en que las reclamaciones, antes que posibilidades, son vistas con ojos de reproche y de ello dan cuenta no pocas

acciones de tutela e incluso judiciales que se han presentado por no expedición de listas de elegibles, exclusión de concursantes, desconocimiento de requisitos acreditados aun siendo provisionales y desempeñándose en los cargos a que aspiran, generación de confusión en las etapas, fases, grupos y demás subdivisiones generadas en las convocatorias, como ha ocurrido con la todavía en curso convocatoria 001 de 2005 que aún no culmina y que ha contado con palos en la rueda y presiones diversas y todo ello para no hablar de las carreras especiales, donde por ejemplo o no se realizan concursos o estos se entran de tal manera que hacen poco viable la provisión definitiva en carrera de los cargos a través de disímiles artimañas.

En este punto de la selección y el sistema de mérito para el ingreso al servicio público se ha avanzado en materia de carrera administrativa general, pero aún persisten fallas y una cultura ajena a ella que dificultan su plena vigencia, lo cual podría documentarse, donde hasta en la propia Comisión Nacional del Servicio Civil se ha llegado al extremo de desconocer la participación en términos de control, seguimiento y vigilancia de las propias comisiones de personal, con el argumento de tratarse de intereses individuales en disputa en los concursos, que solo pueden ser controvertidos por los interesados, desconociendo el papel de la representación, del derecho de asociación y demás mandatos constitucionales. Y otro fenómeno igualmente importante de revisar es la tendencia a reglamentar disposiciones legales, extralimitándose en tal facultad, perdiendo de vista en ocasiones la importancia y preponderancia de derechos laborales de reconocida importancia tanto en los convenios y tratados internacionales como en el ordenamiento interno que los ha incorporado.

Especial reflexión conllevaría el análisis de la denominada “meritocracia”, que ha devenido en elemento también de una supuesta modernización y legitimación de la designación de directivos, pero que es bien sabido han sido procesos que con contadas excepciones han estado manipulados indebidamente desde la ponderación o valoración que se da a la experiencia, pruebas o entrevistas y demás instrumentos de selección, pasando por la adecuación de manuales de funciones, requisitos y competencias y de ello podrían dar cuenta no solo las acciones de tutela, sino igualmente las solicitudes, peticiones, reclamaciones y revisión de los procesos, como ha ocurrido en los nombramientos de gerentes de las

ESE o de directores de establecimientos públicos para el ámbito territorial de entidades nacionales o del reciente proceso de notarios e incluso del de delegados del registrador nacional, los cuales sin duda son defendidos como modelos de transparencia.

Un punto de consideración final lo constituyen las constantes y permanentes reformas administrativas, que conducen a las denominadas “reestructuraciones”, supresiones, fusiones, escisiones de entidades y organismos estatales tanto en el orden nacional como territorial, que están muy ligadas a los cambios de gobierno en cualquiera de los ámbitos y que tanto en el gobierno Uribe como en el actual gobierno de Santos se han producido, todas las cuales afectan el papel de la función pública y quienes la hacen posible y configuran este somero panorama, las que suelen ser denominadas eufemísticamente como procesos de “modernización del Estado”, las que en últimas también han devenido en procesos de acomodamiento y reacomodamiento burocráticos para desprenderse de contradictores políticos o de funcionarios carentes de recomendación y dar cuenta de la inmensa cola de favores políticos pendientes a expensas del fisco, en que bien valdría la pena pensar en cómo cuantificar la pérdida del inmenso valor agregado de servidores y servidoras que han sido retirados del servicio a pesar de sus elevadas calidades profesionales y laborales.

En relación con la denominada Nueva Gerencia Pública (NGP), siguiendo a Pineda, la máxima de un buen gerente público debe ser: “lo que no se mide no se puede gestionar”. Por ello saturados por doquier escuchamos: “lo importante es el resultado, no el proceso”, “los indicadores son la clave”, “tráeme resultados no problemas” “Qué importa que el gato sea blanco o negro con tal de que cace ratones”. Así vamos interiorizando un discurso que, vendido como verdad, va convirtiéndose en el inevitable camino que debemos marchar (Pineda, 2011, 2).

Para complementar, se ha producido un desplazamiento más rápido que paulatino, de lo público a lo privado, o, lo que es lo mismo, la apropiación de lo público por los distintos factores de poder entronizados con los circuitos de poder económico internos como allende las fronteras, que trazan los lineamientos del accionar público estatal, donde el todo vale hizo peligrosa carrera a todos los niveles de la vida pública y hasta los ámbitos privados de la misma familia; la eficiencia y la eficacia adquirieron dimensiones nunca vistas y da igual garantizar o no derechos o servicios, pues estos

estarán ligados a su sostenibilidad o capacidad de cubrir los costos necesarios para su prestación, como lo señala Pineda:

La nueva gestión pública, al incorporar instrumentos gerenciales de la administración privada, también llevó a lo público el afán utilitarista, desde su dimensión económica; pero el problema se agudiza cuando las organizaciones son permeadas por la corrupción, que va de la mano del individualismo y se fortalece, en el caso colombiano, de procesos históricos sociales, políticos y económicos donde se vigoriza el fenómeno de la corrupción (Pineda 2011, 7).

Respecto de la denominada calidad y aunada a la NGP, de acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), organismo rector de la función pública en Colombia, el Sistema de Gestión de la Calidad, que tiene origen en la Ley 872 de 2003 y que es adoptado mediante el Decreto 4110 de 2004 y materializado mediante la Norma Técnica NTCGP: 1000: 2004 o 2009, es “una filosofía adoptada por las organizaciones para dirigir y evaluar el desempeño institucional orientado al mejoramiento de los productos que se ofrecen al ciudadano”². Según lo estipula el artículo 2.º de la Ley 872 de 2003:

El sistema de gestión de la calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria³ en los organismos y entidades del Sector Central y del Sector Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa, necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional. Así mismo, en las corporaciones autónomas regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas, concesionarios del Estado (Colombia, Ley 872, 2003).

La expresión del híbrido se podrá apreciar en los innumerables formatos, modelos de cartas, informes, guías, procesos, procedimientos que se convierten en la retórica de la calidad y que predominan por encima del servicio en sí mismo y del cumplimiento

de cometidos estatales asignados a unos u otros organismos y entidades del Estado para hacer posible la vigencia plena de los derechos ciudadanos; esto es, la forma y la etiqueta del medio reemplazan la finalidad de la Administración Pública y la publicidad sobre supuestas calificaciones y certificaciones de instituciones “contratadas” para tales propósitos, muestran la fachada de una eficiente administración pública y por su lado el funcionario público resulta si no robotizado esclavo de una variada gama de formas donde la propia creatividad e iniciativas personales son cercenadas para dar paso a la acrítica aplicabilidad e implementación de instrumentos indistintamente de su real o ninguna utilidad.

En definitiva, la nueva gerencia pública y los llamados sistemas de gestión de calidad constituyen caras de la misma moneda y otro más de los elementos distractores que igual ameritan no solo una seria reflexión, sino quizás una reingeniería de lo social que redimensione la gestión y gerencia pública y rompa los esquemas planteados para comprometerse con la inclusión social y la democracia plena en función de los más desprotegidos, lo cual pasa por la formación integral y plena de ciudadanas y ciudadanos para la participación y el ejercicio del poder en todos los ámbitos del accionar público estatal, a través de múltiples y variados mecanismos y sistemas de interrelacionamiento y de priorización de necesidades y respuestas a la problemática social, lo que indudablemente podrá llevar a sentar las bases de un nuevo pacto político y la remoción de obstáculos económicos, políticos, sociales y culturales de variada índole.

3. El contenido fundante y el redimensionamiento del papel del (la) ciudadano(a) y del funcionario(a) público(a).

En relación con la grave problemática social que nos aqueja, la inmensa riqueza material de unos cuantos nos presenta ante la faz mundial como uno de los más inequitativos del planeta, en términos de las abismales diferencias en cuanto a la concentración de la riqueza, siendo innumerables los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto de la cada vez más honda brecha social y variados los pronunciamientos de tan alto tribunal sobre tópicos tan distintos como el trabajo, la salud, el régimen pensional, la educación,

² Tomado de http://www.dafp.gov.co/index.php?option=com_content&view=section&id=41&Itemid=106.

³ Subrayado del autor.

los derechos y libertades individuales y en general sobre casi todos los ámbitos de la vida nacional.

Es por tanto imperioso retomar algunos de sus pronunciamientos judiciales, muy a propósito del denominado Estado social de derecho, concebido como nuestra forma de organización político-social, conforme al mandato del constituyente primario en la Constitución Política. Así, al referirse a una de las variantes del mismo precisó el alto tribunal:

La Constitución es un sistema de normas descriptivo y prescriptivo que refleja la realidad y pretende modificarla de acuerdo con determinados valores. Bajo esta perspectiva, el derecho constitucional reconoce la existencia de factores reales de poder e interviene para redistribuirlos en favor del bienestar general. Existen miembros de la comunidad desfavorecidos en la repartición de los recursos económicos, marginados de la participación política y condenados por su situación menesterosa a una vida de penurias y necesidades que ofende la dignidad de la persona humana. Los indigentes son personas que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. Las más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual. La pobreza, sin duda, atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sus causas estructurales son combatidas mediante políticas legislativas y macroeconómicas. Sus efectos, en cambio, exigen una intervención estatal directa e inmediata, cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 1992).

Es decir, que en estas iniciales ideas podemos ya plantearnos algunas inquietudes que tienen que ver con el sentido y papel de la denominada función pública, la cual da cuenta del papel del servidor y funcionarios públicos al servicio del Estado, pero resulta trascendental entender su razón de ser en función de la búsqueda de la felicidad de hombres y mujeres que integran la sociedad y a quienes se debe el Estado, de donde justamente provienen estos “trabajadores”, que vistos así parecieran desprovistos de intereses o de diferencias entre sí, pero que objetivamente sabemos que al provenir de la sociedad misma se encuentran permeados de esta y por tanto de las diferencias que en la interacción social allí se presentan.

Como bien lo señala la citada sentencia, se reconoce la existencia de factores reales de poder, pero estos tienen que estar ineludiblemente dirigidos y encauzados al bienestar general, y de tal papel no solo habrá de encargarse el mandato jurídico, sino que habrá de hacerlo el conjunto de instituciones, organismos y entidades del Estado y por sobre todo de quienes tienen la responsabilidad de su accionar, los hombres y mujeres a su servicio, quienes, por tanto, deberán no solo contar con compromiso ético, sino igualmente con una importante condición de ciudadanos(as) que les permite analizar, apropiar, reflexionar crítica y propositivamente en la búsqueda de alternativas de solución a las dificultades cotidianas en términos de permanencia en el tiempo.

Lo señalado desde ya traza una línea divisoria respecto de quienes ven al funcionario público simplemente como una cuota o ficha de determinado grupo o partido y por tanto al servicio de tales intereses, indistintamente de que la tozuda realidad pareciera mostrarnos cotidianamente que tales prácticas gozan de cabal salud, lo cual nos pone de presente la urgencia de retomar esa finalidad de beneficio colectivo e interés general que constituye el deber ser y el ser cotidiano de esos hombres y mujeres que han decidido dedicar su mejor esfuerzo a tan importantes fines. Esto los coloca en un elevadísimo punto y por tanto un referente ético para la sociedad y sus conciudadanos, pues al tiempo que se realizan como personas, tal propósito solo es alcanzable cuanto más comprometidos se encuentran con la búsqueda de soluciones ingeniosas a los ingentes problemas sociales expresados en la pobreza y la exclusión.

Al contrario, la idea de la inclusión también cobija la de participación autónoma, libre, crítica, propositiva, apropiada de conocimiento pertinente y con poder decisorio que no legitimador de “remedios participativos” al estilo de no pocos eventos de rendición de cuentas o de formación de líderes para dar cuenta de una ficticia y acomodaticia participación o hasta de testimonios de cooptados o favorecidos por una u otra prebenda y por tanto esta comprende no solo la intervención ciudadana sin restricciones, sino también la de quienes tienen la condición de funcionarios o servidores públicos y esta debe ser integral y más allá de las meras reivindicaciones económicas –las que sin duda tendrán que ser consideradas como susceptibles de ser negociadas y concertadas– en lo público estatal debe pasar por considerar su valía en relación con

estructuras, plantas y modelos administrativos o de gestión. Retomando a Sánchez, podemos decir:

Conceptualmente, la participación es elemento constitutivo de la democracia o es solamente simulación y manipulación. Requiere un orden político relativamente adecuado para procesar las contradicciones y los antagonismos y un sistema económico inclusivo, con logros de bienestar y de calidad (Sánchez 2001, 20).

La consagración constitucional del denominado Estado social de derecho habrá de continuar dándonos los cimientos en relación con el papel del funcionario público y su condición igualmente de trabajadores al servicio de la sociedad y del Estado, entendido este en función de aquella; así la Corte Constitucional colombiana ha precisado en la sentencia SU-636 de 2003 (M. P.: Jaime Araújo Rentería):

Desde el preámbulo de la Constitución, se anuncia como uno de los propósitos que animaron la expedición de la nueva Carta Política bajo la concepción del Estado como social de derecho, asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es por ello que en su artículo 1.º se consagra el trabajo como uno de los principios fundantes de ese nuevo modelo de Estado. En relación con la consagración del trabajo en la Constitución de 1991 también esta Corporación tiene dicho:

“Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad”.

“Lo anterior significa que dentro de la nueva concepción del Estado como social de derecho, debe entenderse la consagración constitucional del trabajo no sólo solo como factor básico de la organización social sino como principio axiológico de la Carta; y, además, que constituye la actividad libre y lícita del hombre, que no sólo contribuye a su desarrollo y dignificación personal sino también al progreso de la sociedad, bien que se trate de una actividad independiente o subordinada” (Corte Constitucional colombiana. Sentencia SU-636 de 2003).

Así las cosas, el trabajo contribuye a la dignificación personal y, por tanto, todo aquello que vaya en contra de esta o las prácticas gerenciales o administrativo-públicas que indebida o conscientemente

implementadas lesionen la condición humana del trabajador y le constriñan a coadyuvar y cohonestar acciones en perjuicio y detrimento de los intereses generales de la sociedad, frenando e impidiendo su iniciativa y el desarrollo de sus capacidades en función de los administrados, que no son otros que ciudadanos(as), constituyen en sí mismos un atentado contra el Estado social de derecho.

En tal dirección encontramos la connivencia de variadas prácticas gerenciales en las que el favoritismo y las relaciones clientelares imperan, al tiempo que las mismas se entrecruzan con un entramado de normas y disposiciones no pocas veces contradictorias o acomodables según las circunstancias, en donde la sola existencia de un sistema de méritos, a pesar de sus avances y sobre todo en el caso de los denominados empleados públicos de carrera administrativa, no asegura en sí mismo un compromiso de entrega a la comunidad, pues se verán envueltos en las dinámicas de intereses que derivan de los cambiantes y predominantes factores de poder, donde se coartan las libertades de pensamiento, expresión, opinión, crítica y propuesta, que son reemplazadas por autoritarismos y relaciones verticales que niegan además derechos como el de asociación, el de libertad sindical o el de huelga, al tiempo que se vulneran y desconocen principios como el de igualdad, el mérito y la permanencia en el empleo y en general los consagrados en el artículo 53 constitucional.

De esta manera, se va horadando simultáneamente la sensibilidad social que da cuenta de un contenido ético profundo donde se encuentra la fortaleza del funcionario público y es esta la que requiere ser rescatada y llevada a su máxima expresión, para que por encima de los intereses de grupos no solo de naturaleza política, sino económica y hasta religiosa se afiancen principios como el de la solidaridad, lo cual pasa indudablemente por la dignificación de su condición no solo en términos de garantías individuales, sino también colectivas en que se asuman como objeto y sujeto con derechos que le son inalienables e irrenunciables, los que no constituyen dádivas o caprichos de los ocasionales reacomodamientos del poder en los principales puestos o empleos públicos. En relación con el principio de la solidaridad ha señalado la Corte Constitucional: “El principio de solidaridad ha dejado de ser un imperativo ético para convertirse en norma constitucional vinculante para todas las personas que integran la comunidad”

(Corte Constitucional. Sentencia T-533 del 23 de septiembre de 1992).

4. La participación del funcionario público y la vigencia plena de sus derechos de asociación y ejercicio de la libertad sindical, un imperativo ético, político y normativo

En ese marco se realiza el papel de la participación como valor, principio, derecho, deber, mecanismo y acción en el contexto del ordenamiento jurídico colombiano, lo cual pasa por el pleno respeto de los derechos laborales y en especial de quienes tienen la condición de servidores públicos y quienes no ocupan las posiciones directivas de organismos y entidades. Como lo señalaba en artículo de la Revista Paso a Paso:

(...) la idea de la participación implica o trae implícita la idea de la inclusión; no obstante, la misma devino en nuestro medio en exclusión al entronizarse en los principales ejes neurálgicos del poder los más poderosos intereses económico-financieros, lo cual da cuenta de la profundización del modelo excluyente y las expresiones permanentes de restricción de derechos y eliminación del contrario, configurándose una situación conflictiva con raíces profundas y odios inveterados que plantea serios interrogantes y retos a las actuales y venideras generaciones (Delgado, 2011).

Por ello, un imperativo más que ético lo constituye la expedición del Estatuto del Trabajo, que luego de consagrado en el artículo 53 constitucional aún sigue sin ser expedido luego de transcurridos poco más de veintiún años y el cual debe contar con la directa injerencia de los servidores públicos en su discusión y aprobación final por el Congreso de la República, el que no podrá limitarse a una mirada tradicional del fenómeno administrativo público y ni siquiera deberá seguirse viendo desde la perspectiva de un denominado derecho administrativo laboral, esto es, con una jurisdicción de naturaleza distinta a la del resto de los trabajadores no vinculados al Estado.

En este punto valga indicar que la continuidad de una jurisdicción laboral como la contencioso-administrativa no solo constituye un anacronismo, sino que sin duda ha sido un elemento más de negación de derechos laborales, donde sin lugar a equívocos las posiciones contradictorias y claramente conservadoras en general de estos juzgados, tribunales

y del propio Consejo de Estado han sido una fuente más de desconocimiento de los derechos laborales de quienes prestan sus servicios al Estado y aun así, con ese importante precedente se sigue hablando del inmenso costo de las demandas laborales, alrededor de las cuales ya tuvimos ocasión de hacer una rápida consideración en acápite anterior.

Rescatar entonces el ya referido y planteado papel de la participación es una urgencia que deberá estar desprovista de prevenciones o de intenciones manipuladoras y por tanto uno de los primeros pasos a la par que se avanza en la profunda reflexión y generación de cambios estructurales es asumir a los trabajadores al servicio del Estado como actores plenos con derechos y capacidad de incidir en una ahí sí nueva administración de lo público, comprometida con los verdaderos intereses de la sociedad, que, como dirían algunos, implica una verdadera definición de ciudadanos(as), sujetos activos autónomos, en condiciones de no solo cuestionar la realidad que les atañe, sino también de trascender con propuestas en la búsqueda de ese inconcluso mandato del Estado social de derecho.

Lo anterior pasa por dejar de considerar que la sola expedición de las normas genera los esperados cambios, pues ante todo hay un proceso permanente de construcción y deconstrucción cultural de afirmación de nuevos valores, de compromiso con la solidaridad y con los discriminados y desprotegidos, pues la mera existencia de disposiciones no produce modificación alguna, como lo plantea Zabala al respecto:

(...) consideramos que los métodos de 'intervención' que ahora también se llaman etnográficos, y de desarrollo comunitario en general que se imparten desde las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, actúan sobre una confusión, el estar y el ser, la comunidad está pero la comunidad no es; esta falta de diferenciación es constante, de ahí que muchos de los objetivos propuestos no se cumplen o se cumplen a medias. La legislación también desarrolla dicha incongruencia, pues para el legislador la norma al realizarse como acto jurídico es verdad y presupone la existencia de lo legislado. Esta confusión permanente se produce porque se actúa desde la comunidad territorial y no sobre la construcción de la comunidad, que nosotros denominamos comunidad voluntaria (Zabala 2008, 66).

De manera que habrá que reivindicar, como se ha dicho con antelación, el papel del trabajo en la función

pública y allí asumir que la inclusión social conlleva la participación y en particular de los trabajadores sobre su propio destino, que es mucho más que el de sí mismos, conforme se ha explicado, pues se subsume en el de los de la sociedad misma de la que proviene y a la cual se debe, siendo necesario retomar, como igual se ha considerado, que a partir de la expedición de la Constitución de 1991 se produce un salto cualitativo en relación con el tema del trabajo. De tal suerte que el propio preámbulo lo asume como referente y en consecuencia valor no solo indiscutible, sino insoslayable que debe asegurarse y se habrá de ampliar en el mismo artículo constitucional cuando se precisa que la República está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general. Igual análisis nos lleva al artículo 25 constitucional, que consagra al trabajo como un derecho y obligación social que goza en todas sus manifestaciones de la especial protección del Estado, y al artículo 53, que consagra los principios mínimos fundamentales, que no requieren desarrollo legal para su aplicabilidad, como lo ha sostenido la Corte Constitucional. Así lo señaló en general la sentencia C-479 de 1992:

Por vía del artículo 85 de la Constitución Política, el derecho a trabajar no es de aplicación inmediata, razón por la cual requiere de desarrollo legislativo. Claro está, que los principios mínimos tienen vigencia inmediata (artículo 53 constitucional). Estos principios son mínimos (...) y por tanto ya hacen parte del ordenamiento jurídico en su base misma la Constitución, de tal manera que aun no estando incluidos los artículos 25 y 53 dentro de la enumeración de los derechos de aplicación inmediata (artículo 85 de la Constitución Política), por ser principios mínimos de naturaleza constitucional, no necesitan esperar la expedición de una ley para que sea exigible su observancia. Por consiguiente, no es factible argüir la ausencia de un estatuto legal que desarrolle tales principios para desconocerlos, ya que imperan por directo ministerio de la Constitución Política (Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-479 de 1992).

De manera que el derecho a la negociación colectiva, a la asociación y libertad sindical que le son inherentes, hace parte de una nueva mirada al tema de la función pública y no puede seguirse soslayando como ha ocurrido hasta el momento por la mayoría de estudiosos de la administración y en particular de la función pública, quienes se ocupan de las definiciones de empleo, clasificación de servidores públicos, régimen prestacional y salarial, situaciones administrativas, carrera administrativa, régimen disciplinario, entre otros

temas, pero poca o ninguna reflexión les amerita la temática y he aquí una inmensa deuda social de las tantas existentes con los funcionarios y servidores públicos, para quienes la imposibilidad de plantearse propuestas es la constante, para quienes la negación de discutir sus condiciones laborales es una realidad y para quienes no existe ni la negociación colectiva ni el derecho a la huelga y, lo peor, sus asuntos son finalmente objeto de una jurisdicción donde impera el ritual, la forma sobre el derecho sustancial, supeditándose a inverosímiles y brevísimos términos la posibilidad de controvertir sobre el desconocimiento de derechos ciertos e irrenunciables, los que se reducen por lo general a cuatro meses, aunque resultan indefinidos los términos para las decisiones judiciales, en clara afectación respecto del conjunto de los demás trabajadores, para no mencionar ya la importancia y significado de su papel para la sociedad.

5. Conclusiones

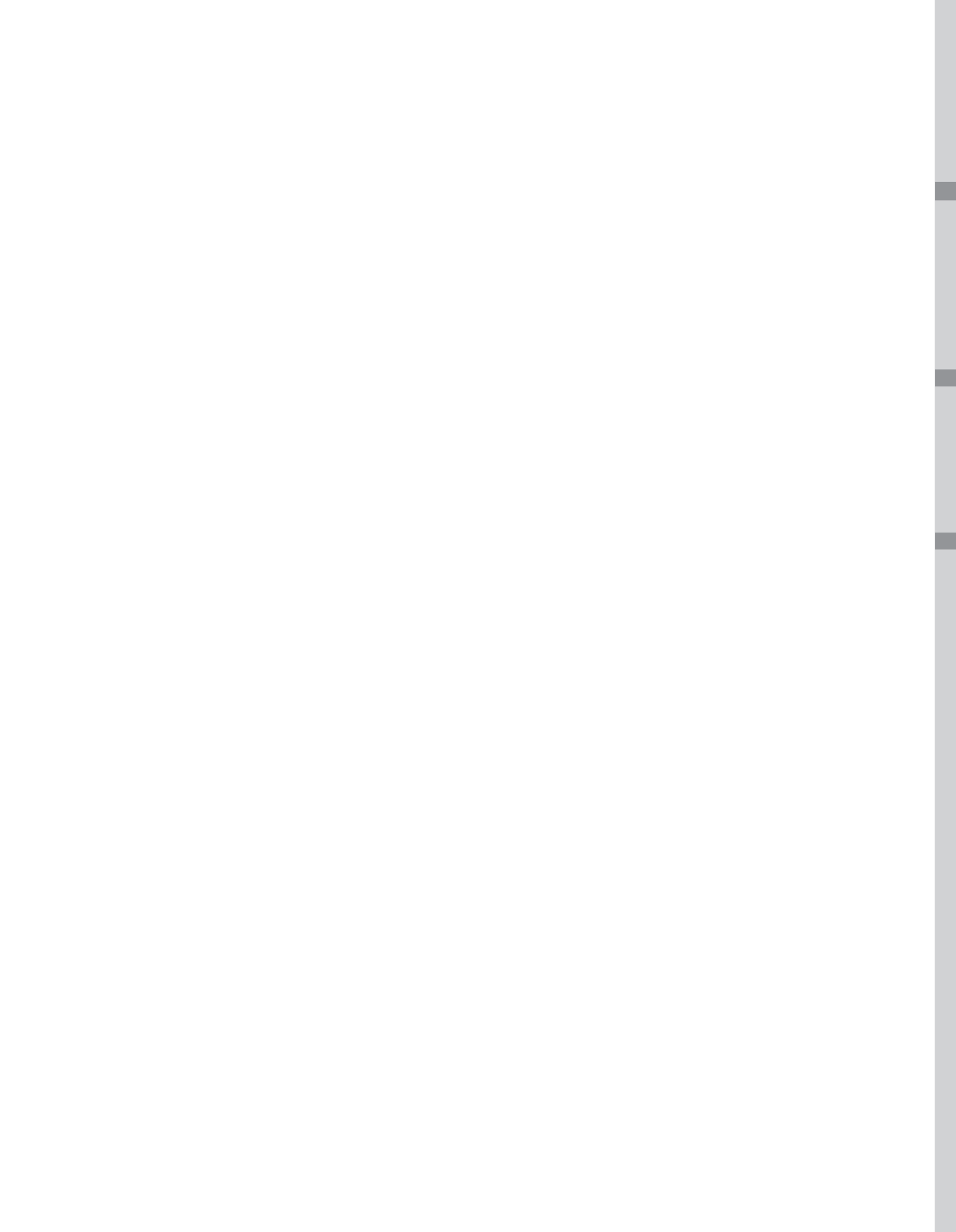
Resulta imperativo plantearse una nueva mirada alrededor de la dicotomía administración pública-política, para que una y otra asuman el interés general como lo esencial de la función pública en el marco de los cometidos constitucionales y en especial del Estado social de derecho.

En ello urge plantearse un profundo cambio en los modos de actuar y de pensar que permita recuperar la importancia de lo público para la sociedad, desprivatizando el Estado y la indebida injerencia del interés particular, y en ello resulta importante considerar una refundación estructural de la función pública, la cual pasa por una construcción y deconstrucción cultural de los cimientos que soportan la misma sociedad y la recuperación de valores como la solidaridad, redimensionando una ética de lo público, fundada en la profunda convicción de la inclusión social y una verdadera democracia.

Plantearse una nueva función pública involucra no solo a gobernantes y gobernados, sino que en estos se encuentran indiscutiblemente los servidores públicos, quienes habrán de tener cabida plena en términos participativos y de respeto integral a sus derechos en el marco del trabajo digno, en la definición y redefinición del accionar público estatal en las distintas organizaciones y entidades del Estado, lo que plantea un nuevo referente incluso de lo jurídico, que le es propio a la regulación de la relación de trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bielsa, Rafael. 2011. "Derecho Constitucional". En *Derecho Constitucional Colombiano*, eds. Younes Moreno, Diego. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Constitución Política de Colombia. 2011. Colombia.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Corte Constitucional. Jurisprudencia. www.corteconstitucional.gov.co
- Delgado-Quintero, Hernando. 2003. "Reflexiones críticas sobre la participación en Colombia" *Paso a Paso* 7-10.
- _____. 2011. "Democratización de la función pública, condición necesaria para la democratización del sector público" *Paso a Paso* 3.
- González, Florentino. 1994. *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado republicano*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Guerrero, Ómar. 1994. "Estudio introductorio" En *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de Administración Pública para un Estado republicano*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Morín, Édgar. 2004. "¿Podemos reformar la administración pública?" En *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública*. Madrid: España.
- Pineda-Jiménez, Jacinto. 2011. "Nueva gestión pública, eficacia y ética: Una relación insoluble" *Paso a Paso* 7, 8, 9, 10.
- Pereira Menaut, Antonio Carlos. 2006. *Lecciones de teoría constitucional*. Madrid.
- Sánchez, Ricardo. 2001. "Participación y representación" *Foro* 41.
- Yunes Moreno, Diego 2011. *Derecho constitucional colombiano*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Zabala, Vladimir. 2008. "Metodología para la construcción de la comunidad voluntaria" *Política y Administración*.



resumen

El artículo presentado es uno de los resultados del proyecto de investigación sobre evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa, en el cual se ubica este sistema dentro del servicio civil o función pública, para luego mostrar algunos de los resultados cuantitativos y cualitativos de la indagación realizada, y concluir con algunas reflexiones sobre la formalización y la institucionalización de este sistema.

Palabras clave: evaluación del desempeño laboral, administración pública, análisis institucional, carrera administrativa, servicio civil, función pública, tecnología administrativa.

abstract

The article presented is one of the research project results on Appraisal of labor performance of administrative career employees, in which the system is located within the civil service or public service, and then show some of the quantitative and qualitative results of on inquiry, and to conclude with some reflections on the formalization and institutionalization of this system.

Key words: Appraisal of job performance / Public Administration / Institutional Analysis / Management Career / Civil Service / Public Service / Administrative Technology.

resumo

O artigo apresentado é um dos resultados do projeto de pesquisa sobre avaliação do desempenho profissional dos trabalhadores de carreira administrativa, no qual está localizado este sistema dentro do serviço civil ou função pública, e, em seguida, mostrar alguns dos resultados quantitativos e qualitativos da investigação realizada, e concluir com algumas reflexões sobre a formalização e institucionalização deste sistema.

Palavras chave: Avaliação do desempenho profissional/ administração pública/ análise institucional/carreira administrativa/ serviço Civil/ função pública/ Tecnologia administrativa.

“El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización”¹

JAIRO ENRIQUE RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ²

Introducción

Uno de los aspectos que marca el desempeño de las entidades públicas es, sin lugar a dudas, el desempeño de las personas que las integran. No puede separarse lo uno de lo otro. Dentro de ellas, o sea, en el conjunto de servidores públicos de una entidad, especial énfasis se hace en el desempeño de los empleados del sistema de carrera administrativa, comoquiera que la Constitución establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de esta naturaleza, con las excepciones del caso.

Para estos empleos, la Ley 909 de 2004 establece todo el régimen aplicable tanto para su incorporación como para su permanencia y retiro. Dentro de estos aspectos, uno central, y en el que se ha querido innovar, es el de la evaluación del desempeño laboral (en adelante EDL), que se ha considerado como una parte de la gestión de los recursos humanos, sin que se le haya dado la importancia necesaria.

Efectivamente, la EDL es considerada desde la norma como una “herramienta de gestión” y podría convertirse en una poderosa herramienta puesto que apunta a conocer las falencias de los servidores públicos y, por tanto, permitiría realizar la potenciación de sus capacidades a través de una capacitación o formación

1 Producto del proyecto “La Institucionalización de la Evaluación de Desempeño Laboral en los Empleados de Carrera Administrativa en el Periodo 2004-2010”, aprobado por la Facultad de Investigaciones y ejecutado en el año 2011, el cual está adscrito a la línea de investigación organización y gerencia del Estado. Colaboraron Slendy Contreras y Daniel Vergel como auxiliares de investigación. Estudiantes de pregrado en Administración Pública sede Bogotá.

2 Administrador público, economista, magíster en Economía. Integrante del grupo de investigación Redes, Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas. Grupo consolidado, según la clasificación de la ESAP.

consecuentes. Si de esta misma manera se articulara con una evaluación de la gestión de las dependencias y de toda la entidad, sus frutos serían fundamentales en el mejoramiento institucional³. Pero si esto es así teóricamente, ¿por qué no funciona en la práctica de la misma forma?

La primera impresión y más generalizada en el ámbito público colombiano es que la EDL no pasa de ser un formalismo por cumplir anualmente. Al parecer ni para los directivos ni para los empleados la EDL tiene otra utilidad que no sea la de cumplir con el requisito de ley. De parte de los evaluadores: la obligación de evaluar. Los empleados que son responsables de evaluar el desempeño laboral del personal deben hacerlo siguiendo la metodología contenida en el instrumento y en los términos que señale el reglamento que para el efecto se ha expedido por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). “El incumplimiento de este deber constituye falta grave y será sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de que se cumpla con la obligación de evaluar y aplicar rigurosamente el procedimiento señalado” (Ley 909, 2004, art. 39).

A su vez, de parte de los evaluados solo su resultado parece ser lo importante: “Mérito. Principio según el cual la permanencia en los cargos de carrera administrativa exige la calificación satisfactoria en el desempeño del empleo, el logro de resultados y realizaciones en el desarrollo y ejercicio de la función pública y la adquisición de las nuevas competencias que demande el ejercicio de la misma” (Ley 909, 2004, art. 37). Así pues, los incentivos existentes marcan la orientación global del sistema, este existe y se aplica, pero no funciona. Los resultados alcanzados muestran, tal vez por eso mismo, una desviación total del sistema. La mayoría de los empleados de carrera salen anualmente con una calificación altísima mientras las entidades no parecen mostrar los mismos resultados.

¿Qué factores son los que han conducido a tal situación? ¿Será la metodología empleada? ¿Será la conformación del propio sistema de evaluación? ¿Será el sistema de carrera administrativa? ¿Serán los evaluados y los evaluadores? ¿Será el papel de la CNSC? ¿Serán las oficinas de personal? ¿Serán todos estos factores juntos? ¿Serán otros? Cualquiera que

fuera la respuesta inicial que pudiera darse, lo que es claro, desde la óptica de la investigación, es que la EDL no ha logrado institucionalizarse. En otros términos, no ha logrado arraigarse en la cultura del sector público y de sus entidades en particular. Este no es un problema de cumplir una ley.

La falta de resultados alentadores, en ese sentido, es el que ha movido esta investigación. Todo el mundo reconoce la importancia de la EDL; todos los gerentes públicos claman porque el sistema les sea útil, pero algo parece no dejar que el anhelo se vuelva realidad. La investigación apunta, en consecuencia, a tratar de indagar por qué no se ha institucionalizado este sistema de gestión, aspecto que permitiría obtener mejores resultados personales y organizacionales.

El presente artículo es un aparte de los resultados de la investigación, y por tanto solo intenta acercarse a los temas abordados y a los resultados obtenidos, los cuales se presentan de forma más amplia en la mencionada investigación. En su presentación se ha dividido en varias partes. En la primera se aborda el tema de servicio civil o función pública y el sistema de evaluación del desempeño. En la segunda se hará el acercamiento al objeto de estudio. La tercera parte intenta adelantar un análisis del proceso de institucionalización del sistema de EDL a partir de los resultados de la recolección de información. La cuarta y última se dedica a generar unas conclusiones y reflexiones sobre el tema.

1. Servicio civil y evaluación de desempeño

Para poder conocer el papel del sistema de la EDL en el conjunto de la gestión de las entidades públicas es necesario aproximarnos primeramente al entendimiento de lo que se denomina servicio civil o función pública.

¿Qué se entiende por servicio civil o función pública?

La Constitución Política de Colombia establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera administrativa, con las excepciones del caso. Quiso con esto el legislador desarrollar la idea de un servicio público basado en funcionarios que, de manera independiente de las políticas y los políticos de turno, pudieran dar continuidad a las acciones que corresponde al Estado en su papel de

3 En este sentido, la EDL es una tecnología administrativa (Lozano 1998).

generador de las condiciones para la prosperidad general y la garantía del goce efectivo de derechos.

Esta voluntad, que opera en este y muchos otros países, se ha traducido en la conformación de los sistemas de carrera cobijados bajo los nombres de servicio civil o de función pública. En el caso colombiano, en la Constitución, específicamente el título quinto, capítulo segundo, se denomina de la función pública y en él señala, además del aspecto ya citado, el que ningún empleo público podrá crearse sin funciones detalladas. Más adelante, en el artículo 130 de este mismo capítulo, indica el constituyente que habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de los sistemas de carrera, con excepción de los de carácter especial. Como se observa, entonces, en nuestro ámbito se emplean los conceptos de servicio civil y de función pública⁴. Por esta razón es necesario entender a qué realidad se alude en su empleo.

Comenzaremos consultando a ilustres juristas colombianos acerca del término función pública. El primero, Javier Henao Hidrón, considera que la función pública es un empleo, definido por el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley o el reglamento, que deben ser desempeñadas por una persona natural para atender necesidades permanentes de la Administración Pública (Henao, 1986).

El segundo, Libardo Rodríguez, para quien la función pública se entiende como el conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores. Comparando estas definiciones, ambas coinciden en afirmar que la función pública es la actividad realizada por personas naturales, en nombre del Estado (incluyendo por tanto la Administración Pública), cuyo objetivo final está ligado al logro de sus fines esenciales (Rodríguez, 2002).

Se deriva de lo anterior, y como lo plantea el tratadista Diego Younes Moreno (2010), que bajo la denominación función pública se están incluyendo todos los servidores públicos, lo que contiene a los miembros de las corporaciones públicas, a los empleados y trabajadores, sean estos del orden

nacional o territorial, y a los de las entidades descentralizadas (Younes, 2010).

De acuerdo con Younes, la función pública tiene las siguientes características:

- “a) Está al servicio del Estado y de la comunidad;
- b) Ejerce sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento;
- c) No puede desarrollar funciones distintas a las previstas en la Constitución y en la ley; y
- d) Su responsabilidad se determina por la ley” (Younes, 2010: 303).

Lo anterior permite claramente observar que dentro del conjunto de servidores públicos existe un segmento que corresponde al de quienes hacen parte de los sistemas de carrera, que son los que, en general, administran y vigilan la CNSC. Por tanto, esta se centra en los sistemas de carrera administrativa, que se entienden como sistemas técnicos de administración de personal con dos pilares básicos: la estabilidad y la igualdad en el acceso al servicio público.

Hecha esta conceptualización básica, podemos ahora referirnos a los sistemas de servicio civil. Para ello nos basaremos en los textos de dos autores centrales a nivel latinoamericano: Francisco Longo (Longo, 2003) y Óscar Oszlak (Oszlak, 2001). Veamos. Francisco Longo argumenta la existencia de una dualidad en la definición del servicio civil (SC) diciendo que en un sentido amplio es “el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada”. A renglón seguido, sin embargo, también señala que “puede hablarse en propiedad de SC cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales”. (Longo, 2003: 2).

Con base en lo anterior, Longo establece que el SC está constituido *por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. Es*

⁴ Recordemos que el hoy denominado Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) hasta hace unos cuantos años se denominaba Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC).

importante señalar que un sistema de SC es siempre algo más que un marco regulador. Desde luego, se halla necesariamente modulado e influido en mayor o menor medida por un marco jurídico específico, pero no debe confundirse con él (Longo 2003: 2).

En este punto es relevante destacar que Longo no hace alguna diferenciación conceptual entre servicio civil y función pública. A su vez, Óscar Oszlak afirma:

Definiré un sistema de servicio civil como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Es preciso agregar que ese modo y condiciones a que se refieren las mencionadas reglas incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial (Oszlak 2001: 2).

Componentes del sistema de servicio civil

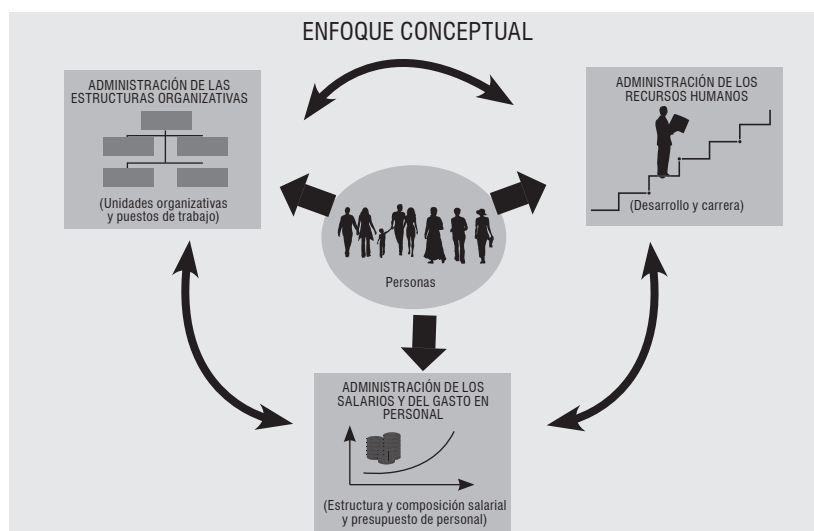
Como bien se puede notar, existe diversidad conceptual frente al tema; por ello, para examinar los componentes del sistema de servicio civil es pertinente señalar las estructuras que proponen autores como Óscar Oszlak y Francisco Longo.

En su texto, Oszlak establece que

la configuración de un sistema de SC surge de vincular tres estructuras: la organizativa, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de recursos humanos empleados por el Estado, que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la salarial, que establece los incentivos materiales que compensan el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado (...) (Oszlak, 2001: 3).

Cada uno de los tres subsistemas incluye, a su vez, una serie de componentes cuya presencia, calidad y aplicación efectiva permite estimar el desarrollo alcanzado por ese subsistema en conjunto. En particular, la gestión de estructuras organizativas comprende: a) la administración de estructuras propiamente dicha (gestión de unidades organizativas); b) la administración de microestructuras (gestión de puestos de trabajo); y c) la evaluación institucional. La gestión de recursos humanos, por su parte, incluye: a) la administración de ingresos y promociones (asignación de categorías escalafonarias y designación en puestos de trabajo mediante mecanismos de selección y concursos); b) la administración de la capacitación y el desarrollo de recursos humanos; c) la administración de la evaluación del desempeño y el potencial de los recursos humanos; y d) la administración de la planificación de recursos humanos. Por último, los componentes de la gestión salarial son: a)

Gráfico 1.
Componentes del sistema de servicio civil



Fuente: Oszlak (2001: 5).

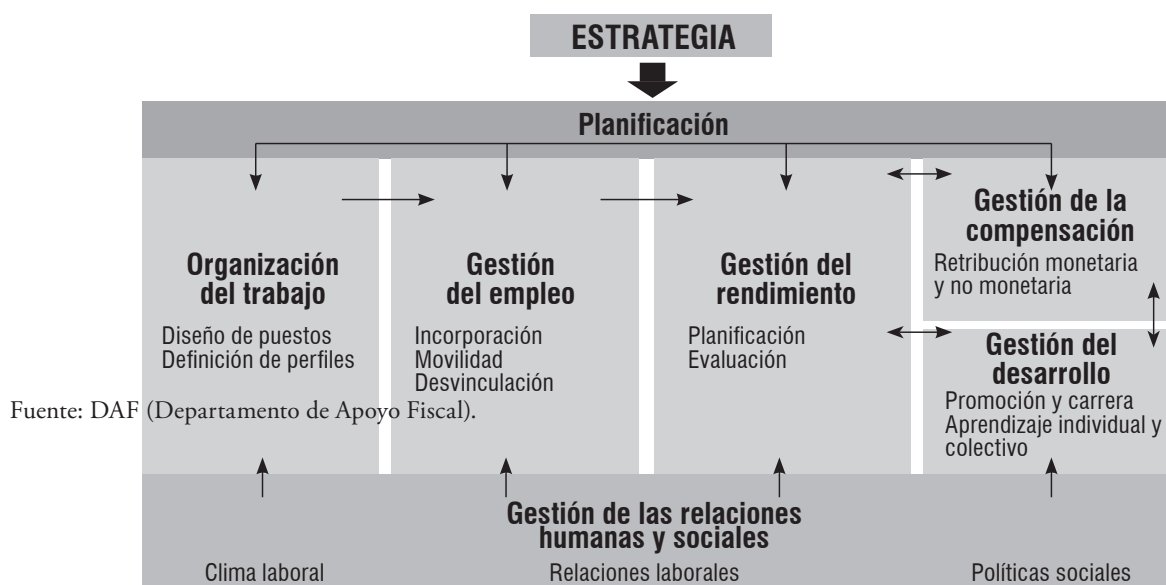
la administración salarial propiamente dicha (administración de la estructura y la composición salarial); y b) la administración del presupuesto de gastos en personal (Oszlak, 2001: 5).

Desde el punto de vista del autor comentado, los subsistemas no funcionan de manera independiente. Cuando un funcionario entra al sistema no lo hace a uno de ellos en particular, lo hace a los tres simultáneamente, puesto que el subsistema de estructura organizativa define a qué institución y dependencia en particular se vincula; el subsistema de recursos humanos indica las reglas que regirán su vinculación y permanencia; y el subsistema salarial definirá el monto salarial que recibirá como compensación a sus servicios.

Frente a ello establece que:

En el nivel superior, la Planificación de RRHH, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada. En el nivel intermedio, cinco subsistemas, ordenados en horizontal en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica: En el primero, la Organización del Trabajo, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. En el segundo, la Gestión del Empleo, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. En el tercero, la Gestión del Rendimiento, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. En el

Gráfico 2.
Subsistemas de gestión de recursos humanos



Fuente: Longo (2003).

Ahora bien, Longo analiza el servicio civil como un “sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas”. Con ello el autor propone siete subsistemas que componen el sistema de la gestión de recursos humanos, entre los que se encuentran planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y gestión de las relaciones humanas y sociales.

cuarto, por una parte, la Gestión de la Compensación, que retribuye la contribución; y por otra, la Gestión del Desarrollo, que se cuida del crecimiento individual y colectivo. Por último, en el nivel inferior, la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, que se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente (Longo, 2001: 8).

Como se observa en ambos casos, el SC está constituido como un sistema conformado por subsistemas. En el caso de Oszlak, por tres subsistemas y en el caso de Longo por siete subsistemas. A pesar de su diferencia,

ambos plantean que el SC tiene en su interior un conjunto de reglas que definen la relación entre los servidores públicos y el Estado. Además, ambos coinciden en que como sistema que es, funciona de manera integrada, no pudiendo analizarse alguno de sus componentes de manera aislada de los demás.

La evaluación de desempeño como componente del sistema de servicio civil

Para ubicar el sistema de la EDL seguiremos revisando los textos de Longo y Oszlak. Longo argumenta que la evaluación de desempeño hace parte del componente de gestión del rendimiento, el cual se ubica como uno de los componentes del sistema de gestión de recursos humanos. El autor establece que la gestión del rendimiento tiene como propósito

influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlo con las prioridades de la organización, y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos (Longo, 2002: 31).

Por su parte, Oszlak indica que la evaluación de desempeño se encuentra incorporada dentro del subsistema de gestión de recursos humanos, el cual, como se referenció anteriormente, abarca el conjunto de actividades requeridas para administrar los vínculos entre la Administración Pública y su personal a lo largo del “ciclo vital” que atraviesa un empleado público en su carrera. Al respecto, al evaluar la experiencia latinoamericana, Oszlak, muestra que

son escasos los países en que se registra una aplicación efectiva y generalizada de sistemas formales de evaluación del desempeño sobre bases e instrumental técnico orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación. Es más asiduo que ello ocurra sólo en ciertas instituciones y/o categorías de personal, y no siempre con frecuencia regular, sino de manera eventual o esporádica (Oszlak 2001: 19).

Por su parte, Oszlak establece que

las metodologías de evaluación utilizadas son variadas, aunque tienden a predominar las de tipo mixto, donde se integran elementos tanto de evaluación de resultados (aquello que el empleado consigue) como de evaluación de comportamientos (cómo lo consigue). Más raras son

aquellas basadas en uno solo de estos factores. En cuanto a las finalidades de la evaluación del desempeño, también se registran situaciones diversas. Predominan las evaluaciones que persiguen múltiples objetivos, tales como fundamentar el pago de una retribución variable, basar decisiones sobre promoción, detectar necesidades de formación y planificar la capacitación, apoyar el desarrollo profesional del personal, potenciar la relación de la persona con el superior inmediato, estimulando así las mejoras de rendimiento en el puesto de trabajo, fundamentar medidas disciplinarias o servir de base informativa a decisiones sobre rescisión de la relación de empleo (Oszlak, 2001: 20).

Modelos de evaluación de desempeño

Tal como se acaba de revisar desde Oszlak, se indica que existen diversas metodologías de EDL. Para ampliar la visión de este aspecto recurriremos a la consultora Martha Alles, quien presenta una serie de métodos de evaluación de desempeño como son los métodos basados en características, los métodos basados en el comportamiento y los métodos basados en resultados, entre otros.

La autora caracteriza cada uno de esos métodos de la siguiente manera: “Los métodos basados en características; su diseño está pensado para medir hasta qué punto un empleado posee ciertas características, como confiabilidad, creatividad, iniciativa o liderazgo, que esa compañía considera importantes para el presente o para el futuro” (Alles, 2002: 35). Dentro de los métodos basados en características se encuentran: escala gráfica de calificación, método de escalas mixtas, el método de distribución forzada y el método de formas narrativas.

Los métodos basados en el comportamiento permiten al evaluador identificar de inmediato el punto en que cierto empleado se aleja de la escala. Estos métodos se desarrollan para describir de manera específica qué acciones deberían (o no deberían) exhibirse en el puesto. Por lo general, su máxima utilidad consiste en proponer a los empleados una retroalimentación de desarrollo” (Alles, 2002: 37). Dentro de los métodos para emplear están el método de incidente crítico, la escala fundamentada para la medición del comportamiento y la escala de observación del comportamiento (Alles, 2002: 37-38) El método basado en resultados

evalúa los logros de los empleados, los resultados que obtienen en su trabajo. Sus defensores afirman que son

más objetivos que otros métodos y otorgan más autoridad a los empleados, la observación de resultados, como cifra de ventas o producción, supone menos subjetividad, por lo cual quizá esté menos abierta al sesgo o a la opinión subjetiva, sea a favor o en contra de los evaluadores (Alles, 2002: 38).

En esta perspectiva se emplean métodos como el de mediciones de productividad y Administración por objetivos. En conclusión, existen diversas metodologías para hacer la EDL. A continuación veremos la forma como se ha manejado el tema en nuestro país.

El sistema de evaluación de desempeño en Colombia

En el caso colombiano, no puede desligarse la EDL del sistema de carrera administrativa. Esta nace por la necesidad de tener personal apto, con conocimientos, experiencia y dedicación en las organizaciones públicas, y con el fin de evitar las “intromisiones políticas” en el desarrollo de asuntos públicos. La carrera administrativa ha pasado por diversas fases⁵ (Hernández, 2006), que muestran épocas de mayor y de menor apoyo a su implantación. Por esta razón hay quienes creen firmemente en su funcionamiento hasta quienes piensan que la carrera administrativa en Colombia es una ficción (Martínez, 2010).

Lo cierto, para nuestro objeto de estudio, es que al vaivén que se transforma la carrera administrativa se modifica la EDL. La institucionalización o desinstitucionalización de la primera fomenta y auspicia la institucionalización o desinstitucionalización de la segunda.

Como parte del sistema de carrera, que es definido por la ley como un sistema técnico de administración de personal (Ley 909 de 2004, art. 27), está la EDL. La Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, es el corazón que sustenta el marco jurídico de la evaluación de desempeño. Dentro de

esta ley se destaca, frente al tema que nos concierne, que la EDL es una de las bases de la permanencia en el servicio de los empleados de carrera y por ello se señala que estos deben colaborar y someterse a ella. En cuanto a su forma de operar la ley, señala:

Evaluación del desempeño. El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales.

El resultado de la evaluación será la calificación correspondiente al período anual, establecido en las disposiciones reglamentarias, que deberán incluir dos (2) evaluaciones parciales al año. No obstante, si durante este período el jefe del organismo recibe información debidamente soportada de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente podrá ordenar, por escrito, que se le evalúen y califiquen sus servicios en forma inmediata.

Sobre la evaluación definitiva del desempeño procederá el recurso de reposición y de apelación.

Los resultados de las evaluaciones deberán tenerse en cuenta, entre otros aspectos, para:

- a) *Adquirir los derechos de carrera;*
- b) *Ascender en la carrera;*
- c) *Conceder becas o comisiones de estudio;*
- d) *Otorgar incentivos económicos o de otro tipo;*
- e) *Planificar la capacitación y la formación;*
- f) *Determinar la permanencia en el servicio (Ley 909 de 2004, art. 38).*

Este artículo normativo muestra los aspectos centrales del sistema de evaluación que rige en nuestro país. De una parte, se indica que debe basarse en parámetros previamente establecidos, que deberán hacerse dos evaluaciones parciales al año; que la evaluación definitiva puede ser objeto de recursos y que sus resultados deben servir con seis fines distintos, uno de los cuales es la permanencia en el servicio.

Finalmente, el artículo 40 de esta ley señala que los instrumentos de evaluación serán definidos por la CNSC, y que las entidades deberán desarrollar sus propios sistemas, poniéndolos a consideración de la

⁵ Está fuera del alcance de esta investigación hacer un recuento y evaluación de ella.

Comisión.

Por su parte, el Decreto 1227 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998, establece en su título IV - capítulo I lo siguiente:

Artículo 50. La evaluación del desempeño laboral es una herramienta de gestión que con base en juicios objetivos sobre la conducta, las competencias laborales y los aportes al cumplimiento de las metas institucionales de los empleados de carrera y en período de prueba en el desempeño de sus respectivos cargos, busca valorar el mérito como principio sobre el cual se fundamenten su permanencia y desarrollo en el servicio (Decreto 1227 de 2005, art. 50, título IV, capítulo I).

El artículo 51 del aludido decreto señala que las EDL deben ser objetivas, imparciales y fundadas en principios de equidad; y referidas a hechos concretos y a comportamientos demostrados por el empleado durante el lapso evaluado (Decreto 1227 de 2005, art.51).

El artículo 53 establece los casos en los que los empleados de carrera deberán ser evaluados y calificados, como son: por el período anual comprendido entre el 1.º de febrero y el 31 de enero del año siguiente; y cuando así lo ordene, por escrito, el jefe del organismo, en caso de recibir la información debidamente soportada de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente (Decreto 1227 de 2005, art.53).

El artículo 59 señala que, en firme una calificación de servicios no satisfactoria como resultado del desempeño laboral, de carácter anual o extraordinario, el nombramiento del empleado de carrera así calificado deberá ser declarado insubsistente mediante resolución motivada del jefe de la entidad (Decreto 1227 de 2005, art.59).

Otro decreto que es importante a la hora de conocer el sistema actual de la EDL es el 2539 de 2005, por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos leyes 770 y 785 de 2005. De este decreto básicamente se destaca lo siguiente:

Definición de competencias. Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos,

destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público (Decreto 2539 de 2005, art. 2.º).

El artículo 5.º de este decreto señala que las competencias funcionales precisarán y detallarán lo que debe estar en capacidad de hacer el empleado para ejercer un cargo y se definirán una vez se haya determinado el contenido funcional de aquel.

Este decreto es de vital importancia, ya que establece de manera genérica las competencias comportamentales por nivel jerárquico, en las cuales se establecen la competencia, la definición de la competencia y las conductas asociadas.

Como se indicó atrás, por medio del artículo 40 de la Ley 909, corresponde a la CNSC la definición de los instrumentos de evaluación y los criterios para los sistemas propios. En este sentido la Comisión ha expedido varios acuerdos, entre los que se destacan el 18 de 2008, vigente hasta el 31 de enero de 2011; el 27 de 2008, vigente hasta el 31 de enero de 2011; el 116 de 2009, vigente hasta el 31 de enero de 2011; el 137 de 2010 y el 138 de 2010, vigentes actualmente.

2. Un acercamiento al objeto de estudio

Hechas las referencias teóricas y conceptuales, es necesario, ahora, acercarnos al objeto de estudio.

Desde el punto de vista normativo, toda entidad pública debe haber adoptado un sistema de EDL, sea el propio (lo ideal) o el sistema tipo establecido por la CNSC. El hecho de que haya sido adoptado no quiere decir que funcione, que funcione bien o que genere resultados útiles a la organización. En este sentido, una tesis relacionada es que este sistema no ha pasado de ser un formalismo, un ritual que se cumple anualmente, pero al cual, realmente, no se le encuentra utilidad alguna más allá de asegurar la continuidad de los servidores públicos de carrera. Lo interesante del caso es que a la fecha de la investigación y según cifras de la propia CNSC tan solo quince entidades públicas han creado su sistema propio de evaluación, tal como lo ordena la ley. Las demás, podría decirse más de mil entidades públicas si se toman las entidades del orden nacional y territorial, han optado por el sistema tipo creado por

la CNSC⁶. Esto en principio denotaría poco interés en hacer el ejercicio de crear un sistema que se ajuste a las necesidades concretas y específicas de cada entidad. ¿Por qué esto no ha ocurrido si en principio se vería muy válido y, además, así lo ordena la ley? Al parecer, porque no se ve de mucha utilidad y sí, en cambio, implica un esfuerzo grande en la creación de tal sistema. En otras palabras, se ve mayor el costo (no solo monetario) que el beneficio de su realización.

En cuanto al objeto de estudio, la investigación intentó centrarse en entidades públicas que hubieran diseñado e implementado el sistema propio y en otras que hayan empleado el sistema tipo. La muestra se tomó con base en las entidades del nivel nacional y territorial que han aplicado alguno de esos sistemas para conocer sus bondades y limitaciones. En el cuadro a continuación se muestran las entidades que respondieron las encuestas y solicitudes de información hechos por los investigadores.

Tabla 1. Resumen de entidades consultadas por orden y sistema de la EDL

Entidad	Sistema tipo	Sistema propio
ORDEN NACIONAL	Escuela Superior de Administración Pública	Departamento Nacional de Planeación
		DAFP
		Invias
	Ministerio de Relaciones Exteriores	Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología, (Colciencias)
		Invima
Subtotal	2	5
ORDEN TERRITORIAL	Hospital San Blas	Secretaría de Hacienda Distrital
	Hospital Vista Hermosa	Personería Distrital
	Secretaría de Gobierno Distrital	Secretaría de Ambiente Distrital
	Alcaldía Municipal de Tunja	Secretaría de Integración Social Distrital
	Gobernación de Córdoba	
Subtotal	5	4
Total	7	9

Fuente: tabulado información primaria, entidades que respondieron instrumentos.

6 Puesto que la indagación se trata sobre un sistema que debe ser aplicado por todas las entidades en las que se encuentren servidores públicos de carrera administrativa, la muestra sería bastante grande y tendría que abarcar todos los tipos de entidades de diferentes niveles territoriales, sobre los cuales no existen antecedentes en el tema. Por esta razón, desde el proyecto se definió como un estudio exploratorio que busca generar las bases para estudios más a fondo sobre el mismo tema.

El cuadro muestra los nombres de las entidades que están aplicando el sistema propio o el sistema de tipo de EDL, teniendo en cuenta si son del orden nacional o territorial. Particular fue el hecho que respondieron más las entidades que tienen sistema propio que las que usan el sistema tipo, aunque ya se señaló que estas son una inmensa minoría frente a las que han decidido trabajar con el sistema tipo.

Al revisar lo realmente realizado frente a las muestras se denotan varios problemas que desbordan esta investigación. En primer lugar, no existe una base de datos en ninguna de las entidades principalmente asociadas a estos temas (DAFP y CNSC) sobre los nombres y ubicación de los jefes de personal o quienes hagan sus veces en las entidades públicas del orden nacional ni del orden territorial, de manera que facilite su contacto. En segundo lugar, y este es mucho más relevante, no existen en ninguna de las entidades mencionadas (DAFP, CNSC) estadísticas ni antiguas ni recientes sobre los resultados de la aplicación del sistema de EDL.

Lo anterior señaló otro obstáculo grande a esta investigación y es por ello que al realizar el trabajo de campo, el equipo investigador se encontró con posturas institucionales más orientadas al no querer dar información que al de facilitarla, en parte porque, curiosamente, ellas mismas no han consolidado información al respecto.

Como consecuencia de todo lo anterior, la muestra efectiva pasó a ser de nueve entidades que aplican el sistema propio (57% de la muestra definida) y de siete entidades que aplican el sistema tipo (50% de la muestra definida). Los expertos encuestados fueron un total de nueve, frente a los catorce que se pensó originalmente, para un total del 64% de la muestra definida. Con esta limitada información obtenida se obtuvieron los datos que se presentarán en la siguiente sección.

3. Unos resultados parciales

Los resultados generados tienen que ver con los grupos objetivo definidos: las entidades con sistema tipo, con sistema propio y los expertos en EDL. Para esto se recolectó información de tipo cuantitativo respecto de la aplicación del sistema e información de tipo cualitativo mediante la entrevista a los encargados de la función de recursos humanos en las entidades ya señaladas y a expertos nacionales en el tema.

3.1 Resultados cuantitativos

La tabla 1 (anexo) muestra los resultados cuantitativos consolidados de las entidades que respondieron la solicitud de información sobre la aplicación del sistema de EDL.

A partir de esta información consolidada se pueden extraer algunas conclusiones del análisis.

La tabla 2 muestra los resultados del número de servidores públicos y de empleados de carrera reportados por las entidades.

Tabla 2. Número de servidores públicos y funcionarios de carrera administrativa

Variable	Total sistema tipo y propio							
	Tipo entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de servidores públicos	Nacional	-	-	784	798	1.151	1.313	431
	Territorial	1.255	1.234	1.224	1.194	1.142	1.161	-
	Total	1.255	1.234	2.008	1.992	2.293	2.474	431
Número de funcionarios de carrera administrativa	Nacional	-	-	661	641	695	754	89
	Territorial	804	772	745	705	734	648	0
	Total	804	772	1.406	1.346	1.429	1.402	89

Fuente: Cuadro 1

En las entidades que reportaron información se nota que hay una diferencia entre los funcionarios de carrera versus los servidores públicos, en el sentido de que en algunos casos los primeros no representan sino del 75 al 80% del total de los servidores públicos de la entidad, lo cual quiere decir que en ellas existen empleos de libre nombramiento y remoción o trabajadores oficiales, que representan entre el 20 y el 25% del total. Esto no deja de ser paradójico si se tiene en cuenta que por mandato constitucional los empleos deben ser de carrera siendo excepciones los otros casos.

Más importante para la investigación son, sin embargo, los resultados que se muestran a continuación.

La tabla 3 muestra los resultados directamente relacionados con la aplicación del sistema de EDL. En primer lugar, se indica el número de empleados de carrera administrativa en los años consultados y a renglón seguido se muestra el número de funcionarios de carrera a quienes se aplicó la EDL. Sorprende ver que una gran mayoría de empleados de carrera, más del 95%, cuentan con la evaluación respectiva, lo que indica que en la práctica el mandato legal se cumple.

Las cifras que siguen, sin embargo, hacen dudar del cumplimiento de ese mandato.

Al mirar el número de EDL cuya calificación fue insatisfactoria, se observa que en el periodo analizado no hay un solo caso que muestre que se haya calificado de esa manera a algún funcionario. Podría interpretarse esto como que son buenos todos los funcionarios, lo cual contrasta con la percepción generalizada de que eso no es cierto y de que no se logra explicar que las entidades funcionen regular o mal y, sin embargo, a ningún funcionario se le dé esa calificación. Con mayor razón se duda de ese resultado si se observan las siguientes dos estadísticas, que muestran que no solo hay un gran número de funcionarios con calificación satisfactoria, sino que realmente la gran concentración de calificaciones se ubica en la categoría de sobresaliente. Es decir, la mayoría de funcionarios de carrera merecen la más alta calificación existente.

Tabla 3. Número de funcionarios de carrera administrativa con edl y sus resultados

Variable	TOTAL SISTEMA TIPO Y PROPIO							
	Tipo entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de funcionarios de carrera administrativa	Nacional	-	-	661	641	695	754	89
	Territorial	804	775	751	705	736	661	0
	Total	804	775	1.412	1.346	1.431	1.415	89
Número de funcionarios de carrera a los que se les ha aplicado la EDL	Nacional	0	0	661	641	695	754	89
	Territorial	804	772	745	705	734	648	0
	Total	804	772	1.406	1.346	1.429	1.402	89
Número de funcionarios con evaluación de desempeño insatisfactoria	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	0
Número de funcionarios con evaluación satisfactoria	Nacional	0	0	5	5	20	91	15
	Territorial	73	78	89	300	110	154	0
	Total	73	78	94	305	130	245	15
Número de funcionarios con evaluación de desempeño sobresaliente	Nacional	0	0	656	636	675	663	74
	Territorial	20	196	165	415	615	512	0
	Total	20	196	821	1.051	1.290	1.175	74
Número de funcionarios con evaluación de desempeño destacado	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	530	537	545	47	51	75	0
	Total	530	537	545	47	51	75	0

Número de personas en período de prueba con calificación satisfactoria	Nacional	0	0	0	0	0	62	3
	Territorial	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	62	3
Número de personas en período de prueba con calificación insatisfactoria	Nacional	0	0	0	0	0	0	1
	Territorial	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0	0	1

Fuente: Cuadro 1.

Repetimos que esto contrasta con la percepción generalizada de que no es cierto que la mayoría de funcionarios de carrera sean “sobresalientes”; más bien permite entender, como se verá en las entrevistas cualitativas, que lo que está ocurriendo es que para evitarse problemas, los jefes evalúan a los funcionarios con buenas calificaciones o que simplemente, como es conocido, el jefe entrega el formulario de evaluación a los propios evaluados para que ellos lo diligencien y luego él firma en para dar cumplimiento a la obligación.

Esta afirmación, que puede sonar muy fuerte, se repite en parte cuando se revisa lo que ocurre con las evaluaciones de las personas en periodo de prueba. Para el periodo estudiado se observa que de 62 personas en esta situación, para el año 2009, todas fueron calificadas como satisfactorias y de las cuatro del año 2010, tres fueron evaluadas de la misma forma. En otras palabras, de 66 personas en periodo de prueba solo una fue declarada insubsistente en razón a su desempeño laboral. Aquí, sin embargo, podría argumentarse que como se trata de personas que quieren entrar al sistema de carrera es posible que hayan tenido un desempeño bastante bueno en razón de lo que significa en el futuro pasar un periodo de seis meses de prueba.

La tabla 4 muestra otros resultados que son relevantes en torno a la interpretación que se está configurando. En primer lugar, los casos de reposición y apelación. Como se sabe, estos recursos se presentan cuando el funcionario evaluado no se siente satisfecho con la evaluación y la calificación que le fue asignada. Pues bien, si cogemos un solo año como muestra se ve que, por ejemplo, en el año 2009, de 1.402 funcionarios evaluados solo cinco presentaron esos recursos, lo cual quiere decir que realmente es muy bajo el número de “insatisfechos” con el resultado de la evaluación. Esto ayuda a ratificar la interpretación de que seguramente no se está evaluando con la seriedad

que requiere el caso y que no hay compromiso de parte de los evaluadores. En segundo lugar, los casos de recusaciones o impedimentos. La ley plantea que, efectivamente, de parte de los evaluados pueden presentarse recusaciones si estos perciben que pueden presentarse situaciones de no objetividad por parte del evaluador. De la misma forma, un evaluador puede declararse impedido de evaluar a uno o más de sus subordinados si señala alguna causal de no objetividad de su parte por diversos motivos. Pues bien, al mirar las cifra del periodo estudiado se encuentra que tan solo en un año, el 2009, se presentaron ocho casos entre recusaciones e impedimentos, lo cual indica bajo nivel de conflictividad o choque de intereses entre evaluador y evaluado. En términos populares, no se están “poniendo zancadillas” entre unos y otros.

En igual sentido, cuando no hay acuerdo entre evaluadores y evaluados, la situación puede requerir la intervención de la comisión de personal y en última instancia de la CNSC. Pues bien, las cifras son concluyentes. En el periodo estudiado, tan solo en dos ocasiones, como máximo al año, ha tenido que intervenir la comisión de personal de la propia entidad, mientras que en ese mismo lapso la CNSC solo lo tuvo que hacer una vez al año. En conclusión, solo de manera muy excepcional intervienen otras instancias en el proceso.

Sin embargo, debe dejarse claro que la EDL no tiene como fin único el de “hacer cacería de brujas” y por tanto declarar insubsistente “al que se deje pillar”. Como se indicó en el marco conceptual, la evaluación debe tener otros efectos dentro de los demás subsistemas del sistema de gestión de los recursos humanos.

Tabla 4. Número de casos relacionados con aplicación de la EDL y sus resultados

Variable	Tipo entidad	Total sistemas tipo y propio						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de funcionarios de carrera a los que se les ha aplicado la EDL	Nacional	0	0	661	641	695	754	89
	Territorial	804	772	745	705	734	648	0
	Total	804	772	1.406	1.346	1.429	1.402	89

Variable	Total sistemas tipo y propio							
	Tipo entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de casos de recursos de reposición y apelación	Nacional	0	0	0	0	1	1	1
	Territorial	0	0	0	18	0	4	0
	Total	-	-	-	18	1	5	1
Número de casos de recusaciones e impedimentos presentados	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	0	0	2	8	0
	Total	-	-	-	-	2	8	-
Número de empleados de carrera que han obtenido incentivos pecuniarios y no pecuniarios	Nacional	0	0	5	5	10	12	14
	Territorial	14	14	14	14	14	14	0
	Total	14	14	19	19	24	26	14
Número de empleados de carrera que a partir del resultado de su calificación han obtenido becas o comisiones de estudio	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	2	4	3	1	2	3	0
	Total	2	4	3	1	2	3	-
Número de empleados de carrera que han accedido a encargos en la entidad a partir de la EDL	Nacional	0	0	150	195	205	216	14
	Territorial	62	126	70	191	90	25	0
	Total	62	126	220	386	295	241	14
Número de empleados de carrera que según el resultado de la EDL han desempeñado cargos de libre nombramiento y remoción	Nacional	0	0	12	12	14	12	1
	Territorial	2	2	3	17	12	14	0
	Total	2	2	15	29	26	26	1
Número de planes de mejoramiento surgidos a partir de la EDL	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	1	0	2	3	0
	Total	-	-	1	-	2	3	-

Variable	Total sistemas tipo y propio							
	Tipo entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de casos en los que ha tenido que intervenir la Comisión de Personal	Nacional	0	0	0	0	0	0	2
	Territorial	1	2	0	0	1	2	0
	Total	1	2	-	-	1	2	2
Número de casos en los que ha tenido que intervenir la CNSC	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	0	1	0	1	0
	Total	-	-	-	1	-	1	-

Fuente: Cuadro 1.

La tabla comentada muestra que el número de empleados de carrera que han obtenido incentivos pecuniarios o no pecuniarios, como lo plantea la ley, es bastante bajo en relación con el número de evaluados. Para el año 2009 son 26 de 1.402 evaluados. De igual forma, el número de empleados que han obtenido becas o comisiones de estudio no supera el número de cuatro en el mejor año reportado.

Podría afirmarse que el mayor estímulo que persiguen las personas que tienen calificación de EDL como sobresaliente o destacado es la posibilidad de acceder a encargos en la entidad cuando se presentan vacantes temporales o definitivas. Las cifras sí muestran esa tendencia, pues en el año 2008, por ejemplo, se otorgaron 386 encargos, siendo similar el número de ellos en las entidades nacionales como en las territoriales, pero en general se observa que el mecanismo es más empleado en las entidades del orden nacional. En esa misma línea se ubica el otorgamiento de comisiones para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, aunque en proporciones mucho menores; en el mejor año se otorgaron 29 comisiones.

Al parecer, las relaciones del sistema de EDL tampoco son muy positivas con el mejoramiento institucional y personal. Se supone, por lo establecido en la ley, que los resultados de las evaluaciones del desempeño deben alimentar los planes de mejoramiento tanto individual como el plan de capacitación de la entidad a nivel general. Las cifras que arrojó la encuesta es que en estos años estudiados en solo tres casos se han hecho planes de mejoramiento, siendo particular el hecho de que sea en entidades de orden territorial.

En conclusión general, los resultados cuantitativos señalan la alta aplicabilidad del sistema de EDL pero la poca utilidad de su uso. El hecho de que la gran mayoría de funcionarios obtengan las mayores calificaciones, junto con el de que se presenten muy pocos casos de recusaciones o impedimentos y muchos menos recursos de reposición y apelación, así como de intervenciones de la comisión de personal o de la propia CNSC, señala que sí puede ser válida la interpretación de que el jefe evaluador adopta la conducta de “evitar fricciones” con los subalternos, para lo cual o los califica con muy buenos puntajes o adopta la posición de que los funcionarios se autoevalúen.

De otra parte, que no se refiere a la continuidad o no de los servidores públicos de carrera, está el hecho de la baja utilidad o empleo de los resultados del sistema de EDL en lo tocante al otorgamiento de incentivos pecuniarios o no pecuniarios y de becas o comisiones de estudio. Contrasta, aunque no en proporciones muy significativas, que sus resultados sí se emplean en mayor medida para otorgar encargos en empleos de mayor remuneración o para conceder comisiones para el desempeño de empleos de libre nombramiento y remoción. La relación con la elaboración de planes de capacitación y de mejoramiento es prácticamente nula.

3.2 Resultados cualitativos

Los resultados cualitativos se refieren a la tabulación de las respuestas de las entrevistas semiestructuradas que se realizaron a los jefes o responsables de la función de personal en las entidades de la muestra y a expertos nacionales en el tema de la EDL.

Su presentación se divide en tres segmentos: el de las entrevistas a las entidades que emplean el sistema tipo, el de las entidades con sistema propio y el de los expertos.

3.2.1 Sistema tipo

Como ya se señaló, el sistema tipo ha tenido un comportamiento inverso al esperado por la ley. De ser el sistema excepcional y de transición, se ha convertido en el modelo “estándar”. Se comprueba fácilmente al encontrarse que más del 90% de las entidades públicas lo vienen empleando.

Ahora bien, su predominio se asocia a varias razones, dentro de las cuales se incluyen desde la facilidad de contar con un modelo recomendado por la propia CNSC hasta el de que debido a los constantes

cambios de la propia Comisión, lo mejor es emplear ese sistema y no invertir en la creación de uno propio.

A pesar de su relativa operatividad, las entidades objeto de entrevista señalaron que los constantes cambios introducidos por la Comisión han generado mucha inestabilidad y molestia en los evaluadores y evaluados, porque no se ha dejado madurar el modelo.

Al indagarlos por el nivel de compromiso tanto de evaluadores como de evaluados, se observa que la calificación general es medio-bajo, indicando que ni los evaluadores están realmente interesados e identificados con el sistema de evaluación y que los evaluados tampoco ven en la herramienta algo más que un formulario para llenar y luego hacer firmar, con el fin de cumplir con el compromiso de ley. Se puede señalar que los incentivos para la realización de este ejercicio son contraproducentes al propio sistema. No hay incentivos que orienten el sistema hacia su empleo efectivo; el tema no pasa de ser una formalidad.

Sorprende también el grado de desconexión entre el sistema de EDL y los demás subsistemas de gestión de recursos humanos. En la mayoría de los casos se señala que la ley establece la unión entre este sistema y el de capacitación o el de estímulos e incentivos, pero no se encontró acto administrativo alguno que regulara esa situación en el interior de la entidad. Al revisar además las estadísticas del número de becas, licencias, incentivos pecuniarios o no pecuniarios otorgados por la entidad, se encontró un número bastante bajo de casos, si se compara con la población total de empleados de carrera administrativa.

Se encontró, adicionalmente, un bajo uso de las comisiones evaluadoras y del informe generado por las oficinas de control interno como criterios para evaluar el desempeño de los empleados de carrera. De igual forma, se encontró que estos empleados se sienten en el ojo del huracán, pues se consideran los únicos evaluados frente a contratistas y personal de libre nombramiento y remoción, que no es objeto de evaluación de ningún tipo.

3.2.2 Sistema propio

En sentido contrario a lo previsto por la ley, ha sido el sistema menos desarrollado. A la fecha de recolección de la información solo había quince entidades con este sistema. Lo curioso es que la mayoría corresponden a entidades del orden territorial y no del nacional, como se podría suponer, dadas las diferencias en

desarrollo administrativo y capacidad institucional de las unas y las otras.

La experiencia, sin embargo, fue calificada como positiva en la mayoría de los casos. Esto significa que las entidades que se han dado a esa tarea encuentran resultados favorables en su interior, comenzando por el propio compromiso del nivel directivo frente al sistema. El hecho de que se haga un sistema “a la talla” de la entidad genera una situación de ajuste a la realidad, que es bien vista tanto por evaluadores como por evaluados, a pesar de que esto se hizo únicamente, en un principio, por dar cumplimiento al mandato de la ley.

Se indica que en la medida que se ha venido ganando en experiencia, el sistema se encuentra de mayor utilidad para la entidad, puesto que favorece el desarrollo organizacional, el desarrollo del empleado, el mejoramiento del quehacer de la dependencia y el cumplimiento de la plataforma estratégica de la entidad.

Por supuesto se señalan dificultades y es, principalmente, el rompimiento de la inercia administrativa que en este caso concreto significa una resistencia al cambio frente al nuevo sistema. Esto hace que se presenten casos de evaluaciones a destiempo y algunos casos de cumplimiento de la formalidad.

En cuanto a la relación del sistema de EDL con otros subsistemas de la gestión del recurso humano, se señala que existen las conexiones, especialmente con el sistema de capacitación y de estímulos e incentivos. No se planteó relación con el subsistema de remuneración. Las estadísticas, sin embargo, muestran un bajo nivel de aplicación de becas, licencias, incentivos pecuniarios o no pecuniarios otorgados por la entidad.

Finalmente, los entrevistados recomiendan que las entidades creen su propio sistema de evaluación, pues la experiencia en su propia entidad ha mostrado más beneficios que limitantes.

3.2.3 Consulta a expertos

El tercer grupo objetivo definido fue el de los expertos en el tema de EDL. Para ello se recurrió a funcionarios del DAFF, de la CNSC y consultores especializados en esta temática. Todos ellos comienzan por reconocer la importancia de que se realice la EDL de los empleados de carrera, si bien

también expresan la necesidad de que se evalúe tanto a los contratistas como a los empleados de libre nombramiento y remoción. Esto por cuanto genera una atmósfera de evaluación global y no solo parcial en cuanto al personal que labora en una entidad. Señalan que el país dio un paso adelante al pasar del modelo establecido por el Acuerdo 55 de 1999 a los modelos tipo y propio definidos por la CNSC, en la medida que se incorporó el tema de las competencias como objeto de evaluación. Sin embargo, reconocen que a la fecha poco han hecho las entidades para realizar ese tipo de evaluación, y que de hacerlo en profundidad se requeriría cambiar los acuerdos vigentes.

En cuanto a si las entidades deben tener un sistema propio, hay opiniones divididas en el sentido que consideran que esto corresponde al nivel de desarrollo administrativo y la capacidad que tiene la entidad para poderlo diseñar y aplicar. Opinan algunos que hay entidades que no tienen esa capacidad y que solicitarles tal cosa es un despropósito. Frente al hecho de que muy pocas entidades tienen sistema propio, indican, sin embargo, que tal regla se debe mantener, pero que debe darse mayor flexibilidad frente a las realidades que enfrentan las entidades públicas. De igual manera, hay opiniones divididas frente al uso de las evaluaciones de las oficinas de control interno y al uso de las comisiones evaluadoras en el modelo actual. Respecto de lo primero, señalan que vincula la evaluación individual con una grupal y eso puede ser positivo, pero también hay quien opina que existen factores fuera del control de los funcionarios y eso puede volverse negativo. Respecto de las comisiones evaluadoras, algunos señalan que eso ha complicado el sistema y no le agrega mayor valor, mientras otros opinan que da mayor transparencia.

En lo que hay una coincidencia fuerte es en el tema del compromiso de los distintos niveles jerárquicos frente al sistema de EDL, el cual califican entre medio y bajo, indicando que se volvió una formalidad sin mayores consecuencias reales para las organizaciones.

Frente al tema de la interrelación del sistema de EDL con otros subsistemas de gestión de los recursos humanos, señalaron que estas conexiones son débiles. En el tema de la capacitación, indicaron que realmente no se están tomando los resultados de las evaluaciones con ese fin. En el aspecto de los incentivos indicaron que son muy pocos los que se utilizan, y en el tema del sistema de remuneración indican que salvo la experiencia de la DIAN no hay

entidades que vinculen los resultados de la evaluación con la remuneración. Alguno de los expertos dijo, sin embargo, que el caso de la DIAN es un caso fallido que no debería tomarse como modelo.

Finalmente, frente al tema de las competencias como objeto de evaluación del desempeño, indicaron que el Decreto 2539 no define del todo bien las competencias por nivel jerárquico y por eso debe entenderse como un marco general. Señalaron que hoy habría una alta dificultad por parte de las entidades si realmente se quisieran evaluar, pues habría que recurrir a metodologías específicas que no son de dominio público. Adicionalmente, consideran que si tal hecho se quisiera hacer realidad, se tendrían que cambiar los acuerdos vigentes de la CNSC.

4 Conclusiones

Con base en la información recolectada y analizada, hasta el momento, se pueden realizar las siguientes conclusiones del proyecto de investigación:

- Sorprende que no exista en el país información recopilada de los resultados de la aplicación del sistema de EDL. Ni el DAFP en su momento ni la CNSC ahora tienen una base de datos que permita saber cuántas personas se evaluaron, cuántas fueron calificadas con insatisfactorio, cuántas con sobresaliente, cuántos empleados de carrera recibieron encargos o se les otorgó comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción, etc. Este es el principal hallazgo de esta investigación, a nuestro modo de ver. Si no hay información de los resultados de la EDL, no se pueden proponer medidas para su mejoramiento ni para formular políticas relacionadas con el talento humano. Y estas dos son responsabilidades de la CNSC como del DAFP.
- Es indudable la relación que debe existir entre el desempeño de las entidades y el desempeño de las personas que las integran. No obstante, en la práctica esto no es así. Parece dedicarse más esfuerzo a evaluar los planes y programas que a evaluar a quienes trabajan para ellos. En general, la aplicación del sistema de EDL trata de cumplir la formalidad de ley de hacer las evaluaciones previstas, pero los resultados de estas no parecen merecer mayor importancia.

- Una de las observaciones encontradas es el “desequilibrio” en el sentido de que existe el mecanismo y se exige la evaluación de desempeño de los empleados de carrera, pero no se hace algo similar con los contratistas y los empleos de libre nombramiento y remoción. En conclusión, no existe un sistema integral de evaluación del talento humano al servicio de las entidades públicas, solo una herramienta de evaluación de los empleados de carrera.
- El sistema de EDL, se podría afirmar, aparece como una “rueda suelta” dentro del sistema de gestión de los recursos humanos, ya que no se utiliza como referencia para algunos de los procesos ligados a la gestión de los servidores públicos.
- Si se parte del artículo 38 de la Ley 909 de 2004, en el que se señalan los empleos que han de darse a los resultados de la EDL, se encuentra que estos deben servir para a) adquirir los derechos de carrera; b) ascender en la carrera; c) conceder becas o comisiones de estudio; d) otorgar incentivos económicos o de otro tipo; e) planificar la capacitación y la formación; f) determinar la permanencia en el servicio”. Los resultados obtenidos con base en las entidades que suministraron información cuantitativa señalan claramente que esos resultados solo se están empleando realmente para adquirir los derechos de carrera y determinar la permanencia en el servicio. En un menor grado se emplean para lograr “ascensos” temporales, por vía de encargos o desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción.
- Lo anterior muestra que los incentivos que genera el sistema existente en cuanto a EDL son equivocados. No apuntan a mejorar la eficiencia ni el rendimiento, solo a ganar o lograr la permanencia en el servicio.
- Esto último es la señal del muy bajo nivel de compromiso para con el sistema de EDL. Ni los jefes lo ven como algo realmente importante ni los empleados de carrera le prestan mayor importancia, salvo que se les afecte su estabilidad laboral. Tal como salió de las entrevistas, se denota que para una parte importante de funcionarios la EDL es un sistema de baja importancia, por lo cual termina siendo aplicado de forma que no “genere fricciones” entre evaluador y evaluados,

dando en ocasiones lugar a que el evaluador permita que los evaluados se autocalifiquen para salir rápido del tema.

- Las cifras al respecto permiten señalar esto como una conclusión válida. En los años estudiados no hubo un solo caso de un funcionario que tuviese que ser declarado insubsistente como consecuencia de la calificación asignada. En cambio, se observó que la gran mayoría de evaluados obtuvieron la calificación de sobresalientes.
- Los resultados de la EDL no se toman como insumos para alimentar y para adelantar la mayoría de los demás procesos de la gestión del talento humano. La evaluación mostró que hay una desconexión casi total con el sistema de estímulos e incentivos, con la elaboración del plan institucional de capacitación y con los planes de mejoramiento institucional.
- Más del 90% de las entidades públicas han adoptado el sistema tipo, contraviniendo el mandato legal de que deben tener sistema propio de EDL, y es en este tipo de entidades donde se evidencia un sistema de EDL mucho más débil, ya sea desde la óptica del nivel directivo como de los evaluados de dicho proceso. Cabe anotar que esta situación se debe a varias razones. En primer lugar, podría señalarse el bajo interés de las entidades en hacer el ejercicio de crear su propio sistema. En segundo lugar, se cita la carencia de actividad de la CNSC sobre dicho sistema, ya que muchas entidades afirman que dicha institución solo se encarga de generar normas y ocasionalmente de hacer sesiones de capacitación, pero no realizan un adecuado seguimiento al sistema como tal. Además, consideran que no se tienen en cuenta las recomendaciones que se han hecho frente al sistema tipo. Al respecto es válido acotar que solo hasta el año 2010 mediante la Resolución 2591, de septiembre, se adoptó el manual de inspección, vigilancia y control sobre evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera y en periodo de prueba.

Esta situación contrasta con las quince entidades con sistema propio, las cuales argumentan tener un verdadero proceso de EDL de los servidores públicos, el cual está alimentado por varios de los procesos de gestión del recurso humano y

que paralelamente sirve de insumo para otros como capacitación, formación, encargos y nombramientos, aunque las cifras no fueron contundentes para mostrar esa aseveración. En estas entidades se observa que la alta gerencia ve este sistema como un instrumento de gestión institucional y de medición de los resultados de cada una de las dependencias.

- En general, si se mide la innovación por el número de entidades que crean su sistema propio, se puede afirmar que esta es casi nula en nuestro medio. Para muchas entidades habría podido seguirse manejando el Acuerdo 55 de 1999 y para otras lo que más molesta son los constantes cambios que la CNSC ha hecho al sistema tipo. Esto quiere decir que quisieran un sistema estático que no les llevara muchas complicaciones, al fin y al cabo “hay cosas mucho más importantes que hacer”.
- En esa misma orientación se generaron reflexiones de si es válido solicitar a entidades de muy bajo nivel de desarrollo administrativo, como pueden ser municipios de categorías quinta y sexta, que diseñen su sistema propio de EDL. En este caso sí sería válido tener un sistema tipo, lo cual no es muy válido para entidades del orden nacional del sector central y descentralizado, que sí podrían ganar mucho en efectividad si diseñaran un sistema “a su medida”.

Todo lo anterior permite llegar a la conclusión de que el sistema de EDL está altamente formalizado pero muy poco institucionalizado en la Administración Pública colombiana. Altamente formalizado, comoquiera que existen todas las normas, leyes y decretos nacionales, así como acuerdos, circulares y formatos de la CNSC para la realización del proceso. Definitivamente, en este como en otros temas, el problema central no es la normatividad, es su arraigo, su aplicación real. Al ver los resultados se podría decir que esta se cumple: más del 90% de los empleados de carrera de las entidades que aportaron información fueron evaluados; pero esto no quiere decir que el sistema realmente funcione.

Por el contrario, por lo obtenido en términos cuantitativos como en el desarrollo de las entrevistas realizadas a entidades públicas y expertos en el tema, se observa un muy bajo nivel de institucionalización del sistema. Este “no ha pegado”: la alta gerencia y

jefes de áreas no visualizan la importancia de este sistema como una herramienta de gestión en donde se articule el desempeño del servidor y el resultado de cada dependencia y de la entidad en su conjunto. Los servidores públicos de carrera solo lo ven como el requisito por llenar para mantenerse en el empleo o acceder a él. Moraleja: los incentivos están generando esos resultados y son ellos los que deben cambiarse si se quiere que el sistema sea la real “herramienta de gestión” que define la ley.

Por ello pocos esfuerzos se notan por crear sistemas propios; es preferible la inercia a la innovación, es más segura, más estable y no implica grandes esfuerzos. Este parece ser el comportamiento institucionalizado frente al sistema de EDL.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alles, Martha (2002). *Desempeño por competencias-evaluación de 360**. Ediciones Granica, S. A., Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2006). *Dirección estratégica de recursos humanos: gestión por competencias*. Ediciones Granica, S. A., Buenos Aires, Argentina.
- _____ (2006). *Desarrollo del talento humano basado en competencias*. Ediciones Granica, S. A., Buenos Aires, Argentina.
- Appendini, Kirsten y Nuijten, Monique (2002). El papel de las instituciones en contextos locales. *Revista de la CEPAL* 76.
- Barrera, Elsy Luz; Rodríguez Hernández, Jairo y Bedoya Lima, Jenny (2005). *Organización e institución: dos conceptos dentro de un continuo*. *Revista Administración y Desarrollo*. ESAP, Bogotá.
- _____ (2007). *Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los Ministerios en Colombia*. ESAP, Bogotá.
- _____ (2008). *Las reformas administrativas de los Ministerios del Interior, Educación y Salud 1991-1998. Un análisis Institucional*. ESAP, Bogotá.
- Bozeman, Barry (1998). *Todas las organizaciones son públicas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Castillo, José (2006). *Administración de personal*. Ecoe Ediciones. Bogotá.
- Chevallier, Jacques y Daniele Loschak (1983). *Ciencia administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México.
- Chevallier, Jacques (1996). *Instituciones políticas*. LGDJ. París.
- Chruden, Herbert (1980). *Administración de personal*. México, Compañía Editorial Continental.
- Chica, Sergio. (s. f.). *Aproximaciones teóricas generales y estudios específicos en torno a la cultura organizacional en Colombia*. *Revista Polémica*, Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.
- Comisión Nacional del Servicio Civil (2006). *Informe al Congreso*. Bogotá, D. C.
- _____ (2007). *Informe al Congreso*. Bogotá, D. C.
- _____ (2008). *Informe al Congreso*. Bogotá, D. C.
- _____ (2009). *Informe al Congreso*. Bogotá, D. C.
- _____ (2010). *Informe al Congreso*. Bogotá, D. C.
- _____ (2011). *Informe al Congreso*. Bogotá, D. C.
- _____ (2008). *Acuerdo 18 de 2008, por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados de Carrera Administrativa y en período de prueba*.
- _____ (2008). *Acuerdo 27 de 2008, por el cual se precisa la Evaluación Sobresaliente en el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral y se adopta un Instructivo. Que fue vigente hasta el 31 de enero de 2011*.
- _____ (2009). *Acuerdo 116 de 2009, por el cual se modifica y adiciona al artículo 22 del Acuerdo 18 de 2008 y por el cual se adiciona. Que fue vigente hasta el 31 de enero de 2011*.
- _____ (2010). *Acuerdo 137 de 2010, por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Servidores de Carrera Administrativa y en Período de Prueba*.
- _____ (2010). *Acuerdo 138 de 2010, por el cual se establecen los criterios técnicos y legales que fundamentan el Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral de los empleados de carrera y en período de prueba y se determinan los elementos mínimos para el desarrollo de Sistemas de Evaluación del Desempeño Laboral Propios*.
- Congreso de la República de Colombia. *Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*.
- Dessler, Gary (1996). *Administración de personal*. México, Prentice Hall Hispanoamericana.
- Echavarría, Koldo (2003). *Red de gestión y transparencia de la política pública Servicio Civil: temas para un diálogo*. Washington, BID.
- _____ (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2006). *Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas*. *Reforma y Democracia* No. 34.
- Etkin, Jorge y Schvarstein, Leonardo (1989). *Identidad de las organizaciones*. Invariancia y Cambio. Buenos Aires: Paidós.
- Etkin, Jorge (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Pearson Education: Buenos Aires.
- Flórez Malagón, Luzmila y Ortiz Cabrera, Claudia (2010). *Manual de inspección, vigilancia y control sobre evaluación del desempeño laboral de servidores públicos de carrera y en período de prueba*. CNSC.
- González, Eduardo (2006). *Gerencia pública y evaluación del desempeño en Colombia*. XI Congreso Internacional del CLAD. Guatemala.

- Guzmán, William y Muñoz, Lino (1998). Evaluación institucional. Segunda edición. Neiva.
- Habermas, Jurgén (1999). Teoría de la acción comunicativa. Primera edición, volumen 1. Madrid.
- Hernández, Pedro Alfonso (2005). La provisión de empleos de carrera en Colombia. Lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público. Bogotá.
- _____ (2006). Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia: ad portas de la concreción de la selección por mérito para el ingreso al servicio público.
- Henoa, Javier (1986). El poder municipal. Biblioteca Jurídica DIKE, Medellín.
- Jepperson, Ronald (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En: El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Powell, Walter y DiMaggio, Paul, 216-236. Bogotá. Fondo de Cultura Económica.
- Klingner, Donald (2002). Administración de personal en el sector público: contextos y estrategias. México, McGraw-Hill.
- Longo Martínez, Francisco (2002). Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. ESADE. Barcelona. Instituto de Dirección y Gestión Pública.
- _____ (2003). La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Loureau, René (1991). El análisis institucional. Buenos Aires: Amorrortu,
- Lozano, Alejandro. Conceptos básicos y problemas generales sobre las tecnologías administrativas en la administración pública. Administración y Desarrollo No. 35, p. 7-27.
- Martínez, Édgar (2008). Jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa en Colombia. Revista de Derecho No. 30, ISSN 0121-8697, p. 299-337.
- _____ (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. Opinión Jurídica, Universidad de Medellín, p. 107-125.
- North, Douglas (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, Óscar (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Parsons, Talcott. (1967). Ensayos de teoría sociológica. Buenos Aires: Paidós.
- Powell, Walter (1999). Expansión del análisis institucional. En: El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Powell, Walter y DiMaggio, Paul, 237-260. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Powell, Walter y DiMaggio, Paul (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República de Colombia (2005). Decreto 760 de 2005, por el cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.
- _____ (2005). Decreto 1227 de 2005, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 1567 de 1998.
- _____ (2005). Decreto 2539 de 2005, por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos-Ley 770 y 785 de 2005.
- República de Colombia (1992). Constitución Política de Colombia 1991. ESAP Publicaciones.
- Richardson, Ruth (2001). Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 19.
- Rodríguez R., Libardo (2002). Derecho administrativo. General y colombiano, Bogotá, D. C.: Editorial Temis.
- Rodríguez, Alfonso y Zapata, Álvaro (2008). Gestión de la cultura organizacional. Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Cali.
- Rowan, Brian y Meyer, John (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura como mito y ceremonia. En: El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Powell, Walter y DiMaggio, Paul, 79-103. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Younes, Diego (2010). Derecho constitucional colombiano. Bogotá: ESAP Publicaciones. 11.ª edición.
- _____ (s. f.) El sistema de clasificación y remuneración de cargos en la rama ejecutiva del poder público en Colombia. Bogotá: ESAP Publicaciones.
- Zucker, Lynne (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En: El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Powell, Walter y DiMaggio, Paul, 79-103. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

ANEXO

Información cuantitativa consolidada de variable seleccionadas

Variable	Total sistemas tipo y propio							
	Tipo entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de servidores públicos	Nacional	0	0	784	798	1.151	1.313	431
	Territorial	1.255	1.234	1.224	1.194	1.142	1.161	0
Número de funcionarios de carrera administrativa	Nacional	0	0	661	641	695	754	89
	Territorial	804	775	751	705	736	661	0
Número de funcionarios de carrera a los que se les ha aplicado la EDL	Nacional	0	0	661	641	695	754	89
	Territorial	804	772	745	705	734	648	0
Número de funcionarios con evaluación de desempeño insatisfactoria	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	0	0	0	0	0
Número de funcionarios con evaluación satisfactoria	Nacional	0	0	5	5	20	91	15
	Territorial	73	78	89	300	110	154	0
Número de funcionarios con evaluación de desempeño sobresaliente	Nacional	0	0	656	636	675	663	74
	Territorial	20	196	165	415	615	512	0
Número de funcionarios con evaluación de desempeño destacado	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	530	537	545	47	51	75	0
Número de personas en período de prueba con calificación satisfactoria	Nacional	0	0	0	0	0	62	3
	Territorial	0	0	0	0	0	0	0
Número de personas en período de prueba con calificación insatisfactoria	Nacional	0	0	0	0	0	0	1
	Territorial	0	0	0	0	0	0	0

Variable	Total sistemas tipo y propio							
	Tipo entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de casos de recursos de reposición	Nacional	0	0	0	0	1	1	1
	Territorial	0	0	0	17	0	2	0
Número de casos de recursos de apelación	Nacional	0	0	0	0	0	0	1
	Territorial	0	0	0	1	0	2	0
Número de casos de recusaciones presentadas	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	0	0	1	8	0
Número de casos de declaración de impedimentos	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	0	0	1	0	0
Número de empleados que han ascendido en el sistema de carrera tras una evaluación de desempeño satisfactoria	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	2	1	3	0	0	2	0
Número de empleados de carrera que han obtenido incentivos pecuniarios	Nacional	0	0	0	0	0	5	7
	Territorial	4	4	4	4	4	4	0
Número de empleados de carrera que han obtenido incentivos no pecuniarios	Nacional	0	0	5	5	5	7	7
	Territorial	10	10	10	10	10	10	0
Número de empleados de carrera que a partir del resultado de su calificación han obtenido becas o comisiones de estudio	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	2	4	3	1	2	3	0

Variable	Total sistemas tipo y propio							
	Tipo entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de empleados de carrera que han accedido a encargo en la entidad a partir de la EDL	Nacional	0	0	150	195	205	216	14
	Territorial	62	126	70	191	90	25	0
Número de empleados de carrera que han accedido a encargos en el exterior de la entidad a partir de la EDL	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	0	0	0	0	0
Número de empleados de carrera que según el resultado de la EDL han desempeñado cargos de libre nombramiento y remoción	Nacional	0	0	12	12	14	12	1
	Territorial	2	2	3	17	12	14	0

Variable	Total sistemas tipo y propio							
	Tipo entidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de planes de mejoramiento surgidos a partir de la EDL	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	1	0	2	3	0
Número de casos en los que ha tenido que intervenir la Comisión de Personal	Nacional	0	0	0	0	0	0	2
	Territorial	1	2	0	0	1	2	0
Número de casos en los que ha tenido que intervenir la CNSC	Nacional	0	0	0	0	0	0	0
	Territorial	0	0	0	1	0	1	0

Fuente: tabulada información recolectada. Agrupada por tipo de entidad.

resumen

Tradicionalmente, la justicia social (equidad) no ha sido un punto focal en la economía; en su defecto, su principal preocupación ha sido el problema de la eficiencia. La mayoría de los sistemas regulatorios se proponen por lo general objetivos relacionados con la eficiencia en la asignación (precio igual al costo marginal) y el cubrimiento de costos (suficiencia financiera) por encima del criterio de equidad. La eficiencia como criterio de fijación de precios encuentra gran aceptación, en tanto que la equidad se somete a debates y discusiones.

En términos generales, la eficiencia económica está relacionada con dos conceptos fundamentales: el óptimo de Pareto y el costo marginal. Una asignación es eficiente, en sentido de Pareto, cuando no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que alguno (algunos) mejore(n) sin que otro (otros) empeore(n). Como las reglas de eficiencia permiten caracterizar las situaciones óptimas, existe una cantidad infinita de óptimos posibles, y la elección entre estas situaciones, igualmente "eficientes", es posible únicamente a partir de consideraciones de equidad. Pareto separa de manera contundente los criterios de eficiencia de los de equidad. Este criterio plantea una disyuntiva entre eficiencia y equidad. En general, para aumentar la equidad, debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia. Pero el objetivo de la eficiencia no lo es todo ni el único, la distribución del bienestar también es fundamental. Una de las formas de analizar el concepto de equidad es desde la perspectiva de los principios de beneficio y de capacidad de pago.

Palabras clave: eficiencia, equidad, sector público, sector privado

abstract

Traditionally, the social justice (equity) has not been a focal point in the economy; in spite of this, his principal worry has been the problem of the efficiency. The majority of the regulative systems propose themselves in general aims related to the efficiency in the assignment (equal price to the marginal cost) and the coverage of costs (financial sufficiency) over the criteria of equity. The efficiency like criteria of price fixing finds great acceptance, while the equity surrenders to debates and discussions.

In general terms, the economic efficiency is related to two fundamental concepts: the Pareto's ideal one and the marginal cost. An assignment is efficient, in Pareto's sense, when it is not possible to re-assign the existing resources in such a way that someone improves some without other one worsens. Because the rules of efficiency allow to characterize the ideal situations, exists an infinite quantity of ideal possible, and the election between these situations, equally "efficient", it is possible only from considerations of equity. Pareto separates in a forceful way the criteria of efficiency from those of equity. This criteria raises a dilemma between efficiency and equity. In general, to increase the equity, it must sacrifice a certain quantity of efficiency. But the aim of the efficiency it is quite not even the only one, the distribution of the well-being also is fundamental. One of the forms of analyzing the concept of equity is from the perspective of the beginning of benefit and of capacity of payment.

Key words: Efficiency; equity; public sector; private sector.

resumo

Tradicionalmente, a justiça social (equidade) não tem sido um ponto focal na economia, no defeito a sua principal preocupação tem sido o problema de eficiência. Na maior parte dos sistemas de regulação propõem-se, pelo geral, as metas relacionados com a eficiência na alocação (preço igual ao custo marginal) e cobertura de custos (suficiência financeira) acima do critério da equidade. A eficiência como critério de precificação é amplamente aceite, enquanto que a equidade está sujeito a debates e discussões.

Em termos gerais, a eficiência económica está relacionada com dois conceitos fundamentais: ótimo de Pareto e de custo marginal. Uma atribuição é eficiente, em sentido de Pareto, quando não é possível atribuir de novo os recursos existentes de modo que algum (algunos) melhore (m) sem que outro (s) piore (m). Uma alocação é eficiente, em sentido de Pareto, quando não é possível realocar os recursos existentes, de modo que algum (algunos) melhorar sem que outro (outros) piore. Como as regras de eficiência permitem caracterizar as situações ideais, há um número infinito de ótimos possíveis, e a escolha entre essas situações, igualmente "eficientes", só é possível a partir de considerações de equidade. Pareto separa com força os critérios de eficiência dos de equidade. Esta abordagem apresenta uma disyuntiva entre eficiência e equidade. Em geral, para aumentar a equidade deve sacrificar-se certa quantidade de eficiência. Mas o objetivo de eficiência não é tudo, ou o único, a distribuição de bem-estar, também é fundamental. Uma maneira de analisar o conceito de equidade é a partir da perspectiva dos princípios do benefício e capacidade de pagamento.

Palavras chave: A eficiência, a equidade, o sector público, o sector privado.

La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado: economía distributiva y justicia social

ROBERTO HERRERA DAZA

1. Aspectos introductorios

En la economía en general y en la economía del bienestar en particular, la actividad económica se compone de actividades de producción y actividades de consumo (distribución); esto implica producir eficientemente y luego distribuir la producción entre los individuos de acuerdo con sus preferencias. La eficiencia global exige eficiencia en la producción y eficiencia en el intercambio (consumo). El concepto de eficiencia económica es un tema central en la economía del bienestar, y se refiere al mejor uso de los recursos limitados de los agentes económicos; es decir, que el sistema económico es eficiente si no desperdicia recursos (producción) y hace máximo el bienestar de los individuos (distribución). Cuando una asignación es eficiente se la denomina Pareto eficiente o Pareto óptima. Así, el principio de eficiencia de Pareto se constituye en un principio fundamental de la economía del bienestar.

La posición ortodoxa formulada por Bergson y Samuelson, más conocida como welfarismo y "nueva economía del bienestar", dominó el discurso de la economía del bienestar o economía normativa durante muchos años sobre eficiencia y justicia distributiva, con base en el principio de Pareto.

La investigación iniciada por Kenneth Arrow con su "teorema general de la posibilidad", más conocido como "teorema de la imposibilidad", puso en evidencia una serie de problemas matemáticos y filosóficos en el mundo del welfarismo; en particular, Arrow muestra lo equivocado de tratar de imponer la lógica de la maximización del bienestar a los procedimientos de elección colectiva. Nuevos desarrollos de análisis alternativos de filosofía moral aparecieron, en particular los elaborados por John Rawls y Robert Nozick, para demostrar que las teorías de la justicia económica y social no requieren necesariamente fundamentarse en el welfarismo.

Amartya Sen, por su parte, inició su trabajo con tres pretensiones académicas: ser el segundo mejor teórico de la elección social

después de Arrow, complementar el trabajo de Rawls, y elaborar una crítica profunda a los fundamentos del welfarismo y desarrollar una teoría normativa como alternativa del welfarismo en economía. Su teoría se fundamenta en la evaluación de las capacidades de los individuos, o sea, en las oportunidades de conseguir funcionamientos de valor o estados de ser (*states of being*). Amartya Sen se ha opuesto sistemáticamente a escritores de la tradición del welfarismo, para lo cual desarrolló un punto de vista nuevo del concepto de “bienestar personal” como un conjunto de “funcionamientos” de una persona. Sen considera que la teoría de las capacidades presenta un mayor nivel de explicación del bien social que la teoría utilitarista clásica de donde proviene el welfarismo.

Sin embargo, al igual que otros escritores del welfarismo, Sen comparte el criterio de que es responsabilidad del Estado y de los gobiernos promover el bien general de la sociedad, y que la tarea de identificar las políticas para alcanzar este objetivo corresponde a los economistas. De esta manera, Sen también se opone a las perspectivas contractualista y libertaria, las cuales rechazan la teoría normativa de las consideraciones del bien social. González considera que “la vieja distinción entre *justicia en el intercambio* y *justicia distributiva* ha adquirido relevancia en los últimos años”, y que “no es fácil el significado de los conceptos de *eficiencia* y *equidad*”. (González, 2006, 17).

Para tratar los problemas anteriores, el artículo se divide en tres partes. El punto uno aborda el problema de la eficiencia económica, valga decir la eficiencia de Pareto hasta llegar a la función de bienestar social y sus limitaciones frente a la distribución económica y social. En el punto dos se muestran las nociones de eficiencia y equidad desde dos criterios: el del liberalismo social y el libertario (Nozick). Finalmente, el punto tres muestra otras nociones y técnicas de medición de la eficiencia más utilizadas en la práctica de evaluación de las actuaciones de los sectores público y privado.

2. La eficiencia económica (eficiencia paretiana)

La importancia del concepto eficiencia es fundamental en el análisis económico normativo para valorar el funcionamiento del mecanismo de asignación y porque es útil a diferentes teorías de la sociedad.

Para Pedraja, Salinas y Suárez “el término ‘eficiencia’ no es unívoco” (2001, 244), por lo que parece conveniente definir el concepto más utilizado en las finanzas públicas y los bienes públicos, el de optimalidad paretiana, que juega un papel central en la economía del bienestar. Existe un elevado grado de consenso entre economistas de la corriente principal en considerar que una asignación es eficiente, en sentido de Pareto, cuando no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que alguno (algunos) mejore(n) sin que otro (otros) empeore(n). Alcanzar el óptimo de Pareto se garantiza cuando se cumplen las condiciones que caracterizan la eficiencia en la producción, la eficiencia en el intercambio y la eficiencia global.

Entonces, una de las formas de medir la eficiencia de las empresas de los sectores privados y públicos es en términos de optimalidad paretiana, y aquí tan solo es válida la condición establecida por Samuelson (1954) para el caso de la provisión de bienes públicos. Esta condición requiere comprobar si la suma de las relaciones individuales de sustitución entre un bien público y un bien privado de carácter numerario es igual al costo marginal del bien público, tal que el costo marginal es igual a la tasa marginal de sustitución del individuo A más la tasa marginal de sustitución del individuo B $CM_C = TMS^A + TMS^B$.

Como la actividad económica se compone de actividades de producción y de actividades de intercambio y de consumo, la eficiencia requiere, en primer lugar, producir de manera eficiente y, en segundo lugar, distribuir lo producido lo más cercano posible a las preferencias de los consumidores. En términos de la economía del bienestar, la asignación (producción) será eficiente cuando exista igualdad entre las relaciones marginales técnicas de sustitución entre *inputs* para todos los bienes producidos o de sustitución factorial entre sectores o industrias. La eficiencia en el intercambio (consumo) exige la igualdad para todos los consumidores de las relaciones marginales de sustitución entre bienes o, en otros términos, que dadas unas condiciones fijas de bienes, no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin reducir el de otro mediante redistribuciones de los bienes. Y, finalmente, la eficiencia global se alcanzará cuando la relación marginal de sustitución entre dos bienes cualesquiera para todos los individuos iguale la relación marginal de transformación entre esos dos bienes; es decir, una asignación es globalmente eficiente cuando las valoraciones relativas individuales

entre sí se igualan al costo marginal de producción (la eficiencia global implica eficiencia en la producción y en la distribución).

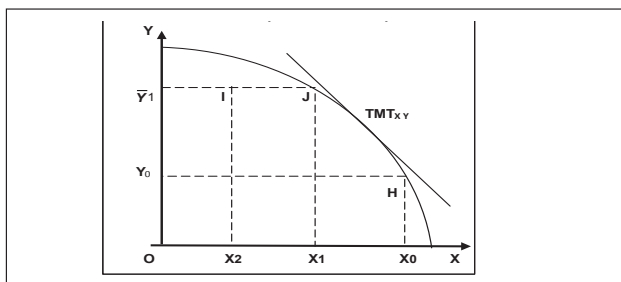
Siempre que se cumplan una serie de circunstancias –competencia perfecta, mercados completos, rivalidad en el consumo, exclusión en el consumo por vía de precios, información perfecta–, el equilibrio competitivo es óptimo (primer teorema de la economía del bienestar).

2.1 La eficiencia en la producción

Una asignación es eficiente en la producción cuando no es posible producir una cantidad mayor de un bien sin disminuir la cantidad producida de otros bienes.

Las combinaciones de X y Y que resultan de resolver $\bar{Y} = Y(K_Y, L_Y)$ para los diferentes valores de \bar{Y} constituyen la frontera de posibilidades de producción (gráfica 1), cuya pendiente es la relación o tasa marginal de transformación TMT_{Xy} entre X y Y, e indican el costo mínimo de producir una unidad adicional de X en términos de las unidades de Y que se pueden producir.

Gráfica 1. Frontera de posibilidades de producción



En otros términos, el cociente entre la distancia $\bar{Y}_1 Y_0$ y la distancia $X_1 X_0$ se denomina *tasa marginal de transformación* (TMT_{Xy}), porque muestra la tasa a la que la economía es capaz de transformar bienes Y en bienes X.

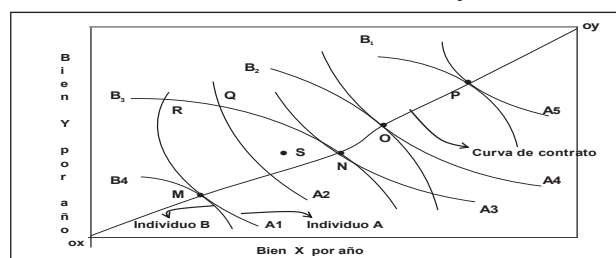
De igual modo, la distancia $\bar{Y}_1 Y_0$ representa el *costo marginal* (CMgY) de producir Y, y la distancia $X_1 X_0$ representa el *costo marginal* (CMgX) de producir X. Ahora, por definición, el valor absoluto de la pendiente de la curva de posibilidades de producción es el cociente $X_1 X_0 / \bar{Y}_1 Y_0$ o $CMgX / CMgY$, y también, por definición, la pendiente de la curva de posibilidades de producción es la tasa marginal de transformación:

$$TMT_{xy} = CMgX / CMgY \quad (1)$$

2.2 La eficiencia en el consumo (distribución)

La caja de Edgeworth es utilizada para mostrar la distribución (consumo) de bienes X y Y entre dos individuos A y B. En la gráfica 2 la longitud de la caja de Edgeworth del eje de la X representa el total de bienes de X disponibles en la economía, y el eje de las Y representa el total disponible de bienes de Y. Las cantidades que consume el individuo A de ambos bienes se miden por las distancias a partir de punto ox, mientras las cantidades consumidas por B se miden por las distancias a partir del punto oy. Por lo tanto, cada uno de los puntos contenidos en la caja de Edgeworth representa la asignación eficiente de X y Y entre los individuos A y B.

Gráfica 2. Curva de contrato OyOx



Las curvas de indiferencia en orden ascendente (A_1, \dots, A_5 o B_1, \dots, B_4) representan mayores niveles de utilidad (felicidad); así, el individuo A es más feliz en la curva de indiferencia A_3 que en la A_2 o en la A_1 ; lo mismo sucede con el individuo B (B_3 representa mayor utilidad que B_2). Suponiendo que se elige una distribución arbitraria de bienes X y Y como la del punto R de la gráfica 2 que está sobre las curvas de indiferencia B_3 del individuo B y A_1 del individuo A, a partir de este punto podemos mejorar la situación del individuo A sin desmejorar la del individuo B. En efecto, el desplazamiento del punto R al punto Q permite al individuo A mejorar su situación porque obtiene un mayor nivel de utilidad al pasar de la curva A_1 a la A_2 , mientras el individuo B no desmejora por cuanto se mantiene en su misma curva de indiferencia B_3 . El individuo A puede aún mejorar más hasta alcanzar un mayor nivel de utilidad (curva de indiferencia A_3), sin desmejorar los niveles de utilidad del individuo B, quien se mantiene sobre la misma curva de indiferencia B_3 .

El individuo B, a su vez, también puede alcanzar el punto N y con ello alcanzaría un mayor nivel de utilidad al desplazarse de la curva de indiferencia B_2 a B_3 , pero esto significaría desmejorar la situación de individuo A, que ahora disminuiría su nivel de utilidad (de A_3 a A_2). Este proceso puede continuar

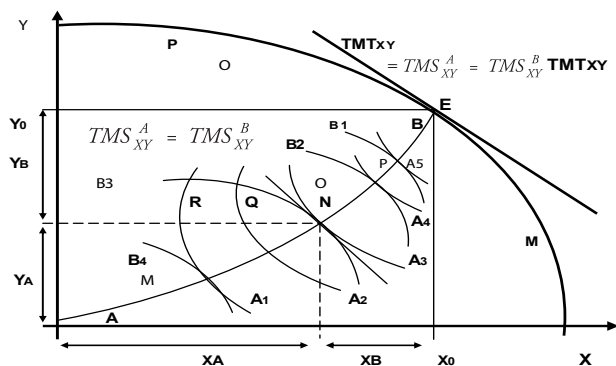
hasta que las curvas de indiferencia de A tengan igual tangente a las de B, lo que sucede en los puntos M, N, O y P. Las asignaciones en los puntos M, N, O, P, en las que no es posible mejorar la situación de una persona sin que la otra empeore, se denominan eficientes en el sentido de Pareto (asignación de recursos que implica un aumento de bienestar de una persona sin reducir el bienestar de ninguna otra). Un punto como S, que está por fuera de la curva de contrato y de las curvas de indiferencia, es un punto ineficiente. El lugar geométrico de todos los puntos eficientes en el sentido de Pareto recibe el nombre de curva de contrato (gráfica 2).

En términos matemáticos, que las curvas de indiferencia sean iguales en los puntos M, N, O, P significa que las curvas han de ser tangentes, y en términos económicos el valor absoluto de la pendiente de la curva de indiferencia indica la tasa a la que una persona está dispuesta a intercambiar una unidad de un bien por una adicional del otro, lo que se denomina *tasa marginal de sustitución*. La eficiencia de Pareto para los bienes privados requiere que las relaciones marginales de sustitución sean iguales para todos los consumidores: $TMS_{XY}^A = TMS_{XY}^B$ (2)

2.3 Eficiencia global

La gráfica 3 ilustra la naturaleza de la eficiencia global: X_0 y Y_0 son producidos eficientemente (por cuanto están sobre la frontera de posibilidades de producción), y su reparto entre A y B se realiza de forma que quedan agotadas las posibilidades de intercambio en un punto en el que la valoración marginal de los bienes de consumo iguala al costo marginal de producción.

Gráfica 3. Eficiencia económica global



Entonces, para que una asignación sea globalmente eficiente es necesario que las valoraciones relativas individuales se igualen entre sí ($TMS_{XY}^A = TMS_{XY}^B$), y que estas valoraciones marginales a su vez se igualen al costo marginal físico de producir X en términos de Y.

La eficiencia global (condición 3) implica eficiencia en el consumo y en la producción:

$$TMS_{XY}^A = TMS_{XY}^B = TMT_{XY} \quad (3)$$

La igualdad (3) es una condición necesaria para que exista la eficiencia de Pareto; solo cuando las pendientes de ambas curvas son iguales es imposible realizar una mejora de Pareto. El punto E de la frontera de posibilidades de utilidad determina una asignación globalmente eficiente.

Utilizando la ecuación (1), las condiciones de eficiencia paretiana pueden interpretarse en términos de costo marginal con solo sustituir (1) en (3), lo cual da como resultado $TMS_{XY}^A = TMS_{XY}^B = \frac{CM_{gx}}{CM_{gy}}$ (4)

condición necesaria a su vez para que exista la eficiencia de Pareto.

Dadas las condiciones necesarias para la eficiencia de Pareto, una economía puede alcanzar ese estado deseable bajo dos supuestos: 1) que todos los consumidores y todos los productores operen en mercados de competencia perfecta, o sea, que carezcan de poder de mercado individual, y 2) existe un mercado para todos y cada uno de los bienes. Bajo estas condiciones y supuestos, el *primer teorema de la economía del bienestar* establece que en determinadas condiciones una economía competitiva alcanza un punto a lo largo de la curva de posibilidades de utilidad, no por debajo de esta (gráfica 3), esto es, que se producirá una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Entonces, una economía competitiva asigna de manera automática (“mano invisible” de Smith) y eficiente los recursos, sin necesidad de la intervención del Gobierno.

La esencia de la competencia está en que todo el mundo se enfrenta a los mismos precios: cada consumidor y cada productor son tan pequeños en relación con el mercado que sus acciones aisladas no pueden afectar los precios. Esto significa que los individuos A y B pagan los mismos precios por los bienes X y Y. Ahora, por la teoría de la elección racional sabemos que para que los individuos A y B puedan maximizar sus utilidades, es necesario que

$$TMS_{XY}^A = \frac{P_x}{P_y} = TMS_{XY}^B \quad (5)$$

Según la ecuación (1), CMgX/CMgY es la tasa marginal de transformación, y esto nos permite escribir la ecuación (5) como TMTxy = PX/PY (6)

La ecuación (4) se puede utilizar para expresar las condiciones de eficiencia de Pareto en términos de costo marginal, sustituyendo (5) en (4):

$$PX/PY = CMgX/CMgY \quad (7)$$

La eficiencia de Pareto exige que los precios relativos sean iguales a los costos marginales relativos, y la competencia garantiza que se cumpla esta condición, en la cual la eficiencia requiere que el costo adicional de cada bien se refleje en su precio.

Sin embargo, el modelo anterior es un mundo alto idealizado de la economía de competencia perfecta, pero en la realidad no existe ese mundo de competencia perfecta, y por el contrario la economía capitalista genera alta concentración de recursos y de capitales en pocos agentes, que además utilizan su poder para dominar el mercado y presionar al Estado para favorecer y consolidar sus intereses de mercado. Entonces, los supuestos implícitos en el análisis anterior no son los más realistas. Estos supuestos, en resumen, son:

1. Competencia perfecta: el primer teorema fundamental (“mano invisible”) es válido solo si todos los consumidores aceptan los precios como dados. Si algunos agentes tienen poder para cambiar los precios, la asignación de recursos será ineficiente, y un caso extremo es el monopolio (se incumple la condición 7).
2. Sistema de mercados completos: el primer teorema fundamental también supone la existencia de mercados para todos los bienes. La realidad es que no existen mercados para todos los bienes (por ejemplo, no existe los seguros para pobres).
3. Información perfecta: La información de que disponen los consumidores y productores es completa y perfecta. En la realidad sucede todo lo contrario, los agentes se enfrentan a un problema de información asimétrica como consecuencia de las disparidades de riqueza.
4. Rivalidad y exclusión: que implica la existencia de un sistema completo de derechos de propiedad individual sobre bienes y factores que fuerza a

que todas las interacciones económicas tengan lugar en el mercado y queden reflejadas en precios (los denominados bienes públicos puros e impuros demuestran lo contrario).

Si los mercados competitivos funcionaran de forma correcta asignando los recursos de manera eficiente, el Estado y el Gobierno tendrían un papel mínimo o pequeño en la economía, se limitaría su papel al propuesto por Smith (administración de justicia, defensa y seguridad nacional, salvaguarda de las fronteras, algunas obras de infraestructura, relaciones exteriores y educación para los pobres) y en la economía actual su principal función sería la de establecer un sistema de protección de los derechos de propiedad para que funcione el mercado. Sin embargo, como argumentaba Samuelson, “el óptimo de Pareto es una definición y no un destino inevitable” (Samuelson 1969) por cuanto no es evidente que la eficiencia de Pareto sea deseable en sí misma.

Cuando uno o varios de estos supuestos se incumplen, el sistema de precios deja de ser un mecanismo descentralizado eficiente de asignación de recursos. Sin embargo, el pensamiento económico mantiene al mercado como el mecanismo básico de asignación, sustentando en la teoría de las *fallas del mercado* la fundamentación normativa de la acción colectiva; es decir, las fallas de mercado proporcionan la justificación para la intervención del Estado que se materializa a través de la instrumentación de políticas públicas asignativas como corrección a los fallos del mercado (monopolio, información imperfecta, mercados incompletos, bienes públicos, externalidades, desempleo y paro).

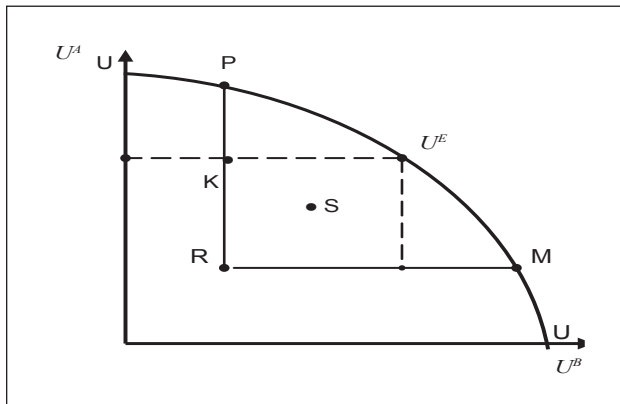
2.4 Eficiencia y equidad (eficiencia versus equidad), la función de bienestar social y el segundo teorema fundamental

Por los resultados de las gráficas anteriores, el criterio de eficiencia de Pareto no es por sí mismo suficiente para ordenar las asignaciones alternativas de recursos. La curva de contrato (gráfica 2), por ejemplo, define explícitamente una relación entre la cantidad máxima que puede obtener el individuo A para cada nivel de utilidad de B.

La curva UU (gráfica 4) es la de posibilidades de utilidad que se deduce de la curva de contrato. El punto P se corresponde con el punto P de la curva de contrato (gráfica 2). En este punto el nivel de utilidad del individuo A es relativamente alto en relación con

el del individuo B. En el punto M sucede todo lo contrario. Todos los puntos que estén por encima de la curva de posibilidades de utilidad no son alcanzables para la sociedad, en tanto que los puntos por dentro de la curva son alcanzables por la sociedad, como en el caso de los puntos R, K y S; en este caso el punto R presenta una mejor distribución de la utilidad que el punto K. A su vez, el punto S es superior al punto K, porque presenta un mejor nivel de distribución.

Gráfica 4. Frontera de posibilidades de utilidad



La función $U^A = F(U^B)$, denominada frontera de posibilidades de utilidad, determina la utilidad máxima que puede obtener el individuo A, dado un nivel predeterminado de la utilidad para B. Toda asignación ineficiente conducirá a una distribución de utilidades como K, situada por debajo de la curva de posibilidades de utilidad. La zona PRM es el conjunto de asignaciones Pareto superiores a K. En este conjunto solo son Pareto óptimo los puntos PM, puesto que todos los demás (KRS) son dominados en el sentido de Pareto por algún punto del segmento MP.

Este criterio plantea una *disyuntiva entre eficiencia y equidad*, ya que si bien resuelve el óptimo individual, no resuelve el problema del óptimo social, donde no solo es relevante la asignación de los recursos, sino también la distribución de la renta. Presenta una dificultad práctica ya que cualquier cambio político-económico sería inviable si cualquier miembro de la sociedad se sintiera perjudicado. Pareto separa de manera contundente los criterios de eficiencia de los de equidad. Las reglas de eficiencia permiten caracterizar las situaciones óptimas. Sin embargo, existe una cantidad infinita de óptimos posibles, cada una de ellas relativa a unas dotaciones iniciales (distribución inicial del ingreso real y sistema de precios relativos de equilibrio). La elección entre

estas situaciones, igualmente “eficientes”, es posible únicamente a partir de consideraciones de equidad, lo cual implica necesariamente comparaciones interpersonales. Aunque para Pareto la discusión sobre equidad es, finalmente, irrelevante porque la distribución del ingreso es muy estable en todo tipo de sociedad.

En general, para aumentar la equidad debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia. ¿A cuánta eficiencia tenemos que renunciar para reducir la desigualdad? ¿Cuánto vale una unidad de eficiencia por una unidad de equidad?

El concepto de eficiencia es fundamental para el análisis económico normativo por su utilidad para valorar el funcionamiento de un mecanismo de asignación y porque es un concepto que tiene el mismo significado en diferentes teorías sociales. En la gráfica 4, por definición, todos los puntos de UU son eficientes en el sentido de Pareto, aunque reflejen distribuciones muy diferentes de la renta real entre los individuos A y B. El problema es cómo seleccionar entre ellas las que incorporen algún tipo de equidad distributiva, ¿qué punto es el mejor? Abraham Bergson introduce el concepto de función de bienestar social en 1938 y Paul Samuelson (1947) lo utiliza en sus *Fundamentos del análisis económico* para formular las bases de la *nueva economía del bienestar*. Hasta ahí la forma convencional de responder la pregunta anterior es con una función de bienestar social que refleje una perspectiva social en relación con A y B. La función de bienestar social se relaciona con el bienestar de cada una de las personas que integran la sociedad: así como el bienestar de los individuos depende de la cantidad de bienes consumidos por cada individuo, el bienestar de la sociedad depende de la utilidad de cada uno de los miembros.

Las funciones de bienestar social (FBS) se construyen a partir de las funciones de utilidad individual que reflejan las preferencias alternativas individuales; el bienestar de la sociedad se define a partir del bienestar de quienes la componen:

$$W = F(U_1, U_2, \dots, U_n) \quad (8)$$

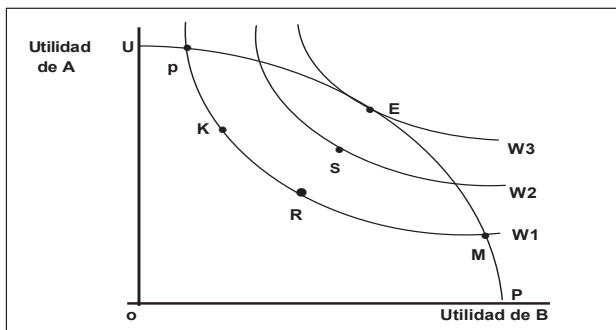
Al maximizar W se generan asignaciones eficientes en la frontera de posibilidades de utilidad de los agentes. Un incremento en cualquiera de las U_i , si permanece todo lo demás igual, provoca el aumento de W (cualquier cambio que mejore la situación de alguien y que no perjudique a nadie incrementa el bienestar

social; el bienestar social aditivo es simplemente la suma de las utilidades individuales en el margen):

$$W = U_1 + U_2 + \dots + U_n \quad (9)$$

En la gráfica 5 las curvas de indiferencia social (W_1 , W_2 , W_3) –equivalentes a las curvas de indiferencia individual– se superponen a la curva de posibilidades de utilidad (gráfica 4). Los puntos PM son eficientes porque están sobre la curva de posibilidades de utilidad, y los puntos KRS son alcanzables pero ineficientes. Aunque los puntos P y M son eficientes en el sentido de Pareto y el punto S no lo es, el punto S es más deseable socialmente porque esta en una curva de indiferencia superior. Los juicios de valor sociales incorporados en la FBS favorecen una distribución más igualitaria de la renta real, aunque pueda resultar ineficiente. Así, el punto E es al mismo tiempo eficiente y “justo” y preferido a los demás puntos.

Gráfica 5. Eficiencia y redistribución



Según el “primer teorema fundamental de la economía del bienestar” (teorema directo), un sistema económico competitivo que funcione correctamente conduce a una asignación eficiente, situada sobre la curva de posibilidades de utilidad. Es decir, todo equilibrio general competitivo es un óptimo de Pareto: *un punto en el que no es posible aumentar el bienestar de un agente sin disminuir el de otro*; pero no todo equilibrio paretiano es un equilibrio general competitivo, por cuanto no existe ninguna razón para que sea el punto que hace máximo el bienestar de la sociedad. El criterio plantea una *disyuntiva entre eficiencia y equidad*, ya que si bien resuelve el óptimo individual, no resuelve el problema del óptimo social, donde no solo es relevante la asignación de los recursos, sino también la distribución de la renta. Entonces, decir que la economía es óptima en el sentido de Pareto no es decir nada sobre la distribución “justa” de la renta. Por lo tanto, aunque la economía generase una asignación eficiente en el sentido de Pareto, la intervención pública podría ser

necesaria para lograr una distribución “justa” de la renta.

¿Debe intervenir directamente el Estado en los mercados para conducir la economía al punto que hace máximo el bienestar? De acuerdo con el *segundo teorema fundamental de la economía del bienestar* (teorema inverso), la sociedad puede alcanzar cualquier asignación de recursos óptima en el sentido de Pareto si realiza una distribución adecuada de las dotaciones iniciales de recursos y permite luego que las personas lleven a cabo intercambios libres de acuerdo con el modelo inicial de la caja de Edgeworth (figura 2). En términos generales, el Estado podría alcanzar cualquier punto de la frontera de posibilidades de utilidad redistribuyendo la renta de manera adecuada y retirándose después para permitir que los mercados actúen.

El *segundo teorema fundamental de la economía del bienestar* es importante debido a su implicación de que al menos en teoría los temas de eficiencia y justicia distributiva (equidad) podrían abordarse de manera separada. Si la sociedad considera que la distribución actual de los recursos no es justa, no tiene que actuar sobre los precios de mercado y reducir la eficiencia, sino simplemente redistribuir los recursos de una manera justa. La intervención del Estado puede aumentar la eficiencia de los mercados utilizando como instrumentos los impuestos, subvenciones, transferencias, la legislación básica, la regulación y la provisión de bienes y servicios públicos.

La equidad distributiva ofrece también una justificación de la intervención del Estado en una economía de mercado, bien para coordinar, estimular y facilitar la redistribución voluntaria, o bien para hacer efectivas las metas colectivas de equidad a través de impuestos y gasto público (equidad vertical y horizontal, equidad categórica o igualdad de oportunidades).

En conclusión, ¿cuál es el problema del análisis paretiano en el que se fundamenta la denominada “nueva economía del bienestar” (Bergson-Samuelson)? Uno de los principales problemas es que se fundamenta únicamente en la utilidad (medida a través de las curvas de indiferencia individual que se convierten en curvas de indiferencia social mediante la suma de las curvas o utilidades individuales) con la cual se llegaría a la justicia en el intercambio, pero el análisis paretiano de la utilidad no aborda la justicia distributiva (aunque intentaron introducir las consideraciones de justicia formalmente, mediante la

selección de eficientes, pero sin aclarar el contenido del concepto de justicia) ni el consumo de otros bienes sociales que no son de mercado (la libertad y demás garantías constitucionales y sociales, por ejemplo) y se queda corto por cuanto no permite valoraciones subjetivas, juicios de valor y comparaciones interpersonales, los cuales ya había incorporado Pigou y que ahora son parte fundamental en el análisis de Arrow, Rawls y Sen, como veremos enseguida.

3. Nociones de equidad con fundamento en el liberalismo social¹

En las economías de Occidente, las consideraciones de equidad en cuanto a la justicia distributiva, redistribución del ingreso y la justicia social emanan de la filosofía y de las teorías sociales de corte liberal, las cuales se desarrollan en el marco de la economía del bienestar. Sin embargo, en la base de estos criterios se encuentra una gran tensión conceptual que se ha venido configurando en el pensamiento moderno respecto al problema de la equidad. En la concepción liberal todos los hombres deben ser considerados con derechos y libertades iguales, pero en la realidad este modelo de sociedad muestra grandes desigualdades sociales que se convierten en obstáculo para alcanzar las libertades reales. Por ello, todo acercamiento normativo al problema de la equidad es un intento por resolver esta contradicción.

Las teorías del social liberalismo ocupan una posición intermedia entre el socialismo marxista y las posiciones libertarias o criterios basados en la dotación de factores (Robert Nozick, Friedrich Hayek y Milton Friedman). El social liberalismo es el fundamento tanto de la moderna economía del bienestar como de la orientación de las políticas de

intervención del sector público en las economías occidentales de mercado.

Un enfoque orientado hacia el bienestar económico y de bastante aceptación en las evaluaciones empíricas es el que reconoce gran importancia no al bienestar, sino a la disposición de bienes para los individuos, medida a partir del ingreso per cápita; es decir, que el énfasis se pone no sobre el bienestar de los individuos, sino sobre los recursos que los individuos disponen para alcanzarlo. En este enfoque los individuos terminan siendo responsables de su propio bienestar, y por lo tanto pierde sentido que las instituciones sociales se ocupen de ello. El criterio de igualdad del ingreso se enmarca en una amplia gama de concepciones sobre la equidad.

La diferencia entre estos dos enfoques sobre la equidad radica en que los enfoques orientados hacia el bienestar se concentran en los diferentes niveles de utilidad, valga decir, en la felicidad y placer de la satisfacción de los deseos individuales, en tanto que el enfoque orientado a los bienes se concentra en los insumos.

3.1 La filosofía social utilitarista

La tradición del utilitarismo se remonta a Jeremy Bentham (1789). En opinión de Sen Bentham, fue el “precursor del uso del cálculo utilitarista para obtener decisiones sobre el interés social, al agregar los intereses personales de los distintos individuos en la forma de sus utilidades respectivas” (Sen, 1998, 14). Así, según Sen, “la inquietud de Bentham –y la del utilitarismo en general– tenía que ver con la *utilidad total* de una comunidad, independientemente de la distribución de ese total, y en esto existe una limitación informativa de considerable importancia ética y política” (Sen, 1998, 14). Esta tradición ha continuado desde entonces con grandes autores iniciales como Edgeworth, Marshall y Pigou (“economía del bienestar”).

Al utilitarismo de Bentham se le conoce como utilitarismo clásico y descansa en dos premisas: 1) el único bien que existe es el placer (concepción hedonista del bien, el placer de una persona es simplemente su utilidad), y 2) la bondad o maldad de un acto debe juzgarse por sus consecuencias (el bienestar de una de sociedad es igual a la utilidad total de la que disfrutan sus integrantes); por lo tanto, el objetivo de Estado consistirá en hacer todo lo posible para aumentar el bienestar social (promover el mayor

1 El liberalismo social se basa en la defensa de las iniciativas individuales y por tanto busca limitar la intervención del Estado en la vida económica, social y cultural. El liberalismo generalmente incluye dos aspectos interrelacionados, el social y el económico. El liberalismo social postula los principios liberales en la vida política de los individuos y en sus relaciones sociales, existiendo plena libertad de expresión y religión, así como de los diferentes tipos de relaciones sociales consentidas; pues, dentro del liberalismo prevalece el Estado de derecho y el Estado democrático, cuya máxima expresión es la figura del sufragio. Sin embargo, estas libertades políticas y sociales para que sean reales y efectivas quedan condicionadas a las condiciones económicas y materiales de los individuos. El liberalismo económico es la aplicación de los principios liberales en el desarrollo material de los individuos, pero limitada a la libertad para el intercambio, en esencia de intercambio y de la no interferencia del Estado.

bienestar posible para el mayor número posible de personas).

Sin embargo, el criterio utilitarista no presenta aversión a la desigualdad, pues de hecho solo valora el nivel total de utilidad y no su distribución. La filosofía utilitarista sanciona como socialmente deseable toda redistribución en la que los aumentos de bienestar de los beneficiarios excedan las pérdidas de los perjudicados, aun a costa de mantener un grado considerable de desigualdad.

Los juicios distributivos en economía se formalizan mediante funciones de bienestar social. La función de bienestar social generalmente se considera como un código de valores colectivos que establece la forma como varía el bienestar social ante cambios en la utilidad de cada individuo:

$$W = W(U^A, U^B) \quad (10)$$

Función que transforma las utilidades de los individuos en una medida de bienestar colectivo; en otros términos, la función de bienestar social es equivalente a las funciones de utilidad de los individuos. Aunque las nociones de equidad son de carácter subjetivo, existen algunos requisitos mínimos que debe cumplir cualquier función de bienestar social:

1. Individualismo: cuando aumenta la utilidad de un individuo sin disminuir la de ningún otro, debe aumentar W_i (si uno o varios individuos prefieren una asignación A a otra B y nadie prefiere B a A, la función de bienestar social debe determinar que A es socialmente preferida).
2. Anonimato: es una condición de imparcialidad, con el fin de valorar las utilidades individuales para efectos de calcular el bienestar social (el bienestar social debe depender de la distribución de utilidades, no de los individuos que puedan disfrutar los diferentes niveles de utilidad).
3. Aversión a la desigualdad: distribuciones igualitarias son preferidas a las desigualitarias (una combinación de dos distribuciones valoradas como iguales socialmente debe aumentar el bienestar social).

Dada una función de bienestar social, el óptimo social se determina resolviendo

$$\text{Maximizar } W(U^A, U^B), \quad (11)$$

$$\text{Sujeto a } U^A = F(U^B)$$

donde $F(\cdot)$ es la frontera de posibilidades de utilidad. Las consideraciones de equidad ofrecen respaldo a las políticas de redistribución coactiva, siempre que redunden en aumentos de bienestar social, puesto que no son suficientes las acciones voluntarias y altruistas; solo mediante una acción colectiva que permita redistribuir los recursos de manera colectiva será posible alcanzar niveles socialmente aceptables de equidad.

El logro de un nivel efectivo de redistribución óptima dependerá de dos elementos básicos: 1) la naturaleza de los instrumentos disponibles, y 2) la forma de la función de bienestar social. El primer elemento conduce al conflicto entre eficiencia y equidad, en parte suavizado a partir de la formulación de un importante resultado teórico, conocido como el *segundo teorema fundamental de la economía del bienestar*. En el segundo elemento, la función de bienestar social admite formas diversas que dependen de consideraciones filosóficas y morales.

3.2 La elección social: Arrow y el problema de eficiencia y equidad

Arrow, al plantearse la posibilidad de toma de decisiones colectivas a partir de preferencias individuales con unas propiedades deseables, obtiene su teorema de imposibilidad, terminando por cuestionar la viabilidad de la NEB y dando paso a la teoría de la elección social (TES).

Al respecto, nos dice Sen que cuando Arrow (1951) revivió el tema de la elección social a mediados del siglo xx, “también estaba preocupado por las dificultades de las decisiones colectivas y las inconsistencias a las que pueden conducir” (Sen, 1998, 9). El criterio inicial para superar estas decisiones colectivas e inconsistencias relativas al bienestar social lo formularon Bergson (1938) y Samuelson (1947), lo cual según Sen “condujo directamente a la formulación pionera de Arrow (1950, 1951) de la teoría de la elección social, en la cual se relaciona la preferencia (o las decisiones) social(es) con el conjunto de preferencias individuales, y esta relación se denomina ‘función de bienestar social’ ”. (Sen, 1998, 15-16).

Sen (1998) subraya que la teoría de la elección social como disciplina sistemática fue reconocida cerca de la época de la Revolución francesa. A finales del siglo xviii, los matemáticos franceses Borda (1781) y Condorcet (1785) abordaron estos problemas en términos más bien matemáticos e iniciaron la

disciplina formal de la elección social en términos de los procedimientos de votación y afines.

En opinión de Sen (1985), la tesis doctoral de Arrow que contenía su “teorema de la imposibilidad” (formalmente llamado el “teorema general de la posibilidad”²), enunciado por primera vez en 1950, fue un clásico instantáneo, y a partir de entonces la economía del bienestar fue profundamente transformada. “En un lapso comparativamente breve la nueva materia de la teoría de la elección social se estableció como disciplina con implicaciones inmediatas y extensas para la economía, la filosofía, la política y las otras ciencias sociales” (Sen, 1985, 434).

Dos de los más grandes aportes de Arrow con su teorema quizás sean, por un lado, la forma axiomática de abordar los problemas de agregación, y de otro lado, la manera de incorporar juicios de valor en los análisis de carácter positivo. Este último aporte es lo que genera un cambio de paradigma en la economía normativa y en la teoría económica en general.

Argumenta Arrow que

(...) el propósito de la economía es el bienestar de los consumidores. De ningún modo la producción sólo como tal es una medida apropiada; la producción debe ser para los fines deseados por la gente. La producción, el ingreso y el consumo son objetivos y condiciones importantes para el logro de otras metas de los individuos; es decir, son solo una parte de lo que persigue la gente a lo largo de su vida (Arrow, 1985, 134).

Por esto Arrow considera el PNB como una falacia, y no necesariamente como el mejor procedimiento para la suma de estos fines.

Siguiendo la división propuesta por Musgrave (1959) de tres ramas o funciones fiscales que corresponden al Gobierno, Arrow (1979) propone que la mayoría de los objetivos de política económica pueden clasificarse en esas mismas tres funciones: 1) asignación eficiente de recursos, 2) equidad distributiva, y 3) estabilización económica. Reconociendo la interacción que pueda presentarse entre las tres, y su incidencia directa en tanto objetivos del crecimiento económico. La economía del bienestar, entonces, en parte concede cierto apoyo a la separación de los objetivos de la eficiencia de la equidad.

En “Social Choice and Justice”, Arrow (1983) dedica el capítulo 14 (“The Trade-off between Growth and Equity”) al análisis precisamente del problema entre eficiencia y equidad. Por lo tanto, seguiremos de cerca su análisis.

En primer lugar, para Arrow está la cuestión conceptual de lo que se entiende por eficiencia y equidad. Las respuestas a ambas preguntas, nos dice Arrow, han sido (y sin duda serán siempre) asuntos de controversia, a lo largo de la humanidad, con su inevitable tensión entre las demandas del individuo y las demandas de la sociedad existente.

Arrow (1983) distingue en el análisis de la eficiencia y la equidad entre el contexto estático y el intertemporal o intergeneracional. Señala que la eficiencia y la equidad son ambos juicios, declaraciones de preferencias. En el contexto de la economía, los juicios o preferencias son sobre asignación de recursos. Por una asignación en sentido pleno Arrow se refiere a un estado de los insumos y productos de cada proceso de producción; de las asignaciones de bienes finales a los individuos o a los hogares, y de los recursos productivos, trabajo y propiedad, requerido por cada persona u hogar. Y en un sistema de economía privada la distribución del ingreso se determina por la distribución original de las capacidades y de la propiedad, lo cual restringe ciertas asignaciones viables.

Según Arrow (1983), entre eficiencia y equidad, el concepto de eficiencia es el más simple. La definición habitual en economía fue primero claramente formulada por Vilfredo Pareto, la única ambigüedad de su definición es el significado de “mejor”. Al respecto, Arrow limita su análisis a la interpretación individualista: cada individuo es el juez de cuando él o ella esté mejor, para que se puedan respetar las decisiones individuales en el mercado y en la votación.

Las diferencias entre el punto de vista utilitarista, el principio de Rawls de beneficiar a los más desfavorecidos y la perspectiva de Nozick de que cualquier distribución alcanzada por la libre contratación es justa, ilustra suficientemente, según Arrow, la variedad de puntos de vista. Arrow, además, supone simplemente que la equidad significa tanta igualdad de ingresos como sea posible, y que la única razón en la que puede ser planteada en contra de políticas que lleven a la igualación de los ingresos es que se afecte la eficiencia (u otros objetivos deseables). Todo lo que realmente se necesita, en concepto de Arrow, es que la distribución del ingreso

2 En concepto de Sen, “el teorema general de la posibilidad se ocupa de la combinación del conjunto de las preferencias de los miembros de una comunidad en una preferencia social agregada” (Sen, 1985, 435).

deseable sea casi tan igual a lo que sería cedido por el funcionamiento natural del sistema.

Hasta cierto punto, la teoría económica puede ser utilizada para argumentar que los objetivos de eficiencia y equidad pueden ser separados, que cualquier distribución equitativa considerada puede ser alcanzada sin pérdida de eficiencia. El argumento de Arrow se basa en las importantes propiedades del sistema de precios competitivos, y plantea dos proposiciones al respecto: cualquier asignación del recurso obtenida por un sistema de precio competitivo es eficiente y para cualquier asignación eficiente de recursos habrá una redistribución de recursos iniciales tal que el sistema competitivo, después de la redistribución, termina descansando en la asignación de recursos dada. Se refiere Arrow aquí, en particular, al segundo teorema fundamental de la economía del bienestar, que permite la intervención a través de la política económica, con el fin de alcanzar una asignación más apropiada o justa que permita la redistribución de las dotaciones iniciales para luego dejar actuar al mercado en la determinación de la producción y del consumo.

Enfatiza Arrow que es importante que la redistribución de los recursos no se haga dependiendo de las acciones posteriores del individuo en el mercado, por lo que el monto de un impuesto sobre las ventas de determinados bienes podría afectar la eficiencia. El caso más importante es el de las competencias laborales, el cual no puede ser redistribuido. Una alternativa sería redistribuir los ingresos derivados de su venta, pero esto equivale a un impuesto sobre las ventas de mano de obra calificada, como en el caso de un impuesto sobre el ingreso ordinario.

Dado que un individuo siempre tiene el poder de reducir su oferta de mano de obra, la eficiencia de la asignación es reducida. En resumen, bajo un sistema en el cual los individuos tienen algún control sobre el monto total de tipos particulares de servicios laborales que ellos ofrecen, las redistribuciones arbitrarias del ingreso no son factibles. Por lo tanto, hay un *trade-off* entre equidad y eficiencia.

Un requisito que debe quedar registrado con toda claridad es, en criterio de Arrow, que la primacía del sistema de mercado lleva a la eficiencia solo bajo el supuesto de competencia perfecta, pero la competencia está lejos de ser perfecta. Es por consiguiente posible que las medidas que interfieren con el mercado podrían mejorar la eficiencia y la

equidad. Sin embargo, en el contexto del tiempo esas imperfecciones de la competencia son más relevantes para el problema de la eficiencia-equidad.

Según Arrow (1983), los economistas suelen argumentar que la inversión pública debe ser gobernada por el criterio de inversión. Pero de hecho, las inversiones públicas no necesariamente son efectuadas de conformidad con ese criterio. La cuestión también puede surgir si las inversiones privadas se realizan de esta manera. Piensa Arrow que una cuestión mucho más problemática son las imperfecciones del mercado de capitales. En un mundo de incertidumbre, los préstamos no necesariamente llegan a los niveles óptimos. En particular, los préstamos para la formación de capital humano, como en la educación o para el desarrollo de nuevas tecnologías, es probable que sean restringidos, y la intervención del Gobierno para estos fines ha sido bien argumentada; en el caso de la educación, por ejemplo, la necesidad es perfectamente aceptada por la mayoría de las naciones, posiblemente incluso sobreaceptada.

En criterio de Arrow (1983), una política de redistribución del ingreso a través de impuestos y transferencias no implica un riesgo de pérdidas de eficiencia tanto en un momento del tiempo y a través del tiempo. Una gran parte de la redistribución debería tomar la forma de formación de capital social de manera que aumente la productividad de los pobres. El ejemplo más evidente de la formación de capital social es la educación. Manifiesta Arrow (1983) que se toma muy en serio la obligación moral de lograr la equidad en el ingreso, ahora y en el futuro. Esta obligación tiene que hacerse de manera armoniosa con los requisitos de asignación eficiente en un momento dado del tiempo y en el tiempo. Arrow argumenta que ninguna solución simplista es posible, pero reconociendo las imperfecciones intrínsecas de la competencia en un sistema capitalista, esto permite la oportunidad para reconciliar los dos objetivos de eficiencia y equidad.

3.3 El criterio del igualitarismo social: Rawls y la teoría de la justicia (el criterio maximín)

Según Rawls (1971), el error de los enfoques distributivos que se fundamentan en la utilidad consiste en que no tienen en cuenta el hecho de que los individuos pueden tener fines distintos, además de la persecución del máximo bienestar medible

como utilidad. Por eso para Rawls es más importante considerar un conjunto de “bienes sociales primarios” definido como el conjunto de bienes que todo individuo necesita para promover cualquier plan razonable de vida que desee, estos son: derechos, libertades, oportunidades y poderes, ingresos y riquezas (Rawls, 1982, 95). En consecuencia, para Rawls equidad significa igualdad en cuanto a “bienes sociales primarios”, sujeta al “principio de la diferencia” (diferencias entre individuos), que solo se deben tolerar cuando vayan en beneficio de las personas en peor situación, pero no son tolerables para las libertades básicas.

La filosofía de Rawls sobre la justicia está inspirada en la teoría del contrato social de Kant, Rousseau y Locke. Considera Rawls que los principios más adecuados de justicia, al igual que en la teoría del contrato social, serían aquellos que acuerden libremente los individuos como integrantes de una sociedad. Sin embargo, los acuerdos no serán imparciales porque tienen el sesgo de los intereses individuales o de grupos de interés. Rawls, consciente de esta situación, considera que los principios más aceptables serían entonces los que se adoptarían en una situación hipotética o imaginaria en la que los juicios morales de los individuos no pudieran estar entorpecidos por sus intereses particulares, y denominó a esta situación la *posición original*.

La posición original se considera como una situación en la que un grupo de individuos iguales y libres saben que van a vivir en una misma sociedad y van a redactar los términos del contrato social de autorregulación. Los individuos conocen perfectamente el funcionamiento de la sociedad (en lo político, económico y social), pero desconocen toda la información que es moralmente irrelevante a la hora de redactar el contrato social. En especial, desconocen cuál va a ser su posición en la sociedad, lo que denomina Rawls como el *velo de la ignorancia*.

Los individuos en la posición original, sostiene Rawls, tendrán una opinión imparcial y justa sobre los objetivos distributivos, precisamente porque no saben si llegarán a ser ricos o pobres. Rawls argumenta que en esta situación adoptarían la función social *maximín* porque proporciona un seguro ante la eventualidad de ser pobres, y ante este temor de una futura eventualidad, preferirían que el nivel de renta de tal situación sea lo más alto posible. Dado que el peor dotado es el individuo de menor utilidad, el bienestar social debe evaluarse según la función

$$W(U^A, U^B) = \text{Min}(U^A, U^B), \quad (12)$$

Aquí el objetivo del Estado será maximizar la expresión (12), o sea, maximizar la situación de quienes están en la peor condición. Por esto, el criterio de Rawls es más conocido como *criterio maximín*.

3.4 La elección social de Amartya Sen y el problema de la eficiencia y equidad (justicia distributiva)

Amartya Sen construye su edificio analítico sobre la base de tres ejes fundamentales: 1) criticar el utilitarismo por reduccionista; 2) complementar la obra de John Rawls; y 3) constituirse en el segundo mejor exponente y continuador de la teoría de la elección social después de Arrow.

Para Sen (1998, 11), la economía tradicional del bienestar, inicialmente concebida por los economistas utilitaristas (entre estos, Edgeworth, 1881; Marshall, 1890; Pigou, 1920), había tomado un camino muy diferente al de la teoría de la elección social orientada hacia la votación. No se inspiró en Borda (1781) ni en Condorcet (1785), sino en su contemporáneo Jeremy Bentham (1789).

Según Sen “John Rawls ha dicho que los utilitaristas tienden a ver a la persona como una ubicación de placer o deseo, un lugar en el que se da ese hecho valioso llamado *utilidad*. (...) Las privaciones aparecen sordas y mudas en la métrica de la utilidad” (Sen, 1983, 152-3). Para Sen la discrepancia con el utilitarismo está en su insistencia de que todo – incluyendo todas las otras capacidades– se juzga exclusivamente por su utilidad. “Es esta visión estrecha basada en la utilidad de la economía del bienestar tradicional que la hace inadecuada para evaluar la acción y las medidas políticas en general, y en el desarrollo y cambio estructural en particular” (Sen, 1983, 153).

Las críticas de Sen al utilitarismo se enfocan en los siguientes aspectos:

- 1) Por ser indiferente a la distribución: “su programa consiste en maximizar la *suma total* de las utilidades, sin importar cuán desigualmente pueda ser distribuido ese total. Pero el uso de comparaciones interpersonales también puede asumir otras formas y permitir que las decisiones públicas sean sensibles a las *desigualdades* en cuanto al bienestar y a las oportunidades” (Sen, 1998, 24).

- 2) El utilitarismo valora los estados a partir de una información muy limitada, y no concede importancia intrínseca a ninguna otra información que no sea la de la utilidad de los estados y con ello se ignoran, entre otras cosas, las propias acciones (Sen 1985). Es decir, al tener como criterio de invarianza informacional únicamente las utilidades, le parece a Sen (1987) una reducción injustificable de las personas.
- 3) Critica el postulado utilitarista que agrega utilidades mediante la adición porque entiende que no hay nada en la identificación del bienestar con la utilidad que pueda hacer que el ordenamiento por suma se siga de modo automático sin invocar algunas consideraciones que nos permitan despreocuparnos de la igualdad de bienestar (Sen, 1985).
- 4) Sen también ha focalizado su crítica hacia los propios fundamentos de las funciones de utilidad individuales W_i (1985, 72). Para Sen, los W_i son simplemente valores, números para predecir la elección bajo incertidumbre, pero no tienen por qué coincidir con ningún concepto de utilidad que tuviera un significado independiente, tal como la felicidad o la satisfacción de deseos. Por tanto, no solo los valores de W_i pueda que difieran de las utilidades U_i tal y como las percibe la persona i misma (su felicidad, la satisfacción de su deseo, etc.), sino que también pueden diferir de lo que el elector espera gozar en la posición contrafáctica de convertirse en la persona i . En concreto, señala que el hecho de que W sea la suma de los valores W_i no nos dice nada en absoluto sobre qué relación hay entre W y las utilidades –independientemente caracterizado– U_i de las personas respectivas.

Rechazadas las pretensiones del utilitarismo para representar el bienestar social, de entrada, establece que debe huirse de una concepción básicamente subjetivista. En la búsqueda de un criterio “objetivo” de bienestar, es donde entra en diálogo permanente con Rawls (1971, 1993). Para Sen (1985, 1992, 1993, 1995) el bienestar de una persona puede entenderse considerando la calidad de su vida. La vida, a su vez, la considera como un conjunto de funcionamientos interrelacionados, consistentes en estados y acciones. Por tanto, la realización de una persona puede entenderse como el vector de sus funcionamientos. Estos pueden abarcar desde cosas tan elementales como estar suficientemente alimentado, tener buena

salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, hasta ser feliz, tener dignidad, participar en la vida de la comunidad, etc.

A partir de esta concepción del bienestar como funcionamiento, Sen construye su teoría de la justicia social. Lo que más va a llamar la atención de su planteamiento es que lo realiza en términos de libertad, lo que sin duda supone un claro desafío a las propuestas de los “libertarios”, que siempre han visto la igualdad como un peligro para la libertad y los derechos individuales (Nozick, 1974 y Rothbard, 1982). Para Sen (1992), los estados sociales no deben evaluarse por los objetivos alcanzados (funcionamiento), sino por la libertad que tienen las personas para alcanzarlos. La capacidad³, por tanto, representa las diversas combinaciones de funcionamientos (estados y acciones) que la persona puede alcanzar. Por ello, “la capacidad es un conjunto de vectores de funcionamientos que reflejan la libertad del individuo para llevar un tipo de vida u otro” (Sen, 1992, 54).

Queda claro el esquema analítico de Sen: el bienestar de un estado social depende de la libertad de que disponen los individuos para alcanzar funcionamientos que valoran, es decir, necesarios para llevar el plan de vida que deseen. A partir de aquí, su teoría de la igualdad es un corolario de lo anterior: la sociedad debe procurar que todos los individuos obtengan la libertad más amplia para obtener funcionamientos básicos como estar alimentados, estar libres de enfermedad, adquirir conocimiento (educación) para participar plenamente en el orden económico y social, etc.

Sen considera que “el enfoque amplio de los funcionales del bienestar social abre la posibilidad de usar numerosos tipos diferentes de normas de bienestar social, que difieren en cuanto al tratamiento de la equidad y la eficiencia, así como también en cuanto a sus requisitos informativos” (Sen, 1998,

3 Para Sen (1999) las capacidades son potencialidades que se concretan en funcionamientos. Los funcionamientos son los seres (beings) y haceres (doings) que la persona valora y puede efectivamente hacer. El enfoque de capacidades no se centra en los medios para un fin, sino en los funcionamientos intrínsecamente valiosos y en la libertad de las personas para perseguir unas metas que consideran valiosas en sí mismas. Las capacidades comprenden las oportunidades reales y actuales que las personas tienen para tomar decisiones informadas, para poder garantizarse una vida y las actividades que tienen razones para valorar. Capacidad significa en último término la libertad de una persona de escoger entre diferentes maneras de vivir y de ser.

24) y que eliminando la barrera artificial prohibitiva de las comparaciones interpersonales, también se han investigado muchos otros campos de medición normativa, con el enfoque axiomático del análisis del bienestar social. Sin embargo, surge el interrogante de “comparación interpersonal de qué”.

Las comparaciones de estados mentales pueden presentar muchas dificultades aun de deseos y placeres; puede resultar difícil para reflejar la privación de una persona. Pero en cambio las utilidades se pueden adaptar en respuesta a la privación persistente. “En efecto, el Principio de Diferencia en la teoría de Rawls (1971) de ‘justicia como equidad’ se basa en establecer la ventaja individual en términos del dominio o control de una persona sobre lo que Rawls denomina ‘bienes primarios’, que son recursos de uso general cuya posesión es útil para cualquiera, independientemente de sus objetivos exactos” (Sen, 1998, 26).

¿Qué diferencia a Sen de John Rawls (1971, 1993) y de Ronald Dworkin? De acuerdo con Sen (1992), los enfoques tanto de Rawls como de Dworkin son insuficientemente igualitarios. A su juicio, una propuesta de equidad no debería concentrarse en la igualdad de bienes primarios ni en la igualdad de recursos. Los bienes primarios y los recursos son importantes como medios para obtener funcionamientos importantes, pero el problema de concentrarnos en estos instrumentos es el “olvido” que se realiza, al no tener en cuenta las distintas capacidades de los individuos para transformarlos en funcionamientos. De forma explícita nos dice Sen que

Los recursos de que dispone una persona o los bienes que alguien tiene pueden ser indicadores muy imperfectos de la libertad de que realmente disfruta la persona para hacer esto o ser aquello. (...) las características personales y sociales de distintas personas, que pueden variar ampliamente, pueden llevarnos a variaciones interpersonales considerables en la transformación de recursos y bienes elementales, en realizaciones (...). El cambio de atención en la filosofía política contemporánea, tal como ocurre en las teorías de Rawls y Dworkin, hacia comparaciones interpersonales basadas en los recursos puede verse claramente como un paso hacia una mayor atención a la libertad. Pero estos cambios son esencialmente insuficientes (Sen, 1992: 51-52).

Sen (1998) considera que este procedimiento puede mejorarse tomando nota no solo de la propiedad de los recursos y bienes primarios, sino también de las

diferencias interpersonales a la hora de convertirlos en la capacidad para vivir bien; en términos de las respectivas capacidades que la persona posee para vivir la vida. El enfoque se concentra en las libertades sustantivas que tienen las personas, en vez únicamente de los resultados específicos que obtienen; y la concentración en las libertades puede ofrecer un marco general para analizar la ventaja y la privación individual en una sociedad contemporánea.

Sen (1993) es consciente de que es necesario evaluar el mercado desde su concepción de la igualdad como libertad. Para Sen (1993), la teoría económica de la asignación de mercado ha tendido a vincularse sólidamente a una estructura normativa “bienestarista”. Los éxitos y fracasos de los mercados competitivos se juzgan enteramente por los logros del bienestar individual (optimalidad de Pareto) y no por lo que hacen para fomentar la libertad individual. Cree que los teoremas fundamentales de la economía del bienestar son insuficientes para convalidar el sistema de mercado como un mecanismo de libertad. Así, el “teorema directo” (que todo equilibrio de mercado competitivo es eficiente según Pareto) es totalmente indiferente a la distribución de utilidades (o de rentas o de cualquier cosa) y no tiene apenas interés en la equidad.

Caso diferente sucede en principio con el “teorema inverso” (que todo resultado eficiente según Pareto es un equilibrio competitivo para algún conjunto de precios y con respecto a una distribución inicial de recursos dados). Para Sen (1993), dado el bienestarismo consecuencialista, no importa cómo identifiquemos el óptimo social; podemos conseguir ese óptimo social (un punto entre los puntos eficientes según Pareto) por medio de un equilibrio de mercado competitivo si tenemos la distribución inicial de recursos que se requiere. Pero, como indica Sen, el “teorema inverso” es engañoso, pues

Si queremos utilizar el equilibrio de mercado competitivo para conseguir cualquier óptimo social tenemos que disponer de la distribución inicial de recursos correcta y, dependiendo de cuán equitativos sean nuestros objetivos, tal cosa podría exigir una reasignación total de las relaciones de propiedad de cualquier sistema de relaciones que hayamos heredado históricamente (Sen, 1993, 127).

En concreto, nos dice Sen que de poco sirve el “teorema inverso” si no podemos, por razones políticas, legales o de otro tipo, reordenar libremente

las distribuciones de los recursos. Por tanto, este teorema no garantiza ni siquiera el logro limitado de la eficiencia paretiana para una distribución inicial de recursos dada.

De lo dicho hasta ahora, podemos señalar que todo el edificio analítico de Sen respecto a la justicia social (o justicia distributiva) debe entenderse como un apuntalamiento del de John Rawls (1971, 1993). De ahí que Sen no haga explícito que de lo que se trata es de “pactar” unos principios para la estructura básica de la sociedad. Él ha focalizado su trabajo en completar el principio de la diferencia con especial referencia a los bienes primarios. Queda claro, por tanto, que el trabajo de Sen supone una legitimación de la intervención del Estado para paliar los aspectos distributivos del mecanismo de mercado, aún más profunda que la sustentada por Rawls.

Con base en la idea básica de la teoría de Rawls, Sen ha formulado una propuesta más comprensiva para evaluar la equidad. Sen critica la concepción deontológica de la justicia de los libertarios como Nozick (1974). En el sistema de este último los derechos “naturales” de los individuos imponen restricciones que no pueden ser rebajadas y que tienen el efecto de excluir ciertas alternativas. Entre los derechos, destaca la trilogía de Locke (1690): derecho a la vida, derecho a la libertad (como control) y derecho a la propiedad. Precisamente es esta cualidad “sacrosanta” de la propiedad la que Sen critica. Para Sen (1985) existen buenas razones para violar los derechos de alguien si esto evita peores consecuencias, argumentando que este tipo de consideraciones es ineludible dados los problemas de interdependencia con que se tiene que enfrentar el análisis moral. Cree que es legítimo, por ejemplo, la violación de los derechos de propiedad de algunas personas si con ello se puede evitar una hambruna y mortandad crecientes. En conclusión, sostiene que las consideraciones sobre el bienestar y la condición de

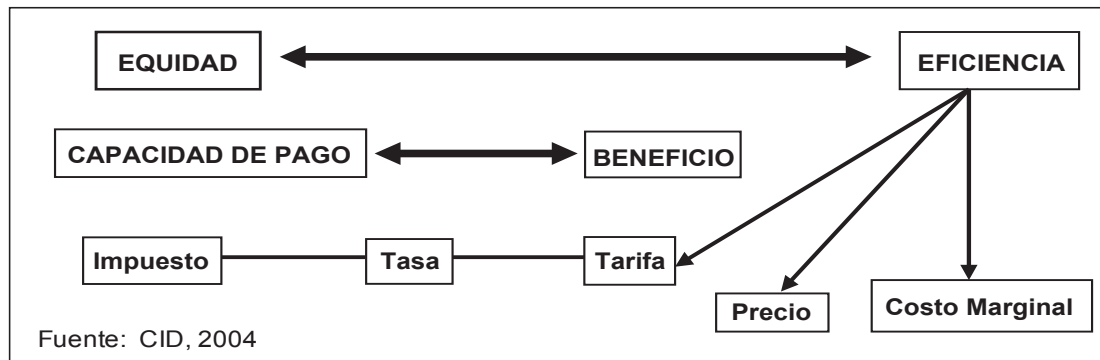
ser agente son imposibles de reconciliar con cualquier propuesta de independencia de las consecuencias; es decir, puramente deontológico. Ciertamente, nos dice Sen, tanto la autonomía de toma de decisiones como la inmunidad frente a la intrusión son constitutivos de un mecanismo de mercado sin externalidades, pero es necesario añadirle en su evaluación los éxitos en la mejora de las oportunidades económicas y de la libertad para conseguir cosas.

4. Nociones y técnicas de equidad desde los principios de beneficio y de capacidad de pago (equidad vertical y horizontal)

Las relaciones y tensiones entre la eficiencia y la equidad se pueden observar en la gráfica 6. La equidad se analiza desde la perspectiva de los principios de capacidad de pago y de beneficio. El principio de capacidad está más próximo a la equidad –vertical y horizontal– y se concreta a través de impuestos y contribuciones, en tanto que el principio de beneficio se aproxima más a la eficiencia e implica que cada quien contribuye o paga de acuerdo con la cantidad consumida o servicio recibido a través de cuasiprecios (tarifas) lo más cercanos como sea posible al costo marginal del servicio.

Estas diferenciaciones de equidad descansan, básicamente, en el nivel de renta de los individuos; y la renta o cualquier otra medida de la capacidad de obtener bienestar consiste en una función de tres elementos: dotación de factores –capital humano y riqueza heredada–, preferencias –en cuanto a alternativas como consumo-ahorro, trabajo-ocio, seguridad-riesgo, etc.– y suerte. Así, el valor monetario de la renta esperada de aquellos individuos con las mismas preferencias debe ser idéntico e independiente de otros factores sociales, culturales o de religión.

Gráfica 6. Relaciones y tensiones entre la eficiencia y la equidad y entre los principios de beneficio y de capacidad de pago



El principio de capacidad de pago, aunque está más orientado al problema de la política impositiva, a que cada contribuyente aporte de acuerdo con su capacidad de pago (equidad horizontal y vertical), también trata con el gasto cuando se le utiliza para medir precisamente la capacidad de gasto (consumo) del contribuyente o usuario en relación con el ingreso o renta (monetaria), o sea, con la disponibilidad de recursos para adquirir los bienes y servicios públicos (capacidad adquisitiva). El ingreso, que es uno de los componentes de la capacidad de pago, se relaciona de manera estrecha con el empleo, salario y consumo (gasto) y de esta forma “el análisis de la capacidad de pago permite captar los cambios que tienen lugar en la estructura de consumo de los hogares cuando se modifican los precios o el ingreso. Las variaciones son sensibles a las características del hogar” (CID, 2004, 8). En ambos casos (capacidad impositiva y capacidad adquisitiva), los análisis de la capacidad de pago deben tener presente la progresividad y la equidad.

El tema de la progresividad y la equidad desde la capacidad adquisitiva es especialmente relevante para el caso de las tarifas de servicios públicos domiciliarios por dos razones: 1) son servicios públicos esenciales en una sociedad moderna y por lo tanto se debe garantizar la inclusión de todos los usuarios, y 2) dada la heterogeneidad, diferencias sociales y carencia económica de los hogares de los estratos bajos, se les debe garantizar el acceso y consumo vital. Así, desde el enfoque de la capacidad adquisitiva, la tarifa es progresiva si la participación en el gasto del hogar aumenta con el nivel de ingreso.

5. Técnicas de medición de la eficiencia de las actuaciones privadas y públicas

Una vez enunciados los distintos conceptos de eficiencia que se pueden utilizar, es posible ordenarlos en dos grupos:

- 1) Técnicas de medición de la eficiencia productiva: eficiencia técnica y eficiencia asignativa.
- 2) Técnicas de la eficiencia económica (optimalidad de Pareto).

La eficiencia productiva analiza la forma como debe realizarse un gasto, y la eficiencia económica analiza si ese gasto se debe realizar o no (ver apartado 2). La eficiencia técnica analiza si la tecnología productiva empleada es la correcta, de si el sector público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos de que dispone (funcionarios, edificios, equipos, etc.), es decir, si no puede producir más de algún bien o servicio sin reducir la cantidad de *inputs* que utiliza o si puede producir lo mismo con menos *inputs* de los que está utilizando. Existe eficiencia técnica cuando el sector público está sobre su frontera de posibilidades de producción (Pablos y Valiño, 2000; Albi *et al.*, 2000).

La eficiencia asignativa analiza si el sector público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos que tiene o si está utilizando la mejor combinación posible a los precios vigentes de mercado, es decir, cuando está minimizando el costo de los bienes y servicios que suministra. La eficiencia asignativa implica además que el sector público sea técnicamente eficiente y utilice la combinación de

inputs más barata, que utilice la tecnología bien y que utilice la mejor tecnología (Pablos y Valiño, 2000; Albi *et al.*, 2000).

5.1 La eficiencia en sentido técnico y económico

El problema fundamental de esta técnica de medición aplicada al sector público y al privado es el cálculo de la función frontera, pues en el caso de lo público está sujeto a connotaciones especiales:

- En muchas ocasiones la producción pública no es objeto de venta en el mercado y, cuando lo es, tiene restricciones especiales, aunque también puede suceder con la producción privada de algunos bienes.
- La producción pública por lo general es de carácter monopolista, no sometida a presiones de la competencia, lo cual genera mecanismos inadecuados de incentivos tanto positivos como negativos para alcanzar una producción eficiente, pero también y por lo general las grandes corporaciones privadas operan como monopolios.
- Además, el sector público no solo tiene como objetivo perseguir la eficiencia, sino también la equidad. La contradicción entre estos dos principios provoca tensiones por cuanto las dos deben estar presentes en la valoración de cualquier política pública.

Las técnicas desarrolladas para medir la eficiencia en el sector público se han venido orientando precisamente al cálculo de la función frontera de producción. Este tipo de técnica de medición presenta significativas ventajas: 1) las dificultades de medición del verdadero *output* obligan a utilizar *outputs* intermedios. La envolvente de datos utiliza programación lineal y, en consecuencia, resuelve, de forma bastante adecuada, el problema de la medición de la eficiencia con multiplicidad de *inputs* y *outputs*. 2) Además, las técnicas de carácter no paramétrico, en general, se adaptan mejor a las características de incertidumbre y desconocimiento que rodean a la tecnología de producción pública. Sin embargo, otros trabajos han pretendido aproximarse sin necesidad de calcular funciones de frontera.

Tabla 1. Métodos de medición de la eficiencia de las actuaciones públicas

Técnicas no frontera	No paramétricas	Estudios econométricos
	Paramétricas	Análisis de clústers Indicadores de resultados
Técnicas frontera	Paramétricas	Modelos frontera determinísticos
		Modelo frontera estocásticos
	No paramétricas	Modelos frontera estocásticos, con datos de panel
		Análisis de las Envolventes de Datos, DEA

Fuente: Pablos Escobar, Laura; Valiño Castro, Aurelia 2000.

En general, nos encontramos con dos amplios tipos de técnicas de medición de la eficiencia técnica y económica en el sector público: aproximaciones de frontera y aproximaciones no frontera.

Desde Farrell se han desarrollado dos líneas de trabajo o modelos: 1) modelos paramétricos, con base en el empleo de la estimación econométrica y que parten de la forma particular de la función (Cobb-Douglas), y 2) modelos no paramétricos que utilizan técnicas de programación lineal y que no imponen ninguna forma definida previamente a la función (análisis envolvente de datos –DEA–). Un buen análisis de las posibilidades que ofrecen ambas técnicas puede encontrarse en Coelli, Battese y Rao (1998) y en Coelli, Estache, Perelman y Trujillo (2003).

Así, la medición de la eficiencia para una empresa o conjunto de empresas se puede efectuar a través de cuatro metodologías o modelos:

1. Modelos que utilizan una función de producción de frontera.
2. Modelos que no utilizan una frontera de producción de frontera:
 - Índices de productividad parcial (factor trabajo)
 - Índice global de productividad o productividad total de los factores.
3. Indicadores de costo medio: indicador ideal para medir la eficiencia real con la que opera una determinada empresa.
4. Indicadores de resultados económicos: se utilizan principalmente el *ratio* o tasa de rentabilidad, margen de contribución y otros *ratios* que relacionan las partidas de los estados contables.

5.2 Técnicas de medición de la eficiencia económica en la inversión

La eficiencia económica requiere contabilizar los beneficios y costos de los programas privados y de los públicos, para lo que ha desarrollado dos técnicas interrelacionadas: el análisis costo-eficacia y el análisis costo-beneficio. Al análisis costo-beneficio y a los costos de un gasto concreto se les conoce también como evaluación de proyectos.

El análisis costo-beneficio establece los beneficios para la sociedad de un gasto y de su costo. El análisis costo-eficacia, cuando no es posible obtener las medidas monetarias requeridas de los beneficios de un programa o proyecto, procede a calcular los costos sociales (comparando los costos con índices o medidas no monetarias de la efectividad del gasto). Sin embargo, medir los costos y beneficios es un trabajo complejo y constituye apenas aproximaciones a lo que en la realidad pueda suceder. En el caso, por ejemplo, de los proyectos de inversión privada o social, el resultado favorable no elimina los riesgos de estos.

5.3 Técnicas de eficiencia para los organismos públicos cuando no es posible la comparación de la producción y provisión de los bienes y servicios prestados

La mayor parte de los bienes y servicios (en particular los denominados bienes públicos puros) que ofrece el Estado de manera directa lo hace bajo la figura de monopolio; es decir, solo es posible un organismo público por un bien o conjunto de bienes o servicios públicos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, rama judicial, educación para los pobres, ministerios en general, establecimientos públicos).

Las técnicas de eficiencia diseñadas para estos casos donde no es posible la comparación de la eficiencia de un servicio con otro servicio o de una entidad

pública con otra similar dentro de un mismo contexto consisten en evaluar y comparar los resultados obtenidos en la prestación de los servicios con la misión, visión y objetivos asignados a cada institución u organismo en particular. La equidad queda como un residuo de si los programas o proyectos tenían como fin o no alcanzar ese propósito.

6. Conclusiones

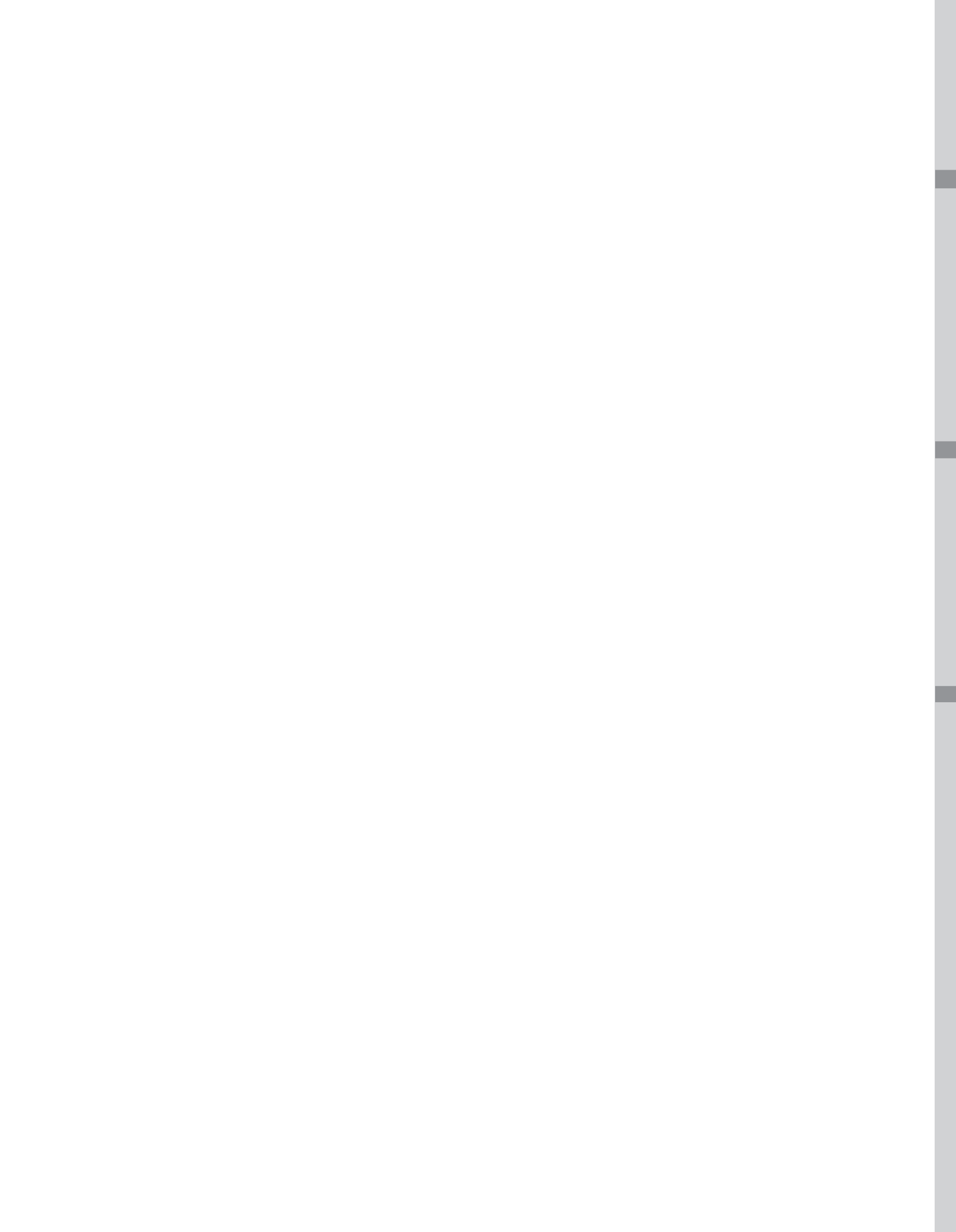
Una controversia interesante surge a partir de los planteamientos de Samuelson y Musgrave en relación con la eficiencia y la equidad (principios de beneficio y de capacidad de pago), debido a que Musgrave separa en su análisis los principios de beneficio y de capacidad de pago, y la función de eficiencia –asignación– de la función de redistribución –equidad–, contrario al planteamiento de Samuelson (1954, 1969), quien, justamente, buscaba integrar el gasto y la tributación.

Amartya Sen (1969) concuerda con Samuelson en que esta separación no es pertinente. Para Samuelson, el principio de beneficio permite integrar el gasto público y la tributación (la oferta del servicio y la contribución por el consumo) y por lo tanto la asignación (producción eficiente del servicio) con la distribución (equitativa) de acuerdo con la utilidad y preferencia del consumidor (usuario).

Se podría argumentar la separación de la equidad y la eficiencia con la equidad realizada a través de impuestos y un sistema de beneficios y la eficiencia a través del mecanismo de precios. Lo cierto es que las decisiones de equidad (justicia social) a través del gasto social y de los diferenciales de contribución (impuestos) se toman a través de un proceso político (democracia directa) o a través del Parlamento (democracia representativa). Sin embargo, la separación no es sencilla, pues la tributación y los beneficios afectan la estructura de incentivos y tienen el potencial para distorsionar la eficiencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, Kenneth (1951). *Elección social y valores individuales*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- _____ (1979). "The Economy and the Economist", *Partisan Review* 46.
- _____ (1983). *Collected Papers of Kenneth Arrow*, vol. 1: Social Choice and Justice. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University.
- Bergstrom, Roberts, Rubinfeld y Shapiro (1988). "A test for efficiency in the supply of public education". *Journal of Public Economics* 35.
- Cohen, G. A. (1996). ¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. En *La calidad de vida*, ed. Nussbaum, Martha y Sen, Amartya. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coelli, Tim; Estache, Antonio; Perelman, Sergio y Trujillo, Lourdes. 2003. *Una introducción a las medidas de eficiencia*. Washington: Banco Mundial – Alfaomega.
- Farrell, M. J. (1957). "The Measurement of Productive Efficiency". *Journal of the Royal Statistics Society, Serie A*, 120 (3), 253-81.
- Feiwel, G. R. (1987). "Opiniones de Arrow sobre la equidad, la eficiencia y la democracia". *Revista El Trimestre Económico*, vol. LIV.
- Farrell, M. J. and Fieldhouse, M. 1962. "Estimating Efficient Production Functions under Increasing Returns to Scale". *Journal of the Royal Statistics Society, Serie A*, 125.
- Feldstein, M. (1976.) "On the Theory of Tax Reform". *Journal of Public Economics* 86.
- González, Jorge Iván. 1998. "Sen y la elección colectiva". *Revista Cuadernos de Economía*, XVIII 29.
- Pablos Escobar, Laura y Valiño Castro, Aurelia (2000). *Economía del gasto público, control y evaluación*. Madrid: Biblioteca Civitas.
- Pedraja, Francisco; Salinas, Javier y Suárez, Javier (2001). "La medición de la eficiencia en el sector público". En *La medición de la eficiencia y la productividad*, eds. Álvarez Pinilla, Antonio. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Samuelson, Paul (1969), Biarritz (1966). "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation". En *Public Economics*, eds. Margolis J. and Guitton H. McMillan.
- Sen, Amartya (1969). "Session Five: Discussion of the Papers by Professors Samuelson and Musgrave". En *Public Economics*, eds. Margolis J. and Guitton H. McMillan.
- _____ (1976). *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (1987). "La elección social y la justicia". *Revista El Trimestre Económico* LIV.
- _____ (1983a). "Los bienes y la gente". *Revista Comercio Exterior*, vol. 33, No. 12.
- _____ (1995). *Nueva economía del bienestar*. Valencia: Universidad de Valencia.
- _____ (1985). "Well-being, agency and freedom: the Dewey Lectures 1984". *The Journal of Philosophy* 82: 169-221.
- _____ (1996). "Capacidad y bienestar". En *La calidad de vida*, eds. Nussbaum, Martha y Sen, Amartya. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós.
- _____ (1998). "Capital humano y capacidad humana". *Revista Cuadernos de Economía*, vol. XVIII, No. 29.
- _____ (2001). "La posibilidad de la elección social". *Revista BCV*, vol. XIV, No. 1.



resumen

El propósito de la investigación fue analizar la demanda de los servicios de educación y salud en Soacha (Cundinamarca) durante el período 2000-2010 mediante un modelo de regresión lineal denominado Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y su relación con el Sistema General de Participación (SGP). Se desarrollan teóricamente diferentes perspectivas en cuanto a lo público y el papel del Estado, el sistema de transferencias en Colombia y las normas vigentes en este aspecto; se presenta un panorama y contexto general de Soacha, su población y sus desarrollos en salud y educación. Se muestran los resultados después de aplicar el MCO y la evidencia de que tanto en educación como en salud existe una relación directa y significativa entre las transferencias del nivel central y el SGP, por lo que este ingreso toma gran importancia para el municipio y así dar cumplimiento a la demanda de los servicios públicos de salud y educación.

Palabras clave: Mínimos Cuadrados Ordinarios, salud, calidad de vida, descentralización, Sistema General de Participación.

abstract

The purpose of the research was to analyze the demand for education and health services in Soacha Cundinamarca during 2000-2010 period, using a linear regression model called Ordinary Least Squares (MCO spanish acronym) and its relationship with the Participation General System (SGP, spanish acronym). Different perspectives on the public and government role, the transfers system in Colombia and rules in this regard are theoretically developed; an overview and general context of Soacha, its people and developments in health and education is presented. Results are shown after applying the MCO and evidence that both education and health there is a direct and significant connection with transfers from the central level and the SGP, so this income takes great importance to the town and thus comply with the demand for public health services and education.

Key words: Ordinary least squares, health, life quality, decentralization, Participation General System.

resumo

O objetivo da pesquisa foi analisar a demanda por serviços de educação e saúde em Soacha Cundinamarca durante os períodos de 2000-2010, utilizando um modelo de regressão linear chamado os Mínimos Quadrados Ordinários (MCO) e sua relação com o Sistema Geral de Participação (SGP). É teoricamente desenvolvida diferente perspectivas sobre o público e o papel do Estado, o sistema de transferências na Colômbia e as regras atuais a este respeito; uma visão geral e contexto geral de Soacha, seu povo e desenvolvimentos em saúde e educação. Os resultados são apresentados após a aplicação do MCO e evidências de que tanto na educação como na saúde, há uma conexão direta e significativa com as transferências do nível central e do SGP, por isso esta renda tem grande importância para a cidade e, assim, cumprir a demanda por serviços públicos de saúde e educação.

Palavras chave: Os Mínimos Quadrados Ordinários, a saúde, A qualidade de vida, o sistema geral de participação.

Educación y salud en Soacha (Cundinamarca) durante el período 2000-2010 y su relación con el Sistema General de Participación

JUAN CAMILO ARÉVALO PARRA¹

Introducción

Con la evolución de los países y sus economías, la ciencia ha transformado sus postulados, siempre en la búsqueda de explicaciones sobre el bienestar para generar cambios en las condiciones favorables a los seres humanos, que es uno de los principios del desarrollo. El papel del Estado ha sido fundamental en la búsqueda de la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos, para disminuir la brecha entre las personas menos favorecidas y las más privilegiadas; es decir, mediante diferentes políticas y planes, encamina sus esfuerzos en la búsqueda del bienestar.

En Colombia el SGP, con las transferencias a las entidades territoriales, es un instrumento de política que busca inducir a la reciprocidad tanto regional como municipal consolidando el proceso de descentralización consagrado en la Constitución Política de Colombia (CP), cuya finalidad es llevar a cabo un mayor control político del gasto público y, sobre todo, evaluar la eficiencia y la eficacia de este, dando así la posibilidad de indagar, desde la economía pública, y específicamente desde la economía analítica, con instrumentos de evaluación del gasto público a nivel local, lo que permite aportar insumos con finalidades de control y toma de decisiones para los dirigentes y administradores públicos en los niveles técnicos y gerenciales.

En Soacha el Índice de Calidad de Vida (ICV) para el 2004 fue “77,7, superior al promedio del departamento de Cundinamarca

1 Economista, Universidad de Ibagué. Magíster en Administración Pública, Escuela de Administración Pública.

(67,5) y al nacional (70,8). Esto se debe a que es un municipio esencialmente urbano y las condiciones inadecuadas de calidad de vida se concentran en el campo” (Ayala, 2006); los ingresos del municipio en ese año se triplicaron en comparación con el 2001, a causa de la Ley 715 de 2001; por tal razón se hace necesario analizar la demanda de los bienes públicos suministrados por el SGP a través del gobierno local..

De acuerdo con Ayala, en “2001 la Nación transfirió al municipio \$ 18.014 millones colombianos, y en 2004 le giró por el Sistema General de Participaciones \$ 65.794 millones” (Ayala, 2006). A partir de las anteriores consideraciones, es necesario revisar la evolución de las transferencias del SGP y contrastarlas con la evolución del ICV del municipio, para crear herramientas e instrumentos de control enfocados al ente territorial en la ejecución de las transferencias de uso específico en salud y educación.

Como lo sugiere Becker, la intervención del Estado a través de la inversión social, especialmente en áreas como la educación y salud, y el entramado institucional que protege la vida de los más pequeños comportan la formación de capital humano. (Becker, 1988). Si el gasto social es eficiente, este puede tener un efecto muy grande a lo largo del ciclo de vida de los individuos, tarea que, según él, está en manos del Estado.

La relación entre recursos públicos y eficiencia en el gasto promueve la igualdad de oportunidades en el acceso a los programas sociales y, por consiguiente, permite evaluar el bienestar. Como lo manifiesta Cejudo, “los recursos disponibles no proporcionan suficiente información porque su aprovechamiento varía según circunstancias personales, como la edad o la salud; y socioculturales como la educación o el capital social” (Cejudo, 2007). Asimismo, Sen (1999) y Montesiano (2001) plantean la necesidad de evaluar la calidad de vida en términos de las capacidades² para lograr funcionamientos valiosos; Sen ejemplifica estas ideas señalando que algunos funcionamientos³ son muy elementales, como por ejemplo estar bien nutrido, poseer buena salud, etc.

2 Capacidad: hace referencia cuando un individuo muestra combinaciones en alternativas de estos funcionamientos que puede alcanzar.

3 Funcionamientos: corresponden a partes del estado de una persona, en especial aquello que esta logra hacer o ser al vivir.

En relación con las capacidades, Fresneda (2007) hace referencia a la discusión sobre las formas de asignación de subsidios, donde el sistema de selección de los beneficiarios está basado en la carencia o ausencia de capacidades y no en los ingresos, los cuales pueden resultar más adecuados a los objetivos de algunos programas. No obstante, es necesario revisar el acceso a un mínimo nivel de bienestar a los sectores más desfavorecidos, privilegiando las libertades y las necesidades fundamentales de los individuos, como lo afirma Nussbanum (1996), dando así un punto de partida desde un consenso esquematizado óptimo de participaciones relacionadas entre necesidades versus recursos, expone Ramírez (2011).

Dada la magnitud del gasto público realizado a través de las transferencias del SGP y sus efectos en los ICV, este estudio permite al municipio de Soacha conocer cuál ha sido el efecto de las transferencias de la nación en las condiciones de calidad vida, especialmente aquellas dedicadas a la educación y la salud; además, puede servir como un insumo para elaborar programas y políticas públicas que ayuden al municipio a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en relación con las transferencias que le son asignadas. El objetivo de la investigación fue analizar la demanda de los servicios de educación y salud en Soacha durante el período 2000-2010 mediante un modelo de regresión lineal.

En lo fundamental, Lozano señala que los gobiernos locales son más eficientes en el suministro de los bienes y servicios públicos, gracias a la competencia generada entre ellos. La ventaja de la provisión local reside entonces en que las administraciones municipales identifican mejor las necesidades y preferencias de sus comunidades. Así, el conjunto de decisiones tomadas por los agentes sobre el suministro de los bienes públicos locales y su financiación con recursos propios o transferidos conduce a una asignación eficiente en el sentido de Pareto, equiparable a las decisiones de las empresas y los individuos sobre los bienes privados; propone un modelo econométrico donde analiza variables como transferencias, gasto total de funcionamiento y número de habitantes con servicios públicos domiciliarios, índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y eficiencia administrativa del gobierno local (Lozano, 1998). Para esta investigación es rescatable el análisis transversal del autor, ya que tomó la eficiencia del gobierno local y las transferencias como variables de análisis econométrico, lo que se constituye en un punto de referencia para el municipio.

Buchanan, basado en la teoría de los clubes, formuló un modelo cuyos resultados eran similares a los propuestos

por Tiebout. Como parte de la teoría de los bienes públicos impuros, Buchanan logró ejemplificar la manera como un bien colectivo puede ser analizado como un bien privado, “en un club la exclusión es explícita, pues sólo aquellos que pagan un derecho o tasa de entrada pueden acceder al consumo. Aunque el bien sigue siendo no rival, es posible que se presenten problemas de congestión cuando el número de miembros excede un nivel óptimo. Por lo tanto, el objetivo es determinar el miembro marginal que maximiza el beneficio de los miembros del club” (Buchanan, 1965, 37). Camelo plantea un modelo econométrico de enfoque matemático tipo equilibrio de Nash descentralizado, expone los posibles escenarios óptimos con externalidades interregionales con objetivos distributivos, llegando a plantear la teoría de bienes públicos locales y la redistribución de los ingresos (Camelo, 2010).

En el Plan de Competitividad de Soacha se describen gráfica y estadísticamente diferentes fenómenos económicos y productivos del municipio, articulado con el municipio de Sibaté. Los dos municipios conforman una provincia que jalona el desarrollo económico local. Para la investigación se analizó el segmento del informe sobre condiciones de vida y las NBI. Compara el crecimiento del producto interno bruto (PIB) para diferentes provincias del departamento de Cundinamarca. Como resultado, el informe señala que Soacha se encuentra en un 8% de crecimiento por encima de las provincias de la región (Cámara de Comercio, 2009); además concluye que a nivel regional el municipio se ubica en un estado de desarrollo local incipiente en áreas relacionadas con la calidad de vida.

El informe sobre desarrollo económico incluyente de Soacha describe las estrategias de consolidación de desarrollo local y suministra estadísticas de 1993 hasta 2005 de diferentes fenómenos económicos y sociales. El documento contiene un análisis de población en situación de pobreza donde referencia los niveles de clasificación del Sisbén⁴. Según este informe, la población en nivel 1 es el 68%; además, relaciona las diferentes instituciones

4 El Sistema de Identificación de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) es una herramienta que mediante una encuesta clasifica a las personas en función de las características físicas de las viviendas donde habitan y de sus características sociodemográficas y económicas. Está compuesto por un conjunto de reglas, normas y procedimientos que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos de población en los distritos y municipios del país, con el fin de focalizar gasto social, para de esta manera garantizar que este sea asignado a la población más pobre y vulnerable.

educativas de educación superior que tienen impacto en el municipio y coadyuvan al desarrollo local. (Soacha, 2005). Teniendo en cuenta lo anterior, los principales desarrollos teóricos para la investigación fueron:

Lo público: evolución y concepto

Según Arendt, históricamente se han destacado en los asuntos políticos los griegos y los romanos. Para los primeros, la vida privada (ilion) es la vida inútil. Para los romanos el refugio temporal del ciudadano al margen de la res pública es la esfera privada, aspecto sobre el que construyen toda la teoría política, no tanto para oponer la esfera pública y la sociedad política, sino para oponer a la sociedad civil y la esfera social. El concepto de lo público es fundamentalmente una creación moderna; en términos sencillos, lo público es lo que está a la vista de todos y debe gozar de la máxima publicidad porque concierne a todos. En la antigüedad lo público se obtenía por exclusión, mientras que en la modernidad se obtiene por inclusión (Arendt, 1993).

En la teoría hegeliana esta distinción se dio entre sociedad política y sociedad civil como conceptos antinómicos donde cada uno se explica negando al otro; lo que no es sociedad política es sociedad civil y viceversa. Pero propiamente, lo público o se reducía a lo estatal o se diferenciaba, pero no habría de alcanzar carta de naturaleza sino hasta bien entrado el siglo XX (Arendt, 1993, 40).

Lo público, en la era moderna, tendió a confundirse con la esfera estatal, y en esa medida tuvo cierta tendencia, especialmente en la teoría liberal, a confundirse con la sociedad civil, como el ámbito de acción del individuo ajena al Estado. También se ha asociado con la provisión de bienes y servicios sociales por parte del Estado, o los llamados bienes públicos, que son aquellos bienes para los que el costo de ampliar el servicio a una persona adicional es cero y es imposible o costoso excluir a los individuos de su disfrute.

Samuelson afirma que una vez producido el bien público puede ser consumido por individuos adicionales sin un costo adicional. Bajo esas características, el mercado no produce las cantidades socialmente necesarias del bien o no lo produce, de manera que desde una perspectiva ortodoxa, el gobierno fuerce a la gente a contribuir para la

producción del bien público y luego les permita el consumo (Samuelson, 1995).

Bator ha argumentado que hay numerosas maneras en que el mercado no llega a ser eficiente en su producción, lo que apunta hacia la intervención del gobierno para corregir esas fallas a través de la provisión pública, pues se supone que no existe la garantía de que el sector privado alcance la eficiencia de Pareto⁵ en su producción, aunque tampoco hay motivos para creer que el gobierno sea más eficiente que el mercado. (Bator, 1958).

Entre los exponentes más representativos de la teoría de los bienes públicos están Musgrave y Samuelson. Este último recoge los aportes realizados por Lindahl y Wicksell sobre la provisión de bienes públicos en equilibrio parcial⁶, los denominó bienes colectivos⁷.

Para Musgrave el Estado cumple las funciones básicas de asignación, distribución y estabilización, de manera que redistribuye la riqueza y proporciona los bienes públicos. Desde este punto de vista comunitario, el Estado redistribuye, en nombre de la justicia y la equidad, Para lo cual acude al Federalismo Fiscal (FF), cuya característica es que el gobierno central restituye porciones significativas de la autoridad central a los entes territoriales o niveles subnacionales de gobierno, sobre todo en aquellas actividades relacionadas con el bienestar, como por ejemplo la educación y la salud.

Según el FF, en el gobierno central recae la responsabilidad sobre la estabilidad macroeconómica y la distribución de la renta; esta última se entiende como la ayuda a las capas o sectores más pobres de la sociedad. Sin embargo, estas funciones tienen que guardar una correspondencia con las restricciones

presupuestarias del gobierno central. Como los niveles de gobierno local no tienen la discrecionalidad sobre la política macroeconómica, los efectos de las políticas de ayuda pueden ser diversos. Por el lado de la redistribución de la renta, la movilidad de las unidades económicas restringe, eventualmente, los intentos redistributivos. Por ejemplo, un programa local dirigido a mejorar las condiciones de vida de los más pobres puede producir un flujo de más personas pobres, y la desbandada de aquellos que, con un ingreso mayor, tienen que soportar la carga tributaria del programa.

El FF establece que, por razones de eficiencia económica, se puede adelantar la prestación descentralizada de los bienes públicos con efectos localizados. Otra aproximación del FF parte del análisis de las interrelaciones originadas en el proceso de ingreso y gasto público entre los distintos niveles de la Administración Pública, tanto entre las situaciones en un mismo o diferentes niveles; así, el hecho se constituye en un dinamismo que conlleva un proceso de cambio en la estructura económica y social de un país en su organización y funcionamiento del sector público (Oates, 2006, 14).

Para Ospina (2007), el FF son transferencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales, motivadas por consideraciones de eficiencia y equidad distributiva, para corregir las consecuencias sobre la oferta local de servicios públicos en general que tienen disparidades entre las regiones. Por otra parte, Tiebout (1956), Buchanam (1996), Musgrave (1999) y Oates (1999) mencionan características elementales que son:

- El FF no está necesariamente vinculado a una determinada forma de Estado.
- Supone diferentes niveles de gobierno donde lo local no alude solo al municipio, sino a cualquier división territorial diferente al centro. Entre esos distintos niveles de gobierno se distribuyen las competencias fiscales.
- A nivel local es más fácil revelar las referencias por bienes públicos locales, debido a que la propia comunidad sabe qué es lo que necesita y con qué prioridad puede satisfacerlo.
- Ello se concreta a través del desplazamiento y agrupamiento de los agentes, de acuerdo con sus preferencias.

5 La eficiencia de Pareto, también conocida como óptimo de Pareto u optimalidad de Pareto, es un concepto de la economía que tiene aplicaciones en ingeniería y diferentes ciencias sociales. El término recibe su nombre a partir del economista italiano Vilfredo Pareto, quien utilizó este concepto en sus estudios sobre eficiencia económica y distribución de la renta; es una noción mínima de la eficiencia y no necesariamente da por resultado una distribución socialmente deseable de los recursos. No se pronuncia sobre la igualdad o sobre el bienestar del conjunto de la sociedad.

6 El equilibrio parcial hace referencia a cuando la empresa logra el beneficio máximo en función de los costos de factores e ingresos de ventas.

7 Para Samuelson los bienes colectivos tienen las siguientes características: "un bien colectivo 'puro' o indivisible es un bien económico cuyo consumo por una persona no disminuye en nada el consumo del mismo bien por otras personas; la característica de indivisibilidad consiste en que los bienes colectivos presentan la característica de inagotables".

- Por lo anterior, los entes se encargan de la provisión de bienes públicos locales, los cuales serán financiados, por lo menos en lo que respecta con sus rentas tributarias, mediante impuestos acordados con el principio del beneficio.
- A su vez, el nivel central se ocupa de la provisión de bienes públicos puros de alcance global y de las políticas redistributivas y estabilización de la economía.
- En materia de distribución, el nivel central podrá intervenir en la estructura fiscal local mediante transferencias (condicionadas o no) y subsidios.

En Colombia las reglamentaciones del FF visualizan las obligaciones constitucionales orientadas a fijar servicios a cargo de la nación, entidades territoriales, los recursos, participación de ingresos corrientes de la nación, Fondo Nacional de Regalías y endeudamiento.

Para Samuelson, la producción y provisión de los bienes públicos son necesarias para abordar eficientemente aspectos como asignación de recursos y distribución de la renta. Musgrave, al proponer la distinción entre las funciones principales del Estado, argumenta a favor de la propuesta de asignación óptima de los bienes públicos, separándolos de los aspectos retributivos e introduce el concepto de necesidades preferentes e indeseables⁸, que son provistas mediante los bienes de mérito y demérito, acciones que justifican en gran parte la intervención del Estado (Musgrave, 1999, 24).

Por último, se ha impuesto el concepto de bienes públicos globales (Stiglitz, 2006), cuyos beneficios se extienden más allá de un país, pueblo y generación. Al ser potencialmente públicos, también pueden ser potencialmente globales. Esta definición hace referencia a un bien que efectivamente es global en su calidad de bien público. En esta discusión, algunos bienes pueden ser universales, mientras que muchos otros no. Una definición menos estricta podría ser que un bien es globalmente público cuando beneficia

a más de un grupo de países y no discrimina a ningún grupo poblacional o generación.

Esto significa que la decisión respecto a cuáles bienes deben ser privados o públicos se ve como un asunto más técnico que político. El papel del Estado está limitado al suministro de los bienes públicos, los bienes que no cumplen con las condiciones de eficiencia en las transacciones del mercado en parte debido a esta definición usual; existe el concepto erróneo de que los bienes públicos son los que suministra el Estado (Kaul, 2002, 31).

El cuadro 1 resume la discusión sobre las razones que justifican la intervención del Estado en la economía. El cuadrante 1 ilustra el caso de los bienes privados, respecto de los cuales el mercado puede asignar los recursos eficientemente. Las dos características básicas en este caso son el hecho de tener rivalidad en el consumo y la exclusión del beneficio a quienes no pagan por él. En el cuadrante 2 se encuentran aquellos bienes o servicios para los cuales si bien no existe rivalidad en el consumo, sí es técnicamente posible excluir del beneficio generado a quienes no pagan y son reconocidos como bienes comunes. El tercer cuadrante muestra aquellos bienes que tienen la doble característica: no presentar rivalidad en el consumo y técnicamente no es posible excluir a quienes no pagan, se denominan bienes públicos puros. El componente público de las externalidades⁹ responde también a esta característica.

Tabla 1. Los bienes privados nacionales y los bienes públicos globales

Rival	No rival
Cuadrante 1 Bienes privados	Cuadrante 2-A Bienes no rivales que se han hecho exclusivos Cuadrante 2-B Bienes no rivales que se han hecho o mantenido no exclusivos
Cuadrante 4-A Bienes privados que se han hecho parcialmente exclusivos Cuadrante 4-B Bienes rivales mantenidos o hechos no exclusivos	Cuadrante 3 Bienes públicos puros

Fuente: Kaul et al, 2002; Musgrave, 1939.

8 Necesidades preferentes: son fijadas por el Estado atendiendo a criterios de utilidad pública; implican la intervención del Estado, modificando las preferencias privadas o individuales. Constituyen ejemplos de necesidades preferentes el incremento de la actividad deportiva, la disminución del consumo de alcohol, etc. Se satisfacen mediante la implementación de la provisión de bienes preferente a partir del ajuste por regla de votación en un sistema democrático, particular regla de la mayoría.

9 Se puede definir una externalidad como la situación en la cual los costos o beneficios de producción o consumo de algún bien o servicio no son reflejados en el precio de mercado de estos. Son externalidades aquellas actividades que afectan a otros para mejorar o para empeorar, sin que estos paguen por ellas o sean compensados. Existen externalidades cuando los costos o los beneficios privados no son iguales a los costos o los beneficios sociales.

La intervención del Estado

La intervención del Estado puede ser microeconómica neoclásica relacionada con la discusión entre eficiencia, equidad, preferencias, recursos y bienestar; o macroeconómica, abordada por Keynes a raíz de la Gran Depresión vivida durante los años 30, cuyos objetivos son dinamizar la economía y solucionar los problemas de crecimiento y pobreza. Esto se lleva a cabo con el aumento del gasto público y puede apoyarse en la provisión de bienes públicos. El intervencionismo hace referencia al activismo social como lo anota Giraldo. (1995). Esta forma de intervencionismo, materializado incluso desde antes de Keynes en el Nuevo Trato (New Deal), intentó, con éxito, aunque como lo resalta Giraldo (2001b), también fue vista como una opción a las revoluciones soviética y china que hasta la década de los años 60 aparecían como procesos exitosos de reforma social y política.

Samuelson supuso que el planificador sabio y benevolente¹⁰ conocía la función de bienestar social. Bergson afirmó que este sería similar a las funciones de utilidad individual, construidas a partir de estas, lo cual daría al nivel agregado la forma de la función del bienestar social. Samuelson, apoyado en Bergson, construye los Fundamentos del Análisis Económico. Como lo afirma Tropero, "(...) Samuelson (...) utiliza estas curvas de indiferencia social para, por analogía con la teoría del consumo, determinar las diferentes políticas que maximizarían el bienestar social, dados los recursos económicos disponibles. Esta línea de investigación sería en todo caso teórica, y no aplicable en la práctica. El paso de las utilidades individuales a las colectivas, para construir escalas de preferencia colectivas, quedó definitivamente cerrado por el conocido teorema de la imposibilidad de Arrow en 1951, cuando intentó construir una escala de preferencias colectiva similar a la individual" (Tropero, 2009, 305).

Según Arrow, la asignación de recursos debe realizarse con métodos ajenos al mercado (Arrow, 1974, 126); solo bajo unas condiciones muy estrictas

en la estructura de las preferencias individuales es posible la construcción de una función de bienestar social, recalcando el papel que juegan la democracia, las instituciones, los funcionarios públicos, entre otros, en la provisión y financiación de los bienes públicos (Braña, 2004).

Samuelson y Musgrave se basan en el individualismo metodológico y el principio maximizador con la consecuencia de que los bienes públicos solo pueden ser provistos por el Estado; lo anterior implicaría el problema del viajero gratis –free rider–, pues nadie querrá revelar sus preferencias sabiendo que una vez decidida la provisión del bien público, no puede ser excluido de su consumo (Saiegh, 1998). En consecuencia, se plantea el debate: distribución-eficiencia.

Olson afirma que los bienes públicos constituyen el argumento central del intervencionismo estatal (Olson, 1992), puesto que el gobierno produciría la cantidad óptima del bien que se financiaría a través de impuestos, con lo cual se internalizaría la externalidad, no habría el problema del viajero gratis, como tampoco costos, ni beneficios externos sin internalizar. En los casos puntuales donde el suministro de los bienes públicos puros es característica de los estados benefactores, la política fiscal es la base de la distribución y el suministro eficiente, con el fin de poder satisfacer las necesidades que el mercado no puede suplir, y traer consigo calidad de vida a los ciudadanos; es decir, la finalidad de la redistribución de los bienes facilita el Estado de Bienestar.

De esta manera, la economía del bienestar ha tratado de proveer criterios para evaluar la intervención del Estado e identificar y analizar cómo se puede alcanzar una asignación de recursos socialmente eficiente. La naturaleza de la economía del bienestar se encuentra en la obra de Pigou (1912), basada en comparaciones interpersonales de bienestar, mientras que la nueva economía del bienestar lo hace en los postulados de curvas de indiferencia y eficiencia en el sentido de Pareto, excluyendo comparaciones interpersonales de bienestar (Arechavala, 2008).

Arrow establece que no existe ninguna función de bienestar social que satisfaga todas las condiciones o requisitos que él había establecido (Arrow, 1974, 59). De esta forma se evidencia una estrecha relación entre Estado, sociedad y la optimización de recursos, ligada al tema del desarrollo económico sostenible.

10 En el enfoque de las *Finanzas públicas normativas* supone que el Estado (a través del Gobierno) sería "El fiel depositario del interés colectivo en aquellos problemas que la sociedad no pueda resolver eficientemente por medio del mercado", donde sería concebido como un "dictador benevolente" que representa los intereses superiores de la sociedad y donde se definirían normas tendientes a optimizar la acción del Estado en el ámbito fiscal (Saavedra, 2006).

El papel del Estado es importante en la asignación de recursos, la búsqueda de la eficiencia y la equidad en bienes como educación y salud. La política de descentralización a partir del SGP delega al Estado, por medio del gobierno municipal, la asignación de los cupos en ARS-S¹¹ y en educación de manera focalizada.

Para realizar un análisis detallado de la descentralización fiscal, hay que revisar los enfoques de la CEPAL¹². Giraldo propone tres niveles: el análisis financiero, los cambios institucionales y las políticas públicas; enfatiza que el modelo de la CEPAL subsidia la oferta a través de las instituciones prestadoras de servicios públicos en salud y educación, es decir, el Estado transfería los montos a los hospitales y escuelas públicas. El modelo de apertura económica cambia la asignación: focalización del subsidio hacia la demanda, es decir, el ciudadano cambia de rol y se vuelve cliente y tiene la opción de obtener un subsidio focalizado. Giraldo compara los modelos e ilustra detalladamente los niveles y los cambios estructurales en ellos (Giraldo, 2001b) (ver cuadro 2).

El sistema de transferencias en Colombia y el gasto público

En Colombia se introdujeron una serie de reformas en materia fiscal (Ramírez, 1999): la descentralización fiscal (1991-1993); reformas tributarias (1990, 1992, 1995); reformas laborales (1990), pensional y de salud (1993); privatizaciones y concesiones (1991, 1994), buscando el mejoramiento en cobertura y eficiencia en la provisión de los bienes públicos, como también desconcentrar el gasto nacional, lo cual se tradujo en responsabilidades en todos los niveles del gobierno: nacional, departamental y municipal.

11 Régimen subsidiado: Creado para beneficiar a las personas que no tienen capacidad de pago; consiste en subsidiarles la prestación de los servicios en salud. En el momento de la investigación por las ARS-S (administradoras del régimen subsidiado en salud), hoy EPS-S (empresas promotoras de salud subsidiada). Este modelo funciona a través de las transferencias de la Nación a los municipios; el 60% de estos recursos debe dedicarse a los problemas de salud de la población más vulnerable.

12 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región.

La hipótesis central es que los gobiernos locales son más eficientes en el suministro de bienes y servicios públicos, gracias a la competencia entre ellos y la identificación de las necesidades y preferencias de sus comunidades. Así, el conjunto de decisiones tomadas por los agentes sobre el suministro de los bienes públicos locales y su financiación con recursos propios o transferidos conduce a una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Entre las dificultades que surgen en este enfoque sobresale el hecho de requerir un número muy elevado de localidades para generar la competencia y, además, se presentan fallas en el mecanismo utilizado por los individuos para revelar sus preferencias por bienes públicos (Lozano 1998, 43).

Otra razón que según Lozano justifica las transferencias de recursos desde el gobierno central a los entes territoriales reside en la función distributiva “puesto que las riquezas de las diferentes regiones y de sus bases tributarias potenciales, es diferente desde el gobierno nacional, al contar con un sistema de recaudo tributario centralizado, puede implementar una política redistributiva”. (Lozano, 1998, 8). En este sentido, si los recursos para satisfacer las necesidades locales de educación y salud son administrados desde el nivel central, probablemente la eficiencia en su distribución no será óptima.

Con la Ley 46 de 1971 se definió el situado fiscal como una transferencia automática, creciente y con destino específico a una parte de los ingresos ordinarios de la nación. Según Iregui, Ramos y Saavedra, el sistema de transferencias no significó un cambio definitivo del sistema centralista; por el contrario, a través de la creación de nuevas instituciones mediante la Ley 22 de 1973 y la Ley 43 de 1975, el Gobierno concentró de nuevo la administración y los pagos de salud y educación básica. Esto se hizo a través de los fondos educativos regionales (FER) y de los servicios seccionales de salud (SSS), los cuales eran entidades descentralizadas encargadas de ejecutar el gasto nacional en educación y salud en los departamentos y municipios (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001, 3).

Durante el período presidencial 1978-1982 se promovió el Plan de Integración Nacional (PIN), que señaló la descentralización como uno de los principales objetivos de política económica del gobierno e instrumento para favorecer la autonomía de los entes territoriales. El PIN proyectaba reasignar recursos y redefinir competencias en el nivel central y regional, evitando que el financiamiento

de los Departamentos y Municipios dependiera exclusivamente de las transferencias nacionales. Se aspiraba a que las regiones aprovecharan en mayor medida su potencial tributario, lo cual disminuiría la dependencia de los aportes nacionales. (Iregui, Ramos y Saavedra 2001, 6)

En 1983, con la Ley 14, el sistema de cesión de recursos a las regiones tuvo nuevos ajustes. La Ley 12 de 1986 estableció un incremento gradual en la cesión del IVA, como proceso fundamental en el proceso de descentralización. De esta manera se puede evidenciar que las reformas fiscales de la década de los ochenta, tuvieron dos objetivos: i) descongestionar el presupuesto nacional de las responsabilidades del gasto territorial en un momento de crisis y deterioro de las finanzas nacionales, y ii) mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público. (Iregui, Ramos y Saavedra 2001, 7) Con la CP de 1991, se estableció una nueva base del situado fiscal: reordenó la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación; y, ordenó la creación del Fondo Nacional de Regalías, como un mecanismo adicional para transferir recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos hacia las regiones.

En los artículos 356 y 357 de la CP se estableció el marco general tanto para la asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales, como para la asignación de las transferencias del gobierno nacional. El artículo 356 definió el destino de los recursos del situado fiscal y fijó las pautas para la distribución de estos entre los gobiernos departamentales y los distritos especiales, anunciando que no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. El artículo 357 fijó los porcentajes de los recursos de propósito general del SGP y gastos de funcionamiento en salud y educación, sobre los ingresos corrientes de la nación que deben transferirse a los municipios y otros entes territoriales y estableció algunos criterios para su distribución: la participación de los municipios se incrementaría año por año del 14% de los ingresos corrientes de la nación en 1993 hasta alcanzar el 22% en el 2002; que el 60% de las participaciones se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con NBI y al nivel relativo de pobreza de la población de cada municipio; el 40% restante se distribuirá de acuerdo con la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida (C. P., 92).

La Ley 60 de 1993 definió las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial del situado fiscal y de las participaciones, y los criterios que deben seguir las entidades territoriales para la asignación de los recursos transferidos por la nación. En relación con el situado fiscal, señaló que el 15% de las transferencias se distribuye en partes iguales entre los departamentos y distritos especiales y el 85% restante se le asigna al resto de la población, con base en la fórmula de eficiencia fiscal y administrativa de la demanda actual de los servicios de salud y educación (ver figura 1). Junto con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación (ICN), los municipios cuentan con los recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación (Decreto 2132 de 1992)¹³, para invertir en proyectos de inversión con recursos locales propios como contrapartida, bajo la asistencia técnica de los ministerios y según sea el uso de los recursos, un Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI, o el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana.

La Ley 617 de 2000 categorizó a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios– de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación y teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal. Conforme a las categorías establecidas, dictó una serie de normas tendientes al cubrimiento del déficit fiscal, a racionalizar los gastos en los fiscos de los entes territoriales, a la creación de reglas para la transparencia de la gestión territorial y a establecer condiciones para la creación de municipios, entre otros (Bonet, 2006).

Se realizó una reforma constitucional que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 001 de 2001, creando el SGP, que consiste en un fondo único de recursos que reemplaza al situado fiscal, a las participaciones municipales en los ICN y a las transferencias complementarias al situado fiscal (Barón, 2003). La modificación del artículo 356 establece que la distribución de los recursos se realice

13 El Fondo de Cofinanciación para la Inversión social (FIS) tendrá como objeto exclusivo cofinanciar la ejecución en forma descentralizada de programas y proyectos presentados por las entidades territoriales, incluidos los que contemplan subsidios a la demanda, en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes, aprovechamiento del tiempo libre y atención de grupos vulnerables de la población.

según criterios de población atendida y por atender, composición de población entre urbana y rural, eficiencia administrativa, fiscal y equidad. Por su parte, el nuevo artículo 357 introduce relativa estabilidad en las transferencias mediante el cálculo del promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro años anteriores (Barón, 2003, 3). Entre 2002 y 2008 se estableció un período de transición, de tal forma que el SGP crecía en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada más un incremento anual de 2% en los años 2002, 2003, 2004 y 2005, mientras en los

años 2006, 2007 y 2008 el incremento anual sería de 2,5% (Barón, 2003, 9).

Con la Ley 715 de 2001 se dictaron las normas orgánicas en materia de recursos y competencias siguiendo lo dispuesto en el Acto Legislativo 001 de 2001. Un 4% tiene asignaciones especiales: 0,52% para los resguardos indígenas, 0,08% para los distritos y municipios con límites con el río Magdalena, 0,5% para a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2,9% para el Fonpet (ver figura 2).

Tabla 2. Comparativo de modelos de política económica

MODELO "CONSENSO DE WASHINGTON" (Modelo de apertura económica)	MODELO CEPAL (Modelo de sustitución de Importaciones)
Fiscal Financiera	
Gobierno financia su déficit contratando deuda en el mercado de capitales	Gobierno financia parcialmente su déficit con crédito del Banco Central (emisión monetaria)
Seguridad social a intermediación financiera privada	Seguridad social estatal
Mercado libre de divisas	Control de cambios
Desregulación financiera	Sistema financiero regulado
Libre inversión extranjera	Control a la inversión extranjera
Cambios Institucionales	
Banco Central Independiente del gobierno	Banco Central controlado por el poder político
Gobierno nacional se concentra en defensa y justicia y últimamente en programas asistencialistas	Gobierno nacional, además de defensa y justicia, asume gastos sociales, construcción de infraestructura básica y fomento económico
Descentralización política y fiscal	Centralismo
Agencias descentralizadas (establecimientos públicos) se financian vendiendo servicios	Agencias descentralizadas se financian con transferencias gubernamentales
Privatización	Estatización
Políticas públicas	
Manejo fiscal en función del ajuste económico	Manejo fiscal en función de la reactivación económica
Subsidios a la demanda	Subsidios a la oferta
Impuesto sobre consumo	Impuestos sobre renta y patrimonio
Apertura comercial	Proteccionismo
Flexibilización laboral	Garantismo laboral

Fuente: GIRALDO, César. Finanzas públicas en América Latina: la economía política

Figura 1. Distribución de recursos según Ley 60 de 1993

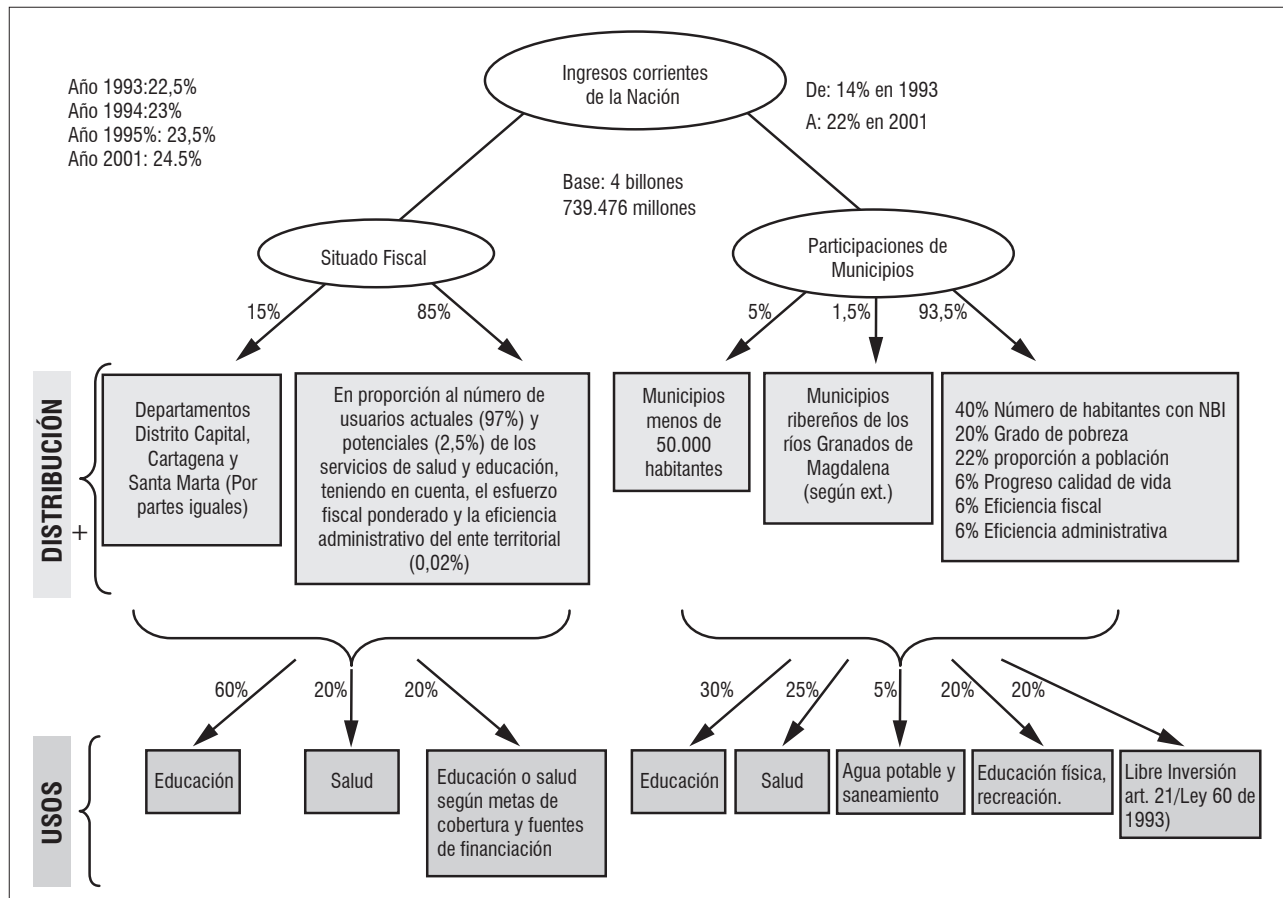
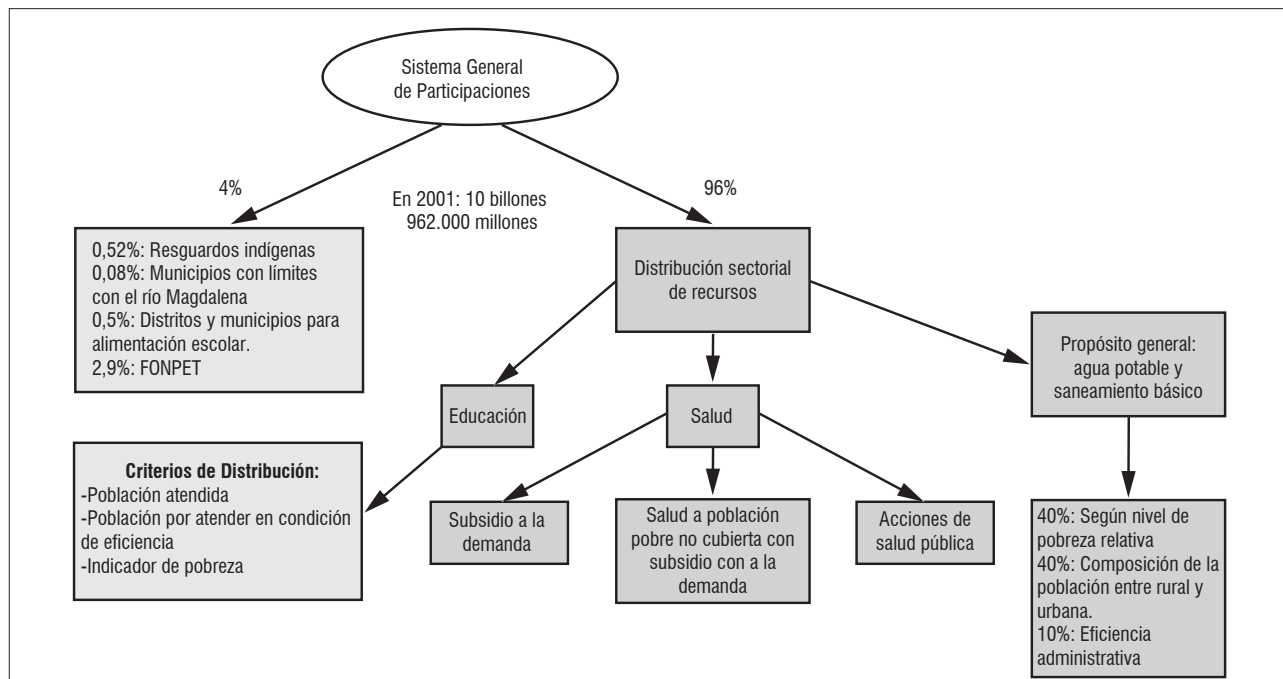


Figura 2. Distribución de recursos según Ley 60 de 1993.



Esta ley establece que los recursos para educación serán transferidos teniendo en cuenta la población atendida, la población por atender en condiciones de eficiencia y un elemento de equidad que se distribuirá con un indicador de pobreza. Contempla que los recursos serán transferidos directamente a los distritos y municipios certificados. En caso de no estar certificados, estos recursos serán enviados directamente a los departamentos. En relación con los recursos, para el sector de salud del SGP se destinarán a financiar los gastos en tres componentes: subsidios a la demanda, prestación de servicios de salud a población pobre no cubierta por los subsidios a la demanda y acciones de salud pública, definidas como prioritarias por el Gobierno nacional (Bonet, 2006, 54). Para la distribución del componente de subsidios a la demanda, se estima una transferencia promedio per capita al dividir el monto por transferir estimado por el número de población atendida en el país. Transferen los recursos multiplicando el valor per capita por la población atendida en cada entidad territorial en la vigencia previa. Finalmente, los recursos para financiar los eventos de salud pública se distribuirán teniendo en cuenta la población por atender, un criterio de equidad y uno de eficiencia administrativa.

El sistema de transferencias en Soacha (Cundinamarca)

En 2010 Soacha continúa en segunda categoría presupuestal. Según el DANE, tiene una población proyectada para 2012, con base el censo de 2005, de 477.918 habitantes. En la tabla 3 se presenta la conformación urbana y rural de este municipio. Su desarrollo físico para el 2010 tuvo múltiples vertientes, originadas especialmente por el acelerado crecimiento de asentamientos: 35.000 familias, principalmente víctimas de la pobreza y del desplazamiento forzado, conformadas por mujeres y niños, cuyos esposos y padres fueron asesinados por grupos al margen de la ley, oriundos esencialmente de la costa pacífica, los Llanos Orientales y el departamento del Tolima. Además, en 2010 el 80% de la población que habitaba en Soacha era pobre, la mayoría vivía en la comuna cuatro de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre, la comuna uno en inmediaciones de Santa Ana, Altos de la Florida y la Cristalina. Según el último censo era el municipio más poblado de Cundinamarca; 410.000 habitantes vivían en condiciones de miseria.

La tasa de analfabetismo en 2010 era de 3,4 para el área urbana y de 3,7 para el área rural.

Según información del Departamento Nacional de Planeación (2011), Soacha ha presentado crecimientos significativos en su población, pasando de 305.883 habitantes en 1997 a 455.992 en 2010. Según el Censo 2005 el 51,26% de su población son mujeres y el 48,74% hombres. La mayor concentración poblacional está en el rango de edad productiva (de 15 a 29 años). La edad promedio de la población es 26,97 años. Actualmente, el 86,9% de la población es menor de 50 años y sus demandas sociales se concentran en salud reproductiva y para el trabajo, capacitación para mejoramiento laboral y espacios públicos para la movilidad y el descanso (Alcaldía, 2010, 25). El PIB del municipio en 2005 fue de \$ 2.315.536,3 millones y el PIB per capita fue de \$ 5.927.878.

Tabla 3. Conformación del territorio urbano y rural de Soacha

<i>Corregimiento 1</i>	<i>Corregimiento 2</i>	<i>Comuna</i>	<i>Ubicación</i>
Romeral	El Charquito	Comuna 1	Suroccidente
Alto de Cabra	Alto de la Cruz	Comuna 2	Centrooccidente
San Jorge	San Francisco	Comuna 3	Noroccidente
Fusunga	Cascajal	Comuna 4	Nororiente
Panamá	Bosatama	Comuna 5	Centroriente
Chucua Primavera			Centroriente
Tinzuque Villanueva			

Fuente: POT Soacha 2004, tomado de Garzón, 2005.

Principales indicadores de educación para Soacha

Para la presentación de los principales indicadores en materia de educación, se toma como referencia el estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para Cundinamarca 2012, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Universidad de La Salle y el Observatorio Social de Cundinamarca.

En 2012 la cobertura bruta de primaria en Soacha fue de 96,9% y de transición fue de 91,8% (SIAESP, 2011, 23). En cuanto a la población infantil, según el censo 2005, hay 129.359 niños y niñas entre los 0 y 14 años de edad, 25.638 son menores de 6 años (primera infancia), pertenecen a sectores de extrema pobreza, con vulnerabilidad económica y social, de los niveles 1 y 2 del Sisbén; y 40.704 entre 7 y 18 años de diversa procedencia étnica y de sectores con vulnerabilidad económica, social y cultural. (Alcaldía, 2010, 25).

En relación con el cumplimiento de los ODM No. 2, lograr la educación primaria universal, Soacha presentó en 2010 una tasa de cobertura del 100% para educación preescolar, educación básica primaria y secundaria y del 93% para educación media (Alcaldía, 2010, 39). Asimismo, la tasa de analfabetismo en 2010 fue del 1% y la tasa de repetición del 2,3%.

Principales indicadores en salud para Soacha

La problemática de salud en Soacha se relaciona con factores como asentamientos precarios, población en estado de pobreza, sin condiciones de sanidad y alimenticias que permitan tener un desarrollo apropiado; condiciones ambientales negativas por la contaminación industrial (PNUD, 2011). Asimismo, los problemas en materia de inclusión social y laboral de la población en condiciones de discapacidad, que para el año 2005 era de 17.930 personas, de las cuales 4.727 presentaban discapacidad cognitiva y 3.302 discapacidad mental; además, el 80% de esta población se encontraba desempleada y el 30% no contaba con seguridad social (PNUD, 2011, 23).

Han aumentado los problemas en salud mental: consumo de sustancias psicoactivas; discapacidad mental; violencia intrafamiliar; altos índices depresivos que han llevado a algunos jóvenes al suicidio, relacionado con los niveles de desempleo, bajo índice de autoestima, elevado nivel de estrés, entre otros. Otro de los problemas en materia de salud es la multifiliación al régimen subsidiado. Para el año 2007 ascendía a 284.168 individuos, correspondiente al 78,3% del total de la población (PNUD, 2011, 24). El 78% de quienes están en situación de desplazamiento se encuentran afiliados al régimen subsidiado.

En Soacha la mortalidad en menores de un año está representada principalmente por malformaciones congénitas o deformaciones cromosómicas y trastornos respiratorios. De igual manera, las principales causas de muerte en menores de 5 años hacen referencia a infecciones respiratorias agudas y accidentes (PNUDa, 2011, 55).

1. Metodología

Para la estimación del comportamiento en educación y salud en Soacha, se han tomado las cifras relacionadas, por una parte, con los cupos oficiales

asignados en educación y las transferencias para educación en millones de pesos y, por la otra, la población afiliada a las ARS-S y las transferencias para salud en millones de pesos. El período de análisis es el comprendido entre los años 2000-2010; la fuente de estas cifras fue la Alcaldía Municipal de Soacha.

En educación se obtuvo información de dos programas financiados por el SGP: Prestación de Servicio y Calidad Educativa para los Años 2000-2010. En salud se recopiló información de dos programas financiados por el SGP: Régimen Subsidiado y Plan Básico en Salud. Para medir el comportamiento del sector de la educación en Soacha en relación con SGP, se realizó una regresión lineal con el método de MCO, procesado en Eviews 7.1, para lo cual se ha planteado el siguiente modelo:

$$Y_i = \beta_1 + \beta_2 X_{i1} + \beta_3 X_{i2} + u_i$$

donde

Y = Número de cupos asignados en educación en Soacha

X_1 = Recursos del SGP para educación en el programa de prestación de servicio

X_2 = Recursos del SGP para educación en el programa de calidad educativa.

β_1 y β_2 y β_3 = Parámetros

U = Distorsiones del modelo.

Asimismo, para medir el comportamiento del sector de la salud en Soacha en relación con SGP, se realizó una regresión lineal con el método de MCO, procesados en Eviews 7.1, para lo cual se ha planteado el siguiente modelo:

$$H_i = \beta_1 + \beta_2 X_{i1} + \beta_3 X_{i2} + u_i$$

Donde:

H = Número de personas afiliadas a las ARS-S en Soacha

X_1 = Recursos del SGP para salud en Soacha en el programa régimen subsidiado en salud.

X_2 = Recursos del SGP para salud en Soacha en el Programa de Atención Básica en Salud

β_1 , β_2 y β_3 = Parámetros

U = Distorsiones del modelo.

Para la construcción de este panel de datos se tomaron las cifras oficiales relacionadas con las variables antes

mencionadas, para el período comprendido entre 2000 y 2010, deflactadas a precios del año 2008, se obtuvieron las variaciones correspondientes, y con estos datos se corrió el modelo en el programa econométrico Eviews 7.1 (ver tabla 4).

Tabla 4. Transferencias SGP – Cupos instituciones públicas y ARS-S SOACHA 2000-2010.

PRINCIPALES VARIABLES PARA EL ANÁLISIS, SOACHA (2000-2010)								
Años	Total educación SGP en millones de pesos	Prestación de servicio del SGP en millones de pesos	Calidad educativa del SGP para educación en millones de pesos	Cupos oficiales	Total salud SGP en millones de pesos	Régimen subsidiado del SGP en millones de pesos	Plan de Atención Básico (PAB) del SGP en millones de pesos	Población afiliada ARS-S
2000	5.574	5.477	97	47.300	2.584	1.893	691	63.931
2001	5.902	57.933	109	41.302	1.621	1.295	327	63.931
2002	7.511	7.506	6	45.066	6.724	6.330	394	66.950
2003	27.416	26.714	702	51.029	7.281	6.521	760	72.796
2004	39.780	38.012	1.768	46.535	9.640	8.620	1.020	121.282
2005	56.521	43.024	13.497	51.638	20.400	19.651	749	126.992
2006	53.140	51.644	1.496	52.104	12.763	11.584	1.178	133.638
2007	65.528	54.634	10.894	55.993	13.070	12.041	1.029	150.976
2008	66.378	57.146	9.232	55.572	13.454	12.429	1.025	138.602
2009	81.962	72.346	9.616	56.924	18.045	16.749	1.295	139.795
2010	84.062	80.277	3.785	57.735	20.326	18.391	1.934	100.545

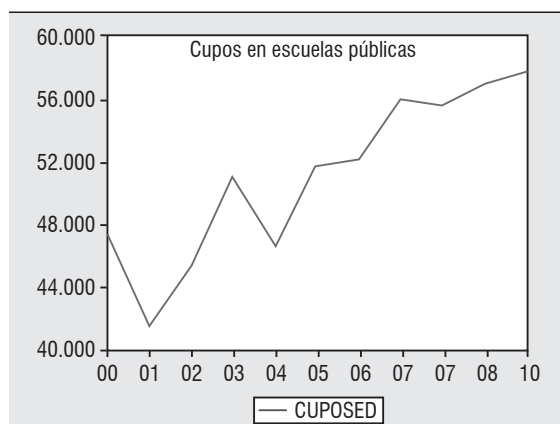
Fuente: Alcaldía de Soacha, elaboración propia.

2. Resultados

2.1 Educación

Con base en la información de la tabla 4, y con el fin de visualizar la posible tendencia, estacionalidad o bien cíclicos que por lo general presentan las series de tiempo, se muestran de forma gráfica las variables suavizadas, así: Cuposed, que corresponde a los cupos asignados en educación.

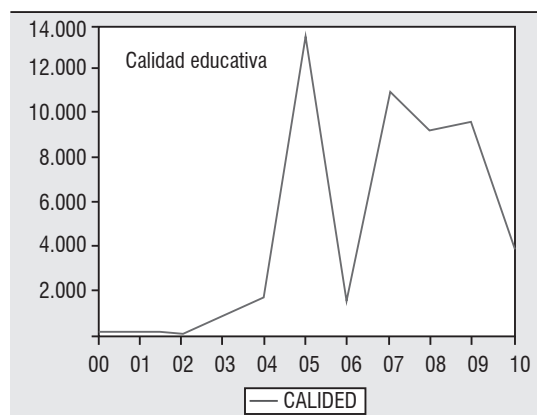
Gráfica 1. Cupos educación pública 2000-2010



Fuente: autor.

La variable Calied corresponde al valor de las transferencias del SGP para educación en el programa de calidad educativa en millones de pesos para Soacha.

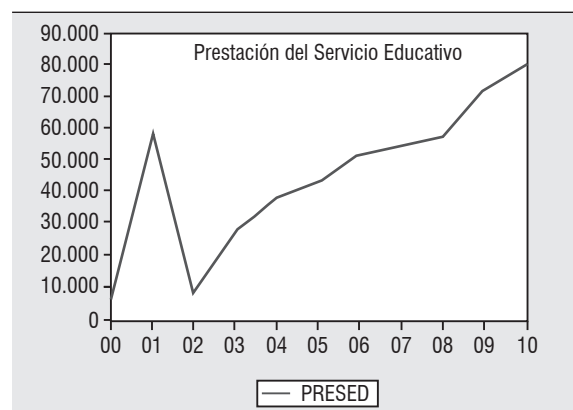
Gráfica 2. Ejecuciones pasivas en el Programa de Calidad Educativa en Educación 2000-2010



Fuente: autor.

La variable Presed corresponde al valor de transferencias del SGP para educación en el Programa de Prestación del Servicio Educativo para el Municipio.

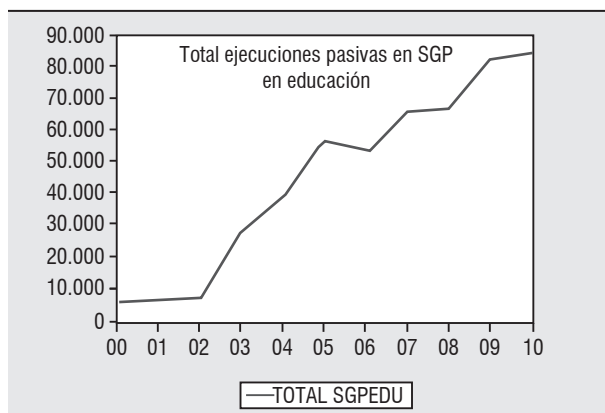
Gráfica 3. Ejecuciones pasivas en el Programa de Prestación al Servicio en Educación 2000-2010



Fuente: autor.

La variable Totalsgped corresponde al valor total de transferencias del SGP de educación para Soacha.

Gráfica 4. Ejecuciones pasivas en educación del SGP 2000-2010



Fuente: autor.

Como se puede observar en las gráficas anteriores, los cupos en educación han mostrado una tendencia creciente en el período 2001-2010, mientras que el comportamiento de las transferencias ejecutadas del SGP en educación ha mostrado un comportamiento constante entre 2002 y 2005, retomando el crecimiento entre 2007 y 2010. El total de ejecuciones pasivas entre 2002 y 2003 fue muy alto, ya que el municipio tuvo un gran avance en infraestructura de escuelas públicas.

2.1.1 Regresión del modelo para educación

Dependent Variable: CUPOSED
 Method: Least Squares
 Date: 05/12/13 Time: 17:26
 Sample: 2000 2010
 Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	44827.80	2715.156	16.51021	0.0225
PRESED	0.085956	0.060686	1.416416	0.1944
CALIDED	0.499369	0.286363	1.743833	0.1193
R-squared	0.539035	Mean dependent var		51018.00
Adjusted R-squared	0.423794	S.D. dependent var		5392.589
S.E. of regression	4093.419	Akaike info criterion		19.69915
Sum squared resid	1.34E+08	Schwarz criterion		19.80767
Log likelihood	-105.3453	F-statistic		4.677453
Durbin-Watson stat	2.037869	Prob(F-statistic)		0.045151

Estimation Command:

LS CUPOSED C PRESED CALIDED

Estimation Equation:

CUPOSED = C(1) + C(2)*PRESED + C(3)*CALIDED

Substituted Coefficients:CUPOSED = 44827.80271 +

0.0859594264*PRESED + 0.4993692997*CALIDED

En la anterior salida se puede observar que existe una relación directa entre el número de cupos asignados (Cuposed) y el valor de los recursos de transferencias girados a través del SGP en los programas de prestación de servicio (Presed) y calidad educativa (Calided). En este sentido, ante variaciones en los recursos del SGP, los cupos educativos se incrementan en 0,085 unidades en cupos en cuanto a ejecuciones pasivas en prestación y en 0,499 unidades en cupos relacionados con la asignación calidad educativa. Lo anterior demuestra que la inversión en calidad educativa incrementa más el número de cupos adicionales en relación con la prestación del servicio educativo.

De esta manera, se puede evidenciar que la variable dependiente (Cuposed) es explicada en un 53% por la variable independiente (SGPE) con los programas de prestación al servicio educativo y calidad educativa, dado por el coeficiente de determinación, lo que indica, según la salida de Eviews, que las variables independientes o exógenas tomadas en el modelo explican la variable endógena en un 53%.

Es necesario aclarar que en términos de validación del primer modelo, la probabilidad no es suficiente para garantizar la optimalidad de los datos, aunque se realiza el análisis para hacer una revisión de los datos que se obtuvieron durante la etapa de recolección de la investigación.

Dependent Variable: CUPOSED

Method: Least Squares

Date: 05/12/13 Time: 17:28

Sample: 2000 2010

Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	43520.00	1271.077	34.23868	0.0000
TOTALSGPEDU	0.167036	0.023959	6.971640	0.0001
R-squared	0.843760	Mean dependent var		51018.00
Adjusted R-squared	0.826400	S.D. dependent var		5392.589
S.E. of regression	2246.839	Akaike info criterion		18.43540
Sum squared resid	45434550	Schwarz criterion		18.50775
Log likelihood	-99.39471	F-statistic		48.60377
Durbin-Watson stat	2.434826	Prob(F-statistic)		0.000065

Estimation Command:

=====

LS CUPOSED C TOTALSGPEDU

Estimation Equation:

=====

CUPOSED = C(1) + C(2)*TOTALSGPEDU

Substituted Coefficients:

=====

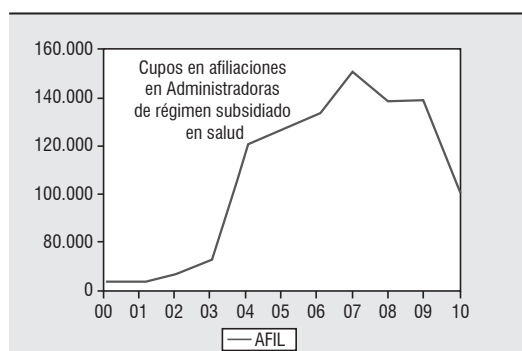
CUPOSED = 43519.99678 + 0.1670358714*TOTALSGPEDU

El modelo anterior muestra la variable dependiente cupos en educación pública (Cuposed) y la variable independiente, que es el total de ejecuciones pasivas giradas por el SGP, da como resultado que el SGP en educación explica un 84,43%; donde se demuestra la importancia de esta designación por parte del Estado para llevar a cabo la prestación del servicio público educativo básico para el municipio de Soacha, dejan un 26% a otras variables de financiación externas al SGP;. Por otro lado, se identifica que cuando se varía el monto en educación, éste se incrementa en un 0,16 en cupos en educación pública.

2.2. Salud

Con el fin de visualizar la posible tendencia, estacionalidad o bien cíclico que por lo general presentan las series de tiempo, se muestran de forma gráfica las variables suavizadas, presentadas en la tabla 4 así: AFIL corresponde a los cupos tomados por ciudadanos del municipio de Soacha en ARS-S

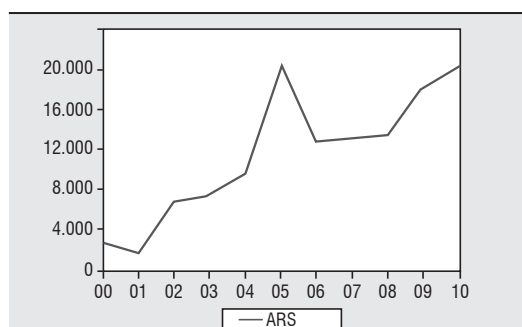
Gráfica 5. Cupos en salud para ARS-S 2000-2010



Fuente: autor.

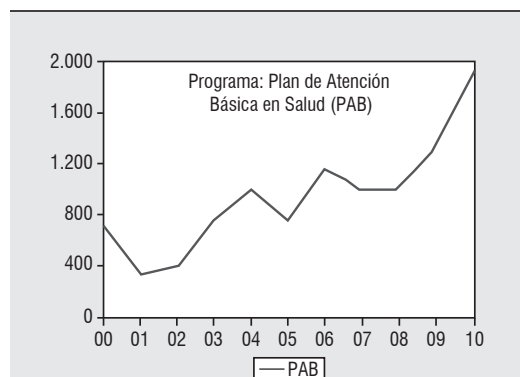
La variable ARS corresponde al valor de las transferencias del SGP para el Programa de Régimen Subsidiado en Salud en millones de pesos.

Gráfica 6. Ejecuciones pasivas en el Programa de Régimen Subsidiado en Salud 2000-2010



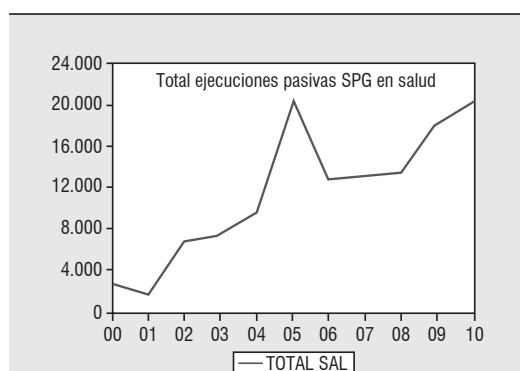
Fuente: autor.

Gráfica 7. Ejecuciones pasivas del Programa de Atención Básica en Salud 2000-2010



Fuente: autor.

Gráfico 8. Ejecuciones totales del SGP en salud 2000-2010



Fuente: autor.

Como se puede observar en las gráficas anteriores, la población afiliada a ARS-S en Soacha ha mostrado una tendencia creciente desde 2003 hasta 2009 y 2010 cuando decreció, al igual que el comportamiento de las transferencias del sistema general de participaciones en salud ha mostrado un comportamiento similar con un crecimiento significativo en el año 2005 y en el año 2009 y una caída en sus recursos ejecutados en el año 2006.

2.2.1 Regresión del modelo para salud

Dependent Variable: AFIL
Method: Least Squares
Date: 05/12/13 Time: 17:32
Sample: 2000 2010
Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	64238.20	19798.60	3.244583	0.0118
ARS	3.801936	1.906546	1.994149	0.0812
PAB	3.237491	26.56128	0.121888	0.9060

R-squared	0.515633	Mean dependent var	107221.6
Adjusted R-squared	0.394542	S.D. dependent var	34418.38
S.E. of regression	26781.35	Akaike info criterion	23.45580
Sum squared resid	5.74E+09	Schwarz criterion	23.56432
Log likelihood	-126.0069	F-statistic	4.258209
Durbin-Watson stat	1.286179	Prob(F-statistic)	0.055042

Estimation Command:

LS AFIL C ARS PAB

Estimation Equation:

AFIL = C(1) + C(2)*ARS + C(3)*PAB

Substituted Coefficients:

AFIL = 64238.19509 + 3.801936159*ARS + 3.237490909*PAB

En la anterior salida se puede observar que existe una relación directa entre el número de personas afiliadas a la ARS-S (AFIL) y el valor de los recursos de transferencias girados a través del SGP en los programas de régimen subsidiado (ARS) y PAB. En este sentido, ante variaciones en los recursos del SGP, el número de afiliados a las ARS-S se incrementa en 3,80 cupos cuando este procede de la ejecución del Programa de Régimen Subsidiado y en 3,23 cupos cuando procede de la ejecución pasiva del programa del PAB en Salud. De esta manera, se puede evidenciar que la variable dependiente (NARS) es explicada en un 51% por las variables independientes (ARS y PAB).

Para este tercer modelo es necesario decir que no tiene unas probabilidades óptimas para poder afirmar que las variables que se tomaron son relevantes, pero se planteó el modelo econométrico para revisar los datos obtenidos en el trabajo de campo.

Dependent Variable: AFIL

Method: Least Squares

Date: 05/12/13 Time: 17:34

Sample: 2000 2010

Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	64028.47	15896.72	4.027779	0.0030
TOTALSAL	3.773624	1.219201	3.095161	0.0128

R-squared	0.515609	Mean dependent var	107221.6
Adjusted R-squared	0.461787	S.D. dependent var	34418.38
S.E. of regression	25250.34	Akaike info criterion	23.27403
Sum squared resid	5.74E+09	Schwarz criterion	23.34638
Log likelihood	-126.0072	F-statistic	9.580021
Durbin-Watson stat	1.278584	Prob(F-statistic)	0.012822

Estimation Command:

LS AFIL C TOTALSAL

Estimation Equation:

AFIL = C(1) + C(2)*TOTALSAL

Substituted Coefficients:

AFIL = 64028.46675 + 3.773624136*TOTALSAL

El anterior modelo econométrico indica que las ejecuciones pasivas del SGP en salud explican el 51% del total de cupos demandados por los ciudadanos del municipio de Soacha, dejando a otras variables exógenas del modelo una explicación del 49%. Además, en una variación del SGP en salud se incrementará en 3,77 cupos.

3. Discusión y conclusiones

El Estado como garante del desarrollo ha encaminado sus esfuerzos a la distribución de los recursos en busca de la equidad. Por esta razón, mediante las transferencias se pueden mejorar las condiciones de vida de los menos favorecidos. La educación y la salud en Soacha (Cundinamarca) han presentado una evolución positiva en términos de cobertura y número de personas afiliadas al Sistema General de Salud; esto, soportado con los indicadores de medición de avance de Colombia y Cundinamarca frente a los ODM.

Ni en las variables de educación ni en las de salud se logró establecer mediciones reales, debido a que el municipio es epicentro y receptor de personas víctimas del desplazamiento forzado, lo que hace traslapar la veracidad de los datos y la auténtica evolución de los indicadores sociales para el municipio a través del modelo presentado en la investigación.

De acuerdo con las estadísticas y los resultados del modelo de regresión lineal por MCO, se pueden evidenciar, tanto para el sector de educación como para el de salud, relaciones directas y correlaciones significativas entre los recursos transferidos desde el nivel central y las variables expuestas, respectivamente, por lo que se puede concluir que el sistema ha dado resultados prósperos para Soacha.

En el SGP en Soacha, en el período analizado, las ejecuciones que más aportan en términos de cupos

en los resultados de las ejecuciones pasivas están en el sector de salud. Por otro lado, el modelo que más tiene explicación por la variable “transferencias del SGP” es educación, donde se hace patente la importancia de este ingreso para el municipio y así cumplir con la demanda de este servicio público meritorio.

Recomendaciones

Pese a los resultados, no es posible considerar que la relación directa entre las transferencias para el sector de la educación y los cupos asignados sea relevante para afirmar avances significativos en el sector; si bien es cierto que la cobertura, la prestación del servicio y la calidad en educación son importantes, se deben visualizar otras variables que soporten la eficiencia en la educación pública del municipio.

Se sugiere realizar un análisis transversal de la asignación de los subprogramas de prestación del servicio, ya que el beta estimado indica que el modelo econométrico tiene un efecto muy bajo sobre la inversión que se realiza para el total del programa de prestación del servicio. Además, se deben reinventar

acciones pertinentes en la planeación para aumentar el efecto del beta arrojado en la calidad, que es de 0,40, para que, junto con la variable cobertura, se mantenga una buena calidad en la educación pública del municipio.

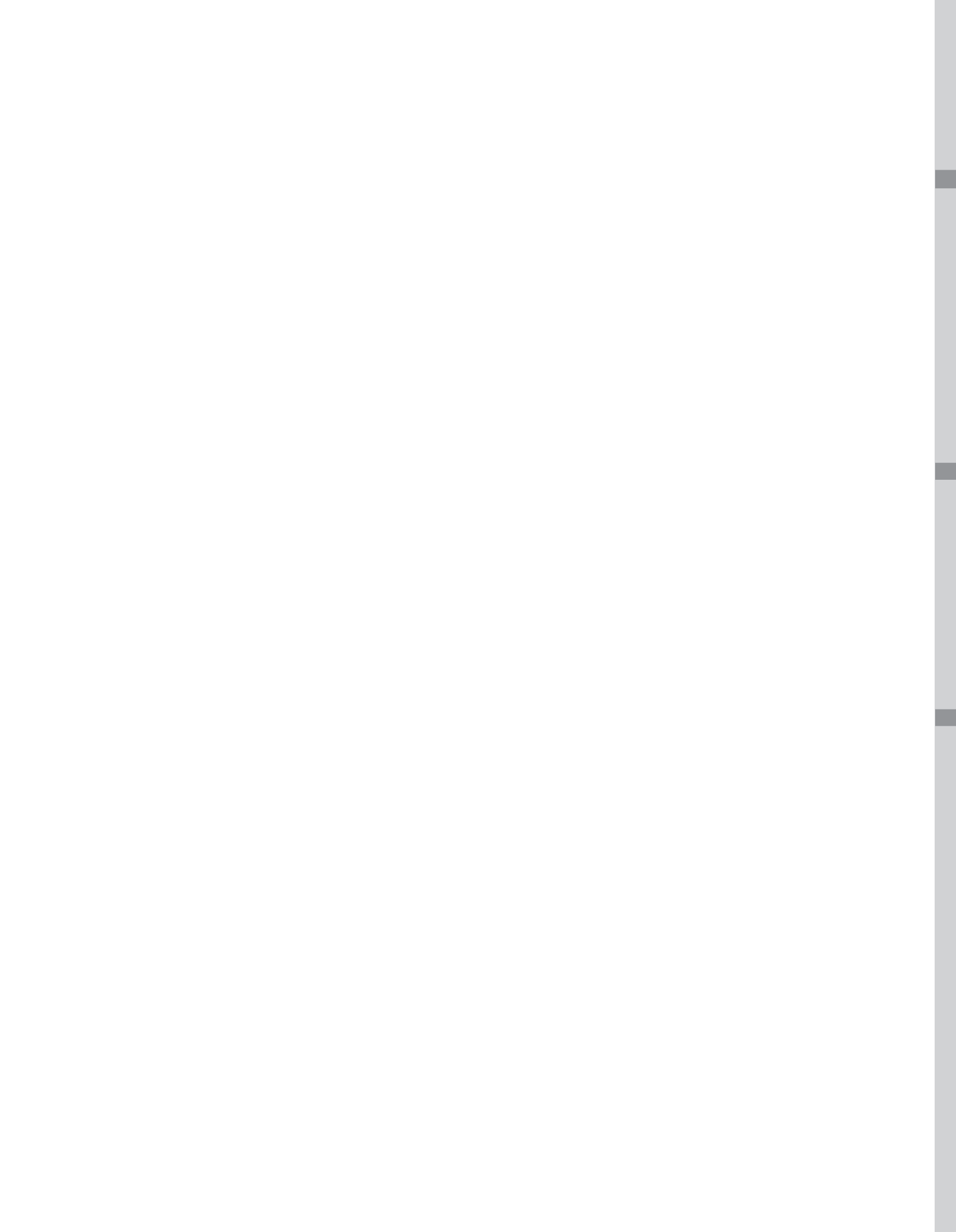
De igual manera, la medición de los recursos transferidos desde el nivel central para el sector de salud de Soacha muestra una relación directa en términos de afiliación de la población a las ARS-S; no se puede determinar la evolución en el sector, excepto en términos de cobertura, prestación del servicio y régimen subsidiado. Es importante considerar variables que permitan medir la calidad de la salud y el avance en este aspecto de la población del municipio.

Las transferencias destinadas a las ARS-S son un gran componente para determinar el número de cupos demandado por los ciudadanos del municipio, por lo cual su efecto es significativo y se debe mantener su inversión. Para focalizar tal subsidio, se debe realizar más inversión en este programa, ya que en el aspecto econométrico es el efecto más alto dentro de los modelos realizados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Municipal (2010). Plan de Atención Integral. Alcaldía Municipal de Soacha.
- Arechavala, M^a Noelia Somarriba (2008). *Aproximación a la medición de la calidad de vida social e individual en la Europa comunitaria*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Arendt, Hannah (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Arrow, Kenneth (1974). *The Limits of Organization*. Nueva York-Londres: W W Norton & Company.
- Ayala, Ricardo (2006). *Evaluación de la gestión de las finanzas públicas de los municipios de Soacha, Fusagasugá, Chía y Zipaquirá*. Bogotá: Cámara de Comercio.
- Barón, Meissel (2003). *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990* (vol. 36). Bogotá: Centro de Estudios Económicos del Banco de la República.
- Bator (1958). The Anatomy of Market Failure. *The Quarterly Journal of Economics*.
- Becker, Gary S. (1988). The Family and State. *Journal of Law and Economics* 31: 1-18.
- Bonet, Jaime (2006). *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) 77.
- Braña, F. (2004). Teoría de los bienes públicos y aplicaciones prácticas. *Estudios de Economía Aplicada*, 177-185.
- Buchanan, James M. (1965). An Economic Theory of Clubs. University of Delaware.
- Buchanan, James M. (1996). *Sociedad y Democracia: vías de renovación del sistema*. Universidad Complutense 39-59.
- Cámara de Comercio, Rosario (2009). Plan de Competitividad para la Provincia de Soacha. Disponible: http://camara.ccb.org.co/documentos/5069_centro.pdf
- Camelo, Milton Samuel (2010). *La teoría de los bienes públicos locales: estado actual y reconsideraciones*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia.
- Cejudo, Rafael (2007). Capacidades y libertad. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 47(0034 -9712), 9-22.
- Constitución. 1991. Bogotá: Constitución Política de Colombia.
- Fresneda, Óscar (2007). La medida de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas. *Estudios y Perspectivas* 18 (1).
- Giraldo, César (1995). *Política fiscal e inflación*. Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2001b). *Finanzas públicas en América Latina, la economía pública*. Bogotá: Desde Abajo.
- González, Jorge Iván (1998). Arrow: La elección, los valores y la ideología del mercado. *Cuadernos de Economía*, XVII: 10.
- Iregui, Ramos; Saavedra (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Kaul, I.; Conceicao, P.; Le Goulven, K. & Mendoza, R. (2002). *Por qué interesan hoy en día los bienes públicos globales*.
- Lozano, Ignacio (1998). *Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia*. Colombia.
- Montesiano, José (2001). Reseña del libro La Calidad de Vida, Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (compiladores). *Revista Académica POLIS*, 1: 3.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1973). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- _____ (1999). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. México: McGraw-Hill.
- Nussbanum, M. (1996). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oates, Wallace (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37:1120-1149.
- _____ (2006). *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. Institute for Federalism and Intergovernmental Relations 05.
- Olson, Mancur (1992). "Foreword" en Todd Sandler. *Collective Action*, University Of Michigan Press.
- Ospina Gil, Armando A. y Martínez Jaramillo, Harold (2007). *Las transferencias como estrategia del proyecto regional de descentralización fiscal*. UCPR (junio-noviembre) 111-138.
- Pigou, Arthur C. (1912). *Wealth and Welfare*. London: Macmillan.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Separata Soacha, retos y propuestas para la construcción colectiva de un programa de gobierno*. Bogotá: PNUD.
- _____ (2011). *Estado de avance de los objetivos de desarrollo del milenio – Soacha*. Bogotá: PNUD.
- Ramírez, Jaime (2011). *La hacienda pública en Colombia*. Bogotá: Ediciones del Profesor Ltda.
- Ramírez, Juan Mauricio (1999). *Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa*. CEPAL.
- Saavedra, Leonardo Letelier (2006). *Las fallas del mercado*. INAP – Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública 5, 4.
- Saiegh, Sebastián (1998). *La nueva economía política, racionalidad e instituciones*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional 10: 1-33.
- Samuelson, Paul A. (1947). *Foundations of Economic Analysis*. Harvard University Press.
- Samuelson, Paul A. & Nordhaus, William (2006). *Economía*. México: McGraw-Hill.
- Samuelson, Paul (1969). Pure Theory of Public Expenditure and Taxation. An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors. *Public Economics* 98-123.

- Sen, Amartya (1999). *Análisis del concepto de Estado del bienestar y el análisis de los conceptos que inciden en su futuro*. Círculo de Economía de Barcelona. <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm>
- Stiglitz, Joseph E. (2006). *Making Globalization Work*. New York: W.W. Norton.
- Alcaldía de Soacha (2005). *Desarrollo económico incluyente del municipio de Soacha*. <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=jDa-2--&x=59012>
- Tiebout, Charles (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy* 64 (5): 416-424.
- Tropero, Bernardo (2009). La medición del bienestar social: una revisión crítica. *Estudios de Economía Aplicada*. 27 (2): 299-324.
- Wiesner, Eduardo (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal, informe final de la Misión para la descentralización*. Bogotá: Presidencia de la República, DNP.



resumen

Se trata de un artículo tipo ensayo para la búsqueda de pertinencia teórica del proyecto de investigación "Caracterización de las Veedurías Ciudadanas en Seis Municipios del Departamento de Caldas como Potenciadoras del Control a la Gestión Pública Local: Villamaría, Neira, La Dorada, Riosucio, Filadelfia, Pácora", convocatoria ESAP 2010, en el marco de los intereses de indagación que convocan al Grupo Orión. Decisión tomada por el investigador para comprender el "grado/nivel" conceptual que fuera "congruente/coherente" con la naturaleza del problema y los objetivos de investigación, dado que el tema "Relaciones del Estado y la sociedad a través de veedurías ciudadanas" es uno de los referentes de la reforma del Estado y construcción de lo público, en cuanto reflexión/conocimiento/investigación que ha logrado avances teórico-conceptuales significativos y que hoy estallan en fuentes planas y virtuales. Considero que en la "pertinencia teórica" podría estar el "avance del conocimiento", que deviene producción de conocimiento, dado que la figura del "ensayo" también es un plano generador/potenciador de conocimiento. Por ello, el artículo tipo ensayo se presenta estructurado alrededor de "supuestos teóricos" desarrollados bajo el de argumentación de la escritura.

Palabras clave: pertinencia teórica, veedurías ciudadanas, mediaciones, mediadores, participación ciudadana, nichos, relaciones Estado-sociedad

abstract

This is an essay article type of theoretical relevance research of investigation project "Characterization of citizen oversight in six municipalities in the department of Caldas as enhancer of control to local governance: Villamaría, Neira, La Dorada, Riosucio, Filadelfia, Pácora" summons ESAP 2010 in the framework of inquiry interests that call the Orion Group. Decision taken by the researcher to understand the "degree / level" concept to be "congruent / consistent" with problem nature and research objectives, since the topic "Relations of the State and society through citizen oversight" is one of the leaders of state reform and public construction, as reflection / knowledge / research has made significant theoretical and conceptual advances and now burst into flat and virtual sources. I believe that in the "theoretical relevance" could be the "advancement of knowledge" which becomes "knowledge production" since the concept of "test" is also a generator / enhancer knowledge level. Therefore, the essay article type is structured around "theoretical assumptions" developed under the argument of writing.

Key words: Theoretical relevance, citizen oversight, mediation, mediators, citizen participation, niches, state-society relations.

resumo

Trata-se de um artigo parecido a um ensaio¹ para a pesquisa de relevância teórica do projeto de pesquisa "Caracterização de supervisão cidadã em seis municípios do departamento de Caldas como controle potenciado de governança local: Villamaría, Neira, La Dorada, Riosucio, Filadelfia, Pácora" Convocação ESAP 2010, no âmbito dos interesses da investigação que convocam o Grupo Orión. Decisão tomada pelo pesquisador para compreender o "grau / nível" conceitual, que seja "congruente / consistente" com a natureza do problema e os objetivos da pesquisa, uma vez que o tema "Relações do Estado e da sociedade por meio de supervisão cidadã" é uma das referências da reforma do Estado e construção do público, em quanto de reflexão / conhecimento / pesquisa que tem chegado a avanços teóricos e conceituais significativos e agora explodiu em fontes fixas e virtuais. Acredito que na "relevância teórica" poderia ficar o "avanço do conhecimento", que se torna "produção de conhecimento", já que o conceito de "teste" é também um nível de conhecimento gerador / potencializado. Portanto, o artigo parecido a um ensaio é estruturado em torno de "pressupostos teóricos", desenvolvidos sob o argumento da escrita.

Palavras chave: relevância teórica, a supervisão cidadã, as mediações, os mediadores, participação cidadã, nichos, as relações Estado-sociedade.

Las veedurías ciudadanas en cuanto a mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local

SILVIO CARDONA GONZÁLEZ¹

Introducción

La aventura del "pensar/escribir/expresar" alrededor de las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad, en contexto del proyecto de investigación referido, convoca la pregunta derivada número 1 –¿cuáles son las relaciones entre el Estado y la sociedad que generan las dichas veedurías para favorecer la eficacia de la gestión pública local?– y su correspondiente objetivo: describir los rasgos que caracterizan a las veedurías ciudadanas en cuanto a actores, organización, estructura, procesos, gestión y resultados.

En virtud de dicha aventura, me propongo hacer explícitas las comprensiones alrededor de los grandes "términos relacionantes"² de la pregunta de conocimiento planteada, para lograr la "pertinencia teórica"³: relaciones Estado-sociedad, veedurías ciudadanas, eficacia de la gestión pública, lo local; un todo en la posibilidad del "indagar-reflexionar".

Indagar/reflexionar sobre las condiciones de posibilidad (relaciones/relacionamientos) de las veedurías en cuanto mediaciones-mediadores convoca ante todo al asunto del pensar/

1 Investigador principal del proyecto referido, profesor catedrático titular de la ESAP Caldas, director del grupo Orión, tutor semillero de investigación Redes de Gestión de lo Público, especialista en Gestión Pública, magíster en Administración Educacional, doctor por la Universidad de Salamanca (España), director de posgrado UCM.

2 Puesto que convoca racionalidad abierta / compleja y no determinista que se podría agotar en la semántica de cada uno de los términos del problema de investigación.

3 Por "pertinencia teórica" se comprende el "grado / nivel" conceptual "congruente / coherente" con la naturaleza del Problema y los Objetivos de Investigación, dado que el tema: "Relaciones del Estado y la sociedad a través de Veedurías Ciudadanas", uno de los referentes de la Reforma del Estado y Construcción de lo Público, en cuanto reflexión / conocimiento / investigación, ha logrado avances teórico – conceptuales significativos y que hoy estallan en fuentes planas y virtuales. Considero que en la "pertinencia teórica", podría estar el "avance del conocimiento", que deviene "producción de conocimiento".

conceptuar/lenguajear, y si bien la intencionalidad no es profundizar en el tema, sí es importante al menos reconocerlas en sus rasgos más sobresalientes para dar contexto al “problema de investigación”, dado que podríamos caer en una casuística de términos, posiblemente sustantivos/sustantivados/adjetivados, y ello no solo produce confusión, sino que, sobre todo, lleva a una verdadera “tautologización” de los conceptos.

En contexto de la naturaleza del problema y los objetivos de la investigación que convoca, la comprensión de las mediaciones/mediadores en el ejercicio de control social a través de las veedurías ciudadanas, está presente la figura de lo “local”⁴ en cuanto “entidad territorial y es el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado que le corresponde prestar/velar los servicios públicos que determine la ley” (Constitución Política de Colombia, art. 311). Por tanto, el municipio es el ámbito de competencia y actuación de dichas veedurías, en sus expresiones territoriales: urbano/rural/comuna/corregimiento, etc.

Dicha comprensión se desfrontera en el abordaje de la red territorial, asunto de “nuevas/otras” reflexiones que desde lógicas abiertas, críticas y relacionantes convocarán los complejos territoriales, desde lo “local”⁵, que convoca un veedor en territorios vitales⁶:

4 Hay conciencia generalizada en los tiempos de hoy de que lo “local” no se agota en las fronteras, los límites físico-geográficos-políticas del territorio fáctico; emergen lógicas/racionalidades para la comprensión/interpretación del mundo. En este referente traigo un texto del profesor e investigador de la Universidad del Cauca Óliver Quijano Valencia: “Las reflexiones que integran Posibles y plurales –su obra– hacen parte de un momento específico en nuestro viaje intelectual y existencial, en el que muchas de las ideas y percepciones han perdido fuerza y capacidad explicativa, justamente al verificar que la apuesta científica, racional y letrada asiste a su declive en medio de la “nueva” arquitectura cultural en la que distintos sujetos y locaciones epistémicas se posicionan de cara a las mutaciones cognoscitivas contemporáneas (...)”.

5 Jean-Francois Jolly, en su artículo “Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas”, profundiza lo “local” desde Bourdieu al afirmar que “la cuestión de lo local refleja las grandes preocupaciones del tiempo”, pero también que el paradigma de lo local es un “paradigma estrellado, caleidoscópico, representativo de la diversidad y de las vacilaciones de la ciencia humanas contemporáneas” (Bourdieu, 2000).

6 Tema de reflexión/indagación que viene desarrollando el autor a través de los seminarios de maestría en educación UCM: Educación y Desarrollo Local; en la ESAP Territorial Caldas, en las tutorías de Proyecto de Futuro, con amplios ingredientes de investigación formativa y proyección social en complejos territoriales. Para ello, se puede complementar/profundizar en el ensayo publicado por Silvio Cardona: Territorios vitales, expresiones de desarrollo local.

Territorios vitales, ante todo, es la expresión humana/humanizante/humanizadora/inteligente que potencia el desarrollo local; despliegue del sujeto de formación y conocimiento, asuntos de vanguardia hoy; territorios vitales, dada la fisonomía vital del sujeto, que piensa/conoce/imagina/crea/innova, posiblemente al estilo de pioneros que trasiegan/transitan en la construcción de maneras renovadas de reconocer/repensar y de hacer sentir la acción veedora; territorio vital, como reconocimiento a la “diversidad/multiculturalidad/interculturalidad, la pluralidad como un derecho humano, la educación lo puede incentivar⁷; territorios/territorialidades/territorializaciones: un desafío emergente de comprensión, ¿qué comprender entonces por territorios?⁸. Veamos: el territorio vital podría leerse como una metáfora del cuerpo humano en tanto cada órgano tiene sus especificidades y sus funciones pero siempre en relación permanente con otros órganos formando un sistema de relaciones que permiten la vida.

Este territorio se nutre de elementos endógenos y exógenos que le aseguran la condición de un sistema abierto, neguentrópico, dinámico, en tanto interactivo dentro/fuera; en la configuración territorial se puede leer la tríada “conocimientos/pensamientos/sensibilidades humanas” (Cardona 2010). Desde la perspectiva de los conocimientos, la manera en que un territorio se delimita depende de la forma en que sus ocupantes construyen el saber acerca de sí mismos y sus relaciones con dicho territorio; por ello la transformación territorial solo es posible en el plano de una permanente construcción de conocimiento, y de ello deben dar cuenta los procesos formativos.

Desde la perspectiva de los pensamientos, las territorializaciones son posibles por un sinnúmero de relaciones entre ideologías y maneras de comprender la realidad que hacen que el territorio sea más una construcción permanente, un proceso de despliegue de subjetividades que territorializan el espacio y les dan sentido a sus ocupantes.

7 Desafíos explícitos de declaraciones/protocolos mundiales; un ejemplo podría ser el Protocolo de respeto a la diversidad cultural, UNESCO-2005, etc.

8 Contribuciones hechas por Joel Alberto Ocampo, Claudia Liliana Giraldo, Claudia María Vásquez, Jorge Wilson Gómez, Luz Estela Gutiérrez y Viviana Botero, estudiantes de la maestría en educación UCM, seminario Educación y Desarrollo Local, julio de 2010.

Desde la perspectiva de las sensibilidades humanas, las territorialidades se determinan por procesos de desterritorialización que hacen que los territorios no necesariamente estén limitados a condiciones espaciales, es decir, soy manizaleño(a) en cualquier lugar del mundo porque mi territorialidad hace parte de un proceso de piel, de sensibilidad que cargo a cualquier parte. Este es el plano de lo estético, el plano de cómo mi comportamiento está determinado por la territorialidad que habito y me habita.

Territorios vitales son a su vez territorio veedor/formador/educativo. El territorio es más que ese trozo de naturaleza con cualidades físicas, climáticas, ambientales; ese espacio físico de cualidades materiales, funcionales, formales, fácticas que se debe comprender desde los procesos, los grupos sociales, la escuela, que lo ha transformado/intervenido como parte de su devenir, pudiésemos decir que son los territorios emergentes: epistémicos, ónticos, existenciales, territorios red. Es el sujeto veedor en potencia y posibilidad quien genera/potencia el territorio en búsqueda incesante de la vida digna de sus gentes en habitación/morada. El desarrollo local comprendido entonces como capacidad generada versus capacidad adquirida/instalada⁹.

Territorios vitales en cuanto territorialidad, ámbito de la dinámica y la acción del territorio/veedor, cuyo requisito fundante es la pluralidad, la diversidad de la existencia humana, porque emergen intereses, coincidentes unos, divergentes otros, complementarios algunas veces, excluyentes otros. De ahí la necesidad de llegar a consensos/negociaciones/gana-gana en pro de la convivencia, de la pluralidad, la construcción del otro, en íntima relación con la constitución del “yo” que se tornó “otro” para el “otro”. Son los ámbitos de reconocimiento político, el poder/poder del territorio.

Supuesto teórico central

Las veedurías ciudadanas son mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad, y

9 Referentes conceptuales fundantes desde autores (Echavarría, 2000; Albuquerque, 1999; Carvajal, 1999; Boissier, 2004), resignificados en contexto de la investigación “Construcción de un modelo para el fortalecimiento de las administraciones públicas locales, ESAP - Caldas (Cardona, Londoño, Díaz, Giraldo 2004), actividad de indagación del Grupo de Investigación Orión, ESAP - Caldas.

como tales potencian la cultura del control social a la gestión pública local.

La redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Velásquez, 1996) se proyecta como uno de los grandes retos conceptuales y políticos del siglo. El tema no es nuevo, dado que, desde mediados de la década del setenta, cuando se tornó la aguda crisis del Estado desarrollista (Sunkel 1993), la cuestión de la reestructuración estatal se puso en el centro del debate y dio lugar a la formulación de modelos alternativos que siguen siendo hoy materia de discusión en América Latina¹⁰.

Una búsqueda de alternatividad a la aguda crisis del Estado desarrollista –a mi manera de ver– es la emergencia de nuevas comprensiones/actuaciones societales del (los) sujeto(s) políticos/ciudadanos implicados en salvaguardar la “actuación pública/soberana del interés general cuando se trate de la generación/prestación de servicios públicos, lo que también podría denominarse en términos de Velásquez (1996) la búsqueda de “modelos alternativos de la reestructuración estatal, en la construcción de una ciudadanía política y social en la generación de consensos y como prestadores de servicio en el marco de la regulación estatal”.

El control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas¹¹ es una figura legítima en tanto es una expresión de búsqueda de esa alternatividad de la que se ha referido, dada su relevancia en los planos de actuación/modernización de la sociedad y el Estado. A su vez, dichas veedurías serán garantes potenciales/potenciadoras/posibilitadoras de relaciones/relacionamientos vitales¹² que contribuyen a la construcción/reconstrucción de tejido social emergente¹³, y que

10 Interesante profundizar sobre este asunto que desarrolla con gran solvencia académica Fabio E. Velásquez C. en su artículo “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil”. Este centra su interés alrededor de la dinámica del modelo desarrollista que configuró crisis y de las reformas subsiguientes como el modelo mercadocéntrico, la descentralización, la sociedad receptora de bienes y servicios, el papel de los agentes privados, la búsqueda de la eficiencia y la eficacia, el interés por el ámbito de lo público, entre otros temas afines y pertinentes.

11 Desde luego, y otras figuras como el control interno, el control fiscal...

12 Emergencia del sujeto político, veedor/ciudadano; por eso se habla de mediación/mediador de relaciones de lo público.

13 Se refiere a la nueva cultura ciudadana/local que generan las veedurías ciudadanas.

implica tránsitos cerebro –espiritual-corpóreos del sujeto/ciudadano de los tiempos de hoy: democracia representativa/democracia participativa. Por eso me he atrevido a nominar las veedurías ciudadanas como mediaciones/mediadores de dichas relaciones, dado que pueden transitar/imbricar “figura legal/humana/ciudadana” del sujeto político.

En este plano del pensar/comprender los asuntos que convocan, el Estado es la estructura que hace la misma sociedad para poder mantener, en lo más posible, un control y orden sobre dichas relaciones; el Estado, integrado mediante los diferentes órganos de control, juega no solo el papel de un árbitro en la sociedad, sino que también un papel de corrector en las situaciones anormales que vulneren la pacífica convivencia entre los individuos.

Así, el Estado es el único facultado para emitir y hacer cumplir las normas jurídicas que son aceptadas por la sociedad por considerarlas necesarias y propias. A la larga, podría decirse que la relación existente es que el Estado es la creación de la sociedad surgido de la necesidad de la convivencia bajo normas reguladas y controladas por un ente administrador de justicia.

La sociedad representa una infinita cantidad de relaciones entre los individuos que la integran; dichas relaciones tienen diferentes finalidades y se pueden mostrar en una gran variedad de situaciones.

En el seno de la “sociedad civil” hacen vida las relaciones entre el Estado y la sociedad, en cuanto las veedurías ciudadanas son mediaciones, dado que ha cobrado mucha fuerza en el imaginario radical y colectivo de dicha sociedad que la “sociedad civil” en cuanto esfera de las relaciones sociales no está regulada por el Estado. En el lenguaje político actual (Bobbio, 2002) la expresión “sociedad civil” es conocida generalmente como uno de los términos de la gran dicotomía sociedad civil/Estado, lo que quiere decir que no se puede determinar su significado y delimitar su extensión más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo el término “Estado”¹⁴.

14 Desde Norberto Bobbio, “Estado, gobierno y sociedad”, la sociedad civil es un plano de múltiples acepciones y consideraciones que deviene interpretaciones; por ejemplo, la interpretación marxista, como término íntimamente vinculado al Estado o sistema político: “El Estado moderno tiene como base natural la sociedad civil, el hombre de la sociedad civil, es decir, el hombre independiente, unido a otro hombre sólo por el vínculo del interés privado y de la necesidad natural inconsciente” (traducido del italiano) (Bobbio, 2002, 126); la sociedad civil como sociedad civilizada, en términos de Hegel, y Ferguson, que

Supuesto teórico derivado 1

Las veedurías ciudadanas se podrán asumir como mediaciones, formas de relaciones/relacionamientos/movimientos del sujeto, nichos de participación social/ciudadana/comunitaria, solidaria que son ámbitos de despliegue de humanidad/ciudadanía/compromiso social con el Estado, la sociedad.

¿Qué comprender entonces por “mediaciones”?

En el plano de racionalidad burocrático-legal: la veeduría es el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública respecto de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas que operen en el país encargadas de la ejecución de un programa, proyecto o contrato o de la prestación de un servicio público. Dicha vigilancia de conformidad a (art. 1.º, Ley 850 de 2003)¹⁵.

En el plano de racionalidades abiertas/críticas, la mediación es un ámbito de interacción y de gestión humana y ciudadana que favorece la comunicación entre el Estado y la sociedad, en vista de que es de gran enriquecimiento ya que permite un enlace mutuo entre ambos. Veamos a modo de inferencias/argumentaciones:

Las formas de relaciones/relacionamientos convocan al sujeto político – ciudadano, deviene del plano del ser / comprender / actuar ciudadano / veedor. Tienen fuerza los siguientes interrogantes: ¿qué significa “ser” ciudadano veedor? Posiblemente sujeto de motivaciones, intereses, imaginaciones, iniciativas; ¿qué significa el “comprender” ciudadano? Posiblemente las nociones/conceptos/preceptos alrededor del Estado a nivel local, la sociedad a nivel local, la gestión pública local; ¿qué significa el “actuar” ciudadano? Posiblemente el ejercicio ciudadano responsable, la acción veedora/fiscalizadora/formativa; en tanto emergen valores, posiblemente la solidaridad, la confianza, en suma, nuevos valores de la cultura ciudadana emergente. Aquí cobra fuerza la mirada del veedor; con distintas lentes, en cuanto sujeto de formación/conocimiento,

describe el paso de las sociedades primitivas a las sociedades evolucionadas como historia del progreso.

15 Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

dispone/lanza la mirada para comprender-comprenderse en ámbito de posibilidades, en tanto sujeto soberano crea/recrea/apropia/sitúa su lente singular/diverso para aprender/generar/potenciar con otro(s), conocimientos transformadores/constructores de nuevas realidades (epistemes). ¿Qué significan la lente, las distintas lentes? Una lente (Tamayo, 2010) posibilita auscultar lo ignoto, lo escondido, aquello que no se percibe pues se confunde en el límite entre lo claro y lo oscuro. Ver a través de una lente es maximizar lo pequeño para observarlo en su verdadera dimensión... Es ver lo emergente en la unidad dialógica de las partes y ver los estreñimientos de las partes al imbricarse en simbiosis generativas de lo nuevo. La lente permite mirar, distinguir: distingue lo propio de lo extraño, lo particular de lo general... La lente permite el análisis cartesiano de la fragmentación, que a su vez posibilita lo distinto y lo claro. Se distingue lo *sui generis*, lo particular de lo universal; se abstrae (hace partición, representa) lo mismo (lo propio), de lo *otro* (lo alternativo, lo divergente, lo que no es lo mismo). Se avizoran entonces figuras legítimas vitales: “nichos de participación”.

¿Qué es un nicho? Podría ser desde la metáfora. La “participación social” en un Estado social de derecho es la mediación por excelencia de las relaciones Estado-sociedad. Darío Indalecio Restrepo Botero, en *Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano* (1997), define la participación social y sus objetivos en el caso de Colombia al examinar los grupos participantes, sus actividades y propósitos, al exponer los criterios para la construcción de un espacio público entre la sociedad y el Estado, haciendo referencia a los nuevos sujetos sociales y a los principios de una participación social adecuada, eficiente y democrática. La participación social alude a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas.

En la actualidad, el debate sobre la participación social se refiere a otro universo de mediación entre la sociedad y el Estado, como es la democracia participativa, por oposición a la democracia representativa, que es objeto de críticas desde diferentes perspectivas.

Para iniciar una buena mediación debe haber una buena voluntad de la parte para resolver el conflicto, para poder llegar a acuerdos. De nada sirve negociar con alguien que no lo quiera hacer; por esto en la gran

mayoría de los programas la mediación es voluntaria, entre todos su propio beneficio.

En la mediación la estrategia más utilizada es la comunicación; esta se administra con gran frecuencia en las disputas interpersonales, organizacionales, en el seno de las comunidades nacionales e internacionales.

Supuesto teórico derivado 2

Los mediadores: los veedores/ciudadanos/sujetos políticos, las formas, los procedimientos, los recursos son rasgos explícitos/tácitos, devienen de las significaciones imaginarias sociales, una de ellas las “significaciones en el lenguaje”.

La cuestión de las significaciones imaginarias sociales (Castoriadis, 1989) en el dominio más extenso y más familiar: el de las significaciones del lenguaje. La significación es aquí la coparticipación de un término al que ese término remite, poco a poco, directa o indirectamente. La significación es un haz de remisiones a partir de sus significados lingüísticos canónicos, ya sean propios o figurados, y cada uno de ellos según el modo de la designación identitaria.

En el trasegar/observar/intervenir la acción veedora emergen los significados lingüísticos canónicos, es decir, las jurídicas que se encuentran estatuidas en el nominalismo jurídico del Estado social de derecho –caso colombiano–; en alto grado es la dimensión epistemológica/teórica la que funda dicha acción veedora. En la medida en que el veedor/mediador asume conciencia de sujeto político, emergen rasgos de responsabilidad individual/social/ciudadana al expresar las significaciones propias o figuradas, que en esencia es la dimensión ontológica de la acción veedora.

En una u otra dimensión: epistemológica/ontológica, la acción veedora pasa/ronda/transita por estadios de posibilidad humana/social: individual/grupal/colectiva; en este último estadio emerge la “legitimidad” de dicha acción, puesto que en la “acción colectiva” converge la “unidad, el criterio, la decisión”.

Los diferentes estadios de posibilidad humana/social de la acción veedora cobran sentido y significaciones de lenguajes en contextos de aplicación: los “locus/lugares”, que también podrá ser el ámbito local/municipal, ámbito del sujeto soberano cuidador/defensor/constructor de lo público; para ello legítima

la acción veedora como un acto potente/decidido/ creativo/formativo.

Estas líneas de reflexión llevan a reconocer que las estrategias, mediadores y mediaciones de las veedurías son cambios actitudinales desde una perspectiva que pone de relieve los aspectos constructivos de los esquemas de conocimiento generados en la interacción social. La consideración de los mediadores de esa construcción, sus tipos, calidad, pertinencia y oportunidad resultan imprescindibles para la comprensión de la eficacia o deficiencia de dicho proceso.

En tanto podrían denominarse “mediadores” en el campo de lo público a toda creación/imaginación, operación o mecanismo instrumental que, deliberadamente o no, interviene facilitando o perturbando temporalmente la construcción de esquemas de conocimiento de las veedurías.

Los mediadores ocupan las articulaciones de un continuo que va desde y hacia la realidad del medio en que se desarrolla un organismo hasta las estructuras del sujeto cognoscente. Conjuntamente con las intenciones, objetivos y contenidos de las veedurías ciudadanas, la mediación es el ámbito pertinente de la acción educativa. Más concretamente, sus destrezas y criterios definen la propuesta metodológica y, naturalmente, es una instancia decisiva en su dinámica. A este orden pertenecen los que tradicionalmente se conocen como recursos o medios, en este caso las denominadas nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

El mediador no puede decir a nadie lo que en la sección se registre, excepto bajo el consentimiento de los afectados; tampoco puede utilizar términos que resulten agresivos u ofensivos.

Los métodos y procedimientos de las mismas han sido soportados en las implementaciones o de experiencias específicas, los análisis y las especificaciones de las estrategias y tácticas utilizadas por las personas que fungen como mediadores, han sido diseñados en el plano general o son tan especializados que condicionan su administración más general o en todo caso son insuficientes.

Si por “mediadores” también se comprenden todos los “medios” naturales, sociales y culturales que facilitan la “acción mediadora”, la “vitalidad” del proceso mediación/mediador descansa en la noción de “sujeto-veedor”.

La noción de sujeto (Morin, 1998) es controvertida, desde el principio se manifiesta en forma paradójica: es, a la vez, evidente y no evidente; por un lado, es una evidencia obvia, dado que en casi todas las lenguas existe una primera persona del singular, pero también es una evidencia a la reflexión, tal como lo ha indicado Descartes: “Si dudo, no puedo dudar de que dudo, por lo tanto pienso, es decir, que soy yo quien piensa”. En ese nivel aparece el sujeto.

Me refiero entonces al “veedor-mediador”, ese sujeto moriniano que convoca reflexiones alrededor de una noción de sujeto que tal vez no es evidente, pero que el trasegar la andadura de la investigación que convoca allí está “adentro/afuera”, entonces: ¿dónde se encuentra ese veedor?, ¿qué es?, ¿en qué se basa?, ¿es una experiencia ilusoria o bien una realidad fundamental?

Conclusiones

El conjunto de las modificaciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a través de la participación social, puede resumirse en tres grandes variables: 1) socialización del Estado; 2) estatización de la sociedad; y 3) control social del Estado y autocontrol social. Los particulares invocados por la participación social pueden reunirse en dos grandes grupos: el sector privado y el sector comunitario.

La promoción de la participación social puede realizarse en función del fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones sociales. En la práctica, se recomienda la creación de redes comunitarias, uno de cuyos objetivos principales debe ser la sistematización de las experiencias como fuente de información para la formulación de políticas públicas.

Lo más importante para lograr a través de la participación es el fortalecimiento de las capacidades comunitarias, con un enfoque de crítica radical al trabajo comunitario asistencialista. En términos de desarrollo, es más económico interesarse en el proceso de movilización de recursos sociales que en los resultados empíricos inmediatos solicitados por las agencias internacionales y las instituciones nacionales.

La apertura de instancias públicas a la participación no es suficiente para lograr la dinamización de la sociedad civil y su democratización. Un objetivo fundamental de la participación social es la

democratización de las políticas públicas, y ello implica la democratización de la sociedad llamada a definir las. Buena parte de lo que se puede lograr mediante la participación social está condicionado por la manera en que se genera la relación entre Estado y sociedad. El régimen de contratación entre el Estado y los particulares condiciona esta relación, y debe señalarse que en general los Estados latinoamericanos no tienen un estatuto de contratación particular con las comunidades y las ONG de desarrollo.

El control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas es un tema presente en la agenda del Estado, el gobierno y la sociedad; así mismo, es un tema de formación, debate, reflexión e indagación de la comunidad académica de lo público dados los procesos de modernización y democratización de la sociedad fundados en alto grado en el paradigma emergente de racionalidad estatal que tiene un fundamento ético para el control y eficacia a la gestión pública. El ámbito local es el escenario por excelencia de dicho control social. En condición de tema estratégico para los fines que convoca, son propósitos y procesos vitales en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones factuales/ideales/ontológicas/legales entre el Estado y la sociedad.

En el plano prospectivo/visibilización, animado por lógicas y racionalidades abiertas/críticas/complexas, el desafío es seguir pensando/construyendo/deconstruyendo/resignificando las veedurías en cuanto medicaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local: las relaciones/los relacionamientos, los aprendizajes veedores, las comunidades veedoras de práctica/de aprendizajes, siempre en búsqueda incesante del interés común¹⁶.

Emerge la necesidad de posicionar rasgos emergentes de cultura ciudadana a nivel local para posibilitar movilizaciones/movimientos del sujeto político en tránsito de miradas reduccionista-analíticas que enfatizan polaridades excluyentes (sociedad-Estado) hacia perspectivas sistémicas/complexas que subrayan relaciones inter/pluridimensionales de lo humano: "sujeto ciudadano político/veedor".

Comprender al hombre de hoy como haz de relaciones es capturarlo en discontinuidad móvil, en emergencia permanente, en con-frontaciones/

con-formaciones/con-figuraciones cotidianas donde lo humano es expresión múltiple de lo múltiple: es la evocación sacramental en el presente, del sujeto heroico vivido-añorado-anhelado por los griegos: sujeto en construcción que enfrenta el diario vivir en busca del sentido del sabor... Es la *epimeleia heautou* como sentido que vence el absurdo que nace en el encierro de la monada simbólica que configura el mundo del hombre.

En postura compleja, lo político no es ya más el accionar de unos, el maniobrar externo, la expresión activa del poder y la búsqueda del bienestar, sino que emerge como relación: dimensión humana interceptada/imbricada/vivida desde-con-para otras dimensiones de lo humano. Así, lo social, lo económico, lo cultural, lo ético, lo estético se confunden en una unidad dialógica multi-versa: el hombre.

Las veedurías ciudadanas se podrán asumir como mediaciones, formas de relaciones/relacionamientos/movimientos del sujeto, nichos de participación social/ciudadana/comunitaria, solidaria que son ámbitos de despliegue de humanidad/ciudadanía/compromiso social con el Estado, la sociedad.

Las formas de relaciones/relacionamientos convocan el sujeto político –ciudadano deviene del plano del ser/comprender/actuar ciudadano/veedor-. Tienen fuerza los siguientes interrogantes: ¿qué significa "ser" ciudadano veedor? Posiblemente sujeto de motivaciones, intereses, imaginaciones, iniciativas; ¿qué significa el "comprender" ciudadano? Posiblemente las nociones/conceptos/preceptos alrededor del Estado a nivel local, la sociedad a nivel local, la gestión pública local; ¿qué significa el "actuar" ciudadano? Posiblemente el ejercicio ciudadano responsable, la acción veedora/fiscalizadora/formativa; en tanto emergen valores, posiblemente la solidaridad, la confianza, en suma, nuevos valores de la cultura ciudadana emergente.

Estas líneas de reflexión llevan a reconocer que las estrategias, mediadores y mediaciones de las veedurías son cambios actitudinales desde una perspectiva que pone de relieve los aspectos constructivos de los esquemas de conocimiento generados en la interacción social. La consideración de los mediadores de esa construcción, sus tipos, calidad, pertinencia y oportunidad resultan imprescindibles para la comprensión de la eficacia o deficiencia de dicho proceso.

16 Acápites - ensayos para continuar imaginando el plano teórico de la investigación que convoca: caracterización de las veedurías ciudadanas en seis municipios de Caldas.

Una(s) forma(s) diversas al auscultar las relaciones, los relacionamientos Estado-sociedad podría(n) convocar las bondades de presentar las veedurías desde lo simbólico, es abrir la puerta a miradas distintas; he ahí la invitación a quienes han asumido esa responsabilidad ciudadana de fiscalizar lo público: mirar desde una perspectiva distinta ese quehacer ciudadano expresándolo mediante figuras de razón, mediante metáforas, de manera tal que se re-configure, se re-signifique y se re-dignifique este siendo-haciendo de vigía constructor de sociedad.

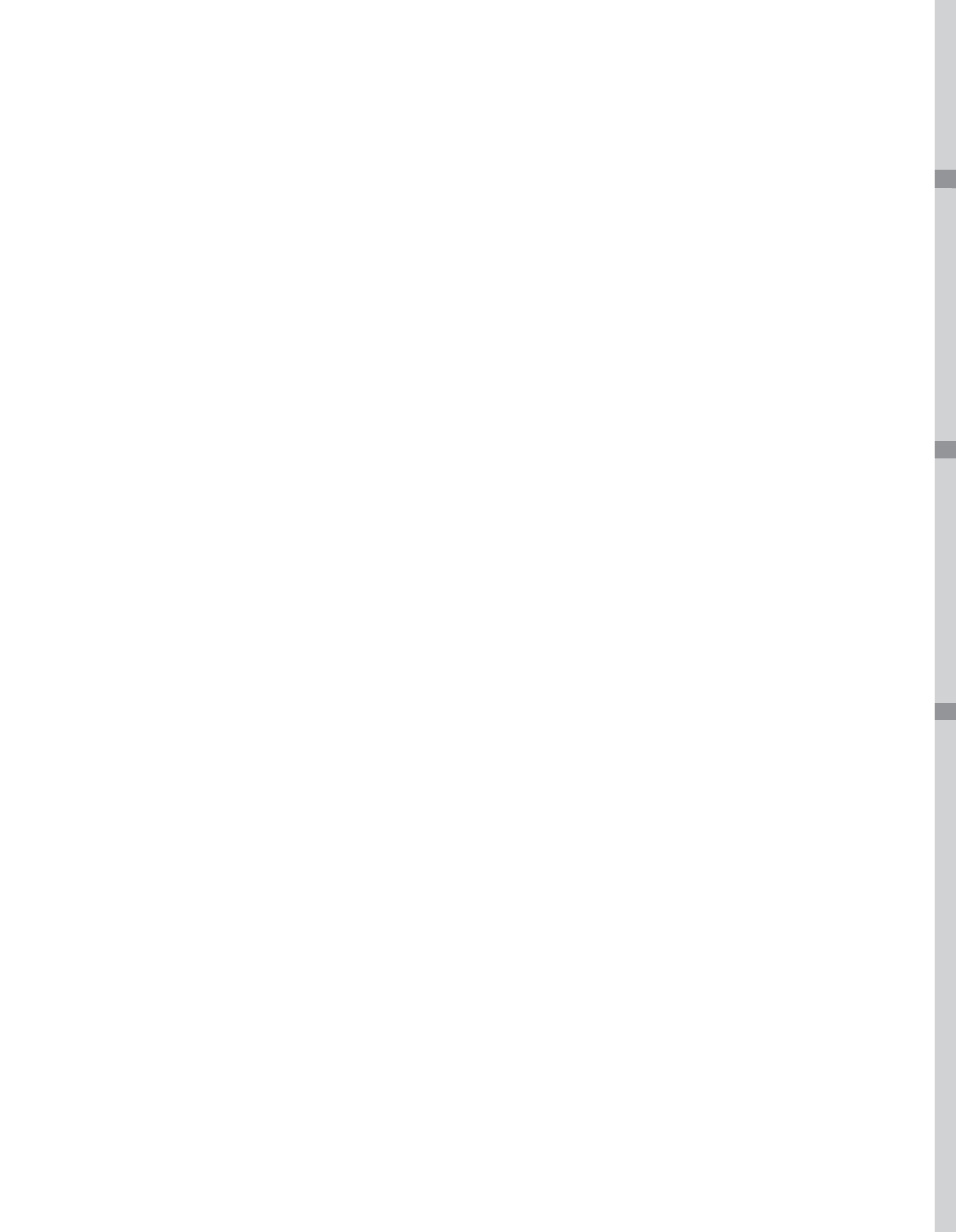
Es una apuesta por la aventura del reconocer en las fuentes de la teoría/práctica social el saber estatuido para construir/reconstruir movimiento/movilidades, en tanto no es un marco teórico “acabado”, es un “texto/pretexto” en continuo devenir. Concebido para fundar/fundamentar/aclarar el camino/leer realidades del problema central de investigación y los objetivos de la investigación.

En tanto, el tema que convoca la reflexión en el marco del proyecto de investigación de veedurías ciudadanas podría tener grandes aportaciones: a) posibilita la producción de conocimiento relevante para las

veedurías ciudadanas, los gobiernos, las entidades públicas y privadas; en suma, para el Estado y la sociedad, conocimiento que fundamenta e incentiva la regulación de la acción estatal, social, comunitaria e institucional, a través de la reconfiguración de políticas públicas, pero también, de manera imperante, a dotar de sentidos y significados el ejercicio ciudadano responsable de control y vigilancia a la gestión pública; b) aquí cobra fuerza el “conocimiento” como ese recurso o valor agregado que hoy reconocen las organizaciones para suscitar procesos de cambio o transformación (enfoque de gestión del conocimiento); c) constituye nuevos insumos de conocimiento para poblar las líneas de investigación de la ESAP, específicamente la línea Organización y Gerencia del Estado, al encontrar los rasgos que caracterizan a las veedurías ciudadanas en cuanto actores, organización, estructura, procesos, gestión y resultados, y explicaciones sobre los criterios, tipos y formas de relaciones entre el Estado y la sociedad que generan las veedurías ciudadanas; d) incentiva la formación de estudiantes que participarán en el proyecto y la acción del Semillero Redes de Gestión, que abordará asuntos relacionados contributivos al interés académico que convoca

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiar, Fernando (1991). "La lógica de la cooperación", en *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Bobbio, Norberto (1985). *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Cardona, Silvio (2009). *La gestión del conocimiento aplicada a los territorios* (inédito).
- Cardona González, Silvio (2010). "Territorios vitales potenciadores de desarrollo local", artículo tipo ensayo seminario Educación y Desarrollo Local, tesis de maestría en Educación, Universidad Católica de Manizales.
- Catoriadis, Cornelius (2000). *El imaginario social y la institución*, Barcelona: Tusquets.
- Jolly, Jean-Francois (2003). Lo Público y lo Local: Gobernancia y Políticas Públicas. Documentos IICC, Instituto Internacional de Gobernabilidad en Cataluña 1-35.
- Morin, Édgar (1998). "La noción de sujeto", en *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Quijano Valencia, Ólver (2008). *Territorios del saber posibles y plurales. Analíticas para no perder el acontecimiento*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Paredes, Fabricio (2011). *El presupuesto público. Aspectos teóricos y prácticos*. Venezuela: Universidad de los Andes.
- Restrepo Botero, Darío Indalecio (1997). Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* 7.
- Suárez Barraza, Manuel (2009). *El kaizen-GP: la aplicación y la sostenibilidad de la mejora continua de procesos en la gestión pública*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Tamayo Patiño, Andrés (2010). *Metáforas, en cuanto apuntes de seminarios*. Tesis de maestría en Educación Universidad Católica de Manizales (inédito).
- Velásquez, Fabio E. (1996). *La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil*. Documento internet, referenciado con fines académicos, junio de 2010.



resumen

En este artículo se trata de poner en claro que si bien existen leyes e individuos que se preocupan por subsanar el deterioro del tejido ambiental, no son suficientes. La propuesta es mostrar que a pesar de la existencia de leyes ambientales y la preocupación de los Estados y organizaciones no gubernamentales para la protección del ambiente, hace falta crear una cultura jurídica ambiental en la ciudadanía. Esto supone, a su vez, señalar las limitaciones tanto de los Estados como de las organizaciones ambientalistas que no les han permitido establecer una cultura jurídica ambiental que garantice a los ciudadanos vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice un desarrollo sustentable en armonía con el sujeto naturaleza. Por tanto, se hace necesario establecer estrategias jurídicas que permitan construir esa cultura jurídico-ambiental en los ciudadanos y ciudadanas como un aporte significativo al hombre y la naturaleza.

Palabras clave: ambiente, naturaleza, derechos, cultura jurídica, formación, sujeto, legislación

abstract

This article seeks to make clear that while there are laws and individuals who are concerned for deterioration of environmental tissue, they are not enough. The proposal is to show that despite the existence of environment laws and States and Nongovernmental organizations concern by environment protection, it is necessary create an environmental legal culture in the citizenship. In turn, this means point out the limitations both States and environmental organizations, not having been able to procure an environment legal culture that guarantees citizens live in a healthy and ecologically balanced environment and to ensure sustainable development in harmony with nature subject.

Thus, it becomes necessary to establish legal strategies that allow build this environment legal culture among citizens and city dwellers as a significant contribution to mankind and nature.

Key words: environment, nature, rights; legal culture, education, subject, legislation.

resumo

Neste artigo trata de pôr claro que se bem existem leis e indivíduos que se preocupam por consertar a deterioração do tecido ambiental, não são suficientes. A proposta é mostrar que apesar da existência de leis ambientais e a preocupação dos Estados e as organizações não governamentais para a proteção do ambiente, faz falta criar uma cultura jurídica ambiental na cidadania. Isso presume, a sua vez, sinalar as limitações dos Estados como das organizações ambientais que não foram autorizados para estabelecer uma cultura jurídica ambiental que garante aos cidadãos viver em um ambiente são e ecológicamente equilibrado que garante o desenvolvimento sustentável com o sujeito natureza. Portanto, se faz necessário estabelecer estratégias jurídicas que permitam construir essa cultura jurídica – ambiental nos cidadãos como uma contribuição significativa ao homem e a natureza.

Palavras – chave: Ambiente, natureza, direitos, cultura jurídica, formação, sujeito, legislação.

Hacia una cultura jurídica ambiental en Ecuador

GIRARD DAVID VERRAZA ARROYO¹

1. Introducción

El ser humano está ligado a la naturaleza y, en consecuencia, el estrecho margen de protección antropocéntrica consignado en el “derecho a la vida”, hoy más que nunca, se ve reforzado por un nuevo concepto, el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado; el derecho a la vida, que se incorpora en algunos enunciados, a los principales derechos humanos, como el derecho a preservar todos los elementos de la naturaleza; el derecho a impedir guerras de exterminio biótico; el derecho a una alimentación humana y animal adecuada, que nos preserve de intoxicación por pesticidas; el derecho a consumir agua impoluta y aire puro.

La tendencia actual por el cumplimiento de dicho imperativo ha puesto en vigencia una legislación ambiental para que evite el deterioro del hombre y su ambiente, resultando ineficaz por ser diversa, confusa y no acompañada de un proceso formativo que permita educar a la comunidad. Hoy en día está claro el grado de importancia que tiene la naturaleza como parte del ambiente para el bienestar de las naciones y aun de la seguridad del planeta y del cosmos; por lo tanto, no solo es de interés entre individuos y grupos sociales, sino también preocupación efectiva del Estado y entre los Estados.

Con acierto se ha dicho que los problemas que impiden la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza son un problema evidentemente científico; sin embargo, ante todo, ello es un problema social y político, de tal manera que las soluciones vendrán decisiones políticas educacionales con auxilio de la técnica y la tecnología a favor de las necesidades sociales.

La aprobación de las constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008), enmarcadas en el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, cristalizan legalmente las tradiciones ancestrales de la cosmovisión indígena andina, las cuales señalan una forma diferente de la relación del humano con su entorno: el *sumak kawsay* o buen vivir, que se distancia radicalmente de la posición antropocéntrica, pues no se trata de la comunidad limitada a

1 Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas, abogado, doctor en Jurisprudencia, PhD en Estudios Legales, docente y vicedecano de la Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas (Ecuador) y estudiante del doctorado (PhD) en Ciencias Jurídicas, en la Universidad de Oriente de Santiago de Cuba.

los humanos, sino de la comunidad viviente; en consecuencia, de manera indirecta en Bolivia y de forma expresa en Ecuador, se reconoce a la naturaleza como titular de derechos.

Los derechos de la naturaleza se articulan rebasando la suma simple de individuos e instituciones que conforman el conjunto social, estando en relación con el sistema del régimen del buen vivir; se proyectan a partir de un núcleo principal ecológico en el que se articulan dos vértices: uno relativo al medio ambiente, que implica lo existencial, y otro referido a la diversidad o recursos naturales, que se presenta como el sustentador del buen vivir. Estos dos vértices estructuran el contenido del derecho y a la vez imponen obligaciones genéricas al Estado, lo que permite afirmar que la Constitución ecuatoriana en torno a los derechos de la naturaleza conforma unos contenidos muy maximalistas en cobertura y garantías (Romero, 2008, 57).

No obstante lo expresado, se evidencia una escasa cultura jurídico-ambiental, que limita la protección integral de los derechos de la naturaleza, en aras de una convivencia ciudadana en armonía con la naturaleza, como premisa para alcanzar el buen vivir en Ecuador.

Lo indicado en el párrafo anterior, y consciente de que el desarrollo sostenible centrado en el ser humano y la naturaleza debe ser abordado desde diferentes aristas, se propone fundamentar la necesidad de lograr una cultura jurídica ambiental ciudadana como premisa para la protección integral de los derechos de la naturaleza y alcanzar el buen vivir en Ecuador.

De ahí que en el presente artículo se aborda cuatro subtemas. El primero va luego de la introducción, en donde se habla del ambiente y la naturaleza; el segundo, sobre el problema ambiental y natural; el tercero, sobre el surgimiento de los sujetos jurídicos de derechos; y en el cuarto se habla del nuevo paradigma constitucional en contraposición al constitucionalismo clásico. Posteriormente se habla del desarrollo como premisa del ser humano en armonía con la naturaleza. Al final se anotan algunas conclusiones y las referencias bibliográfica.

2. Ambiente y constitucionalismo

El *Diccionario de la lengua española* define al medio ambiente como “el conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos”. También, por extensión,

es “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales que rodean a las personas (Real Académica Española 2002, 1478).

De acuerdo con el Comité Internacional de la Lengua Francesa, el medio ambiente es el “conjunto, en un momento dado, de los agentes físicos, químicos, biológicos y de los factores sociales susceptibles de tener un efecto directo o indirecto, inmediato o aplazado, sobre los seres vivos y las actividades humanas”.

Es decir, el ambiente es el escenario donde interactúan dialécticamente el medio natural, el medio humano y el medio técnico; por lo tanto, a partir de esta interacción surgió la ciencia ambiental. No hay que olvidar que la ciencia ambiental es una ciencia holística, porque utiliza e integra los conocimientos de física, química, biología –esencialmente, ecología–, geología, ingeniería, tecnología, conservación y administración de los elementos naturales –llamados, en términos económicos, “recursos”–, demografía, economía, política y ética. De ahí que, para un desarrollo sostenible, tenemos que tener en cuenta todos estos aspectos.

Sin duda, se puede afirmar que el medio ambiente, en sentido mucho más holístico –reconocido por Naciones Unidas–, constituye la integración de las criaturas y un modificador de su ambiente, por cuanto “(..) son, a su vez, una criatura y un modificador de su ambiente, lo cual le otorga el sustento físico necesario y le permite la oportunidad para su crecimiento intelectual, moral, social y espiritual” (Naciones Unidas, 1972).

Es posible conectar la aparición del concepto de medio ambiente como un nuevo valor que debe protegerse constitucional y legalmente. En dicho sentido, el medio ambiente o el ambiente es un valor ilimitado en el que, dentro de su contexto, confluyen elementos naturales y artificiales en permanente evolución, con arreglo al comportamiento de la naturaleza y de la humanidad, capaces de condicionar los mecanismos para la subsistencia y el progreso de la vida en todas sus manifestaciones; por ello es necesario precisar unos conceptos clave para la comprensión ambiental y su intrínseca relación con la naturaleza: ecología, biosfera, desarrollo sostenible o desarrollo sustentable.

1.1 La ecología como ciencia estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y de estos con su entorno, a más de preocuparse por la defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente. La ecología se refiere

al estudio de los pobladores de la Tierra, incluyendo plantas, animales, microorganismos y el género humano, quienes convienen a manera de componentes dependientes entre sí (Eugene, 1989, 5).

La palabra ecología con frecuencia es mal empleada como sinónima de medio ambiente (Eugene, 1989, 5), opinión que se comparte por cuanto si es posible que alguna actividad física pueda atentar contra el ambiente, ninguna actividad física podría atentar contra la ecología, porque esta es una ciencia; de la misma manera resulta imposible atentar contra la física o las matemáticas.

1.2 La biosfera debe entenderse como un conjunto de seres vivos del planeta Tierra (Real Academia Española, 2002, 216). El físico francés Pierre Teilhard de Chardin describió las diferentes capas superpuestas que componen el planeta, como son: la barisfera del centro de la Tierra, esencialmente metálica, sobre la cual se superpone la litosfera, de rocas. En la capa más superficial del exterior del planeta se encuentra la hidrosfera, la capa de agua, principalmente oceánica, y la atmósfera. Pues dentro de este ámbito la vida, en forma de biosfera, se desarrolla primordialmente, y añade la noosfera, es decir, la capa pensante. (Teilhard, 1955, 178).

1.3 El desarrollo sostenible o sostenible, que proviene de sostener, según la Real Academia Española es un adjetivo que significa: “Dicho de un proceso, que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, por ejemplo, un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes (*Diccionario de la lengua española*, 2001, 1422). De ello se colige que desarrollo sostenible es un término socioeconómico, que consiste en mantener una misma tasa de crecimiento de la producción a largo tiempo.

Siendo concordante con aquello, el crecimiento de la economía está sustentado en el desarrollo sostenible, de manera por demás notoria con el deterioro de la naturaleza. Sin perdernos de la misma lógica cognoscente, la palabra sustentable, proviene de sustentar, según la Real Academia Española, es un adjetivo que significa que se puede sustentar o defender con razones (Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2009, 7). Estamos entendiendo que para el desarrollo sustentable debe cumplirse con las necesidades del presente sin comprometer el futuro de las generaciones venideras; de ahí la importancia de una formación jurídico-ambiental

como alternativa de un desarrollo sostenible centrado en el hombre y la naturaleza.

De acuerdo con el documento publicado conjuntamente por la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y la WWF (del inglés World Wildlife Fund; en español: ‘Fondo Mundial para la Naturaleza’), se define el desarrollo sustentable como el mejoramiento de la calidad de vida humana dentro de la capacidad de carga de los sistemas sustentadores de la vida. En este marco, se entiende que el desarrollo sustentable propenderá al incremento del bienestar de la población sin extinguir la base de los elementos de la naturaleza, por medio de la prevención y mitigando la contaminación y conservando los elementos, de modo que permita su uso indefinido. La Constitución ecuatoriana como las leyes ambientales dictadas a partir del año 2008 procuran que la actividad humana gire no solo alrededor del ser humano, sino también de la naturaleza, ya que ambos son sujetos de derechos y, por tanto, la ciencia y la tecnología no pueden actuar sin tener a ambos en el centro de su actividad tecnológica y productiva. ¿Cómo, con qué y para qué produzco?

Para la legislación ecuatoriana, el proceso de gestión ambiental se orienta conforme a los principios universales del desarrollo sustentable, contenidos en la Declaración de Río de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En esta legislación se define el desarrollo como

(...) proceso dinámico en que el manejo de los recursos naturales, potencializarían, del ser humano, los mecanismos de concienciación y participación ciudadana, en el enfoque del desarrollo científico y tecnológico, la formulación de nuevos esquemas legales y administrativos, la orientación de la economía y la orientación de los principios éticos de responsabilidad ambiental, fortalezcan las opciones para satisfacer las necesidades básicas actuales, sin destruir la base ecológica de lo que dependen el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de las futuras generaciones (Declaración de Río 1992).

En palabras de Efraín Pérez Camacho, las expresiones desarrollo sostenible y desarrollo sustentable significan lo mismo, siendo una y otra mejor o peor traducción del original en inglés *sustainable development*, lo que, desde mi óptica, es evidente la similitud o poca diferencia entre ambos conceptos, y

viene en auxilio a lo señalado por Andrés Betancor Rodríguez, quien hace uso de ambos términos como sinónimos, al considerar una dimensión ambiental y otra socioeconómica. Expresa que para los autores y los textos internacionales, la sostenibilidad tiene una dimensión ambiental (utilización racional de los recursos) y una dimensión socioeconómica (desarrollo sostenible). Esto obedece a que lo que se pretende que sea sostenible o sustentable, o sea, duradero en el tiempo, puede ser muy variado, porque pueden ser los recursos naturales o el mismo desarrollo (ley de gestión ambiental, 1999).

Ahora bien, uno (utilización racional) y otro (desarrollo sustentable) son objetivos instrumentales o intermedios respecto del objeto final o estratégico: la conservación de la naturaleza, para lo que, a su vez, hay que garantizar la biodiversidad; esto significa que solo podrán perseguirse aquellos objetivos si están al servicio de la conservación de la naturaleza, por lo que el desarrollo solo es sostenible y sustentable si contribuye a la conservación de la naturaleza y, en particular, a la biodiversidad.

3. El problema ambiental y de la naturaleza

La problemática ambiental contemporánea está referida a fenómenos y procesos naturales y antrópicos, como son el crecimiento y la distribución del hombre y otras especies, el crecimiento de la producción, el deterioro de ambientes naturales y antrópicos, las catástrofes provocadas por la humanidad, por otras especies, así como por fenómenos terráqueos. Esta problemática no deja de relativizarse dependiendo del lugar, cultura, situación política, social y económica.

La observancia y respeto a las leyes jurídico-ambientales y a la naturaleza como sujeto de derecho adquieren una resignificación más trascendente al estar dirigidos a toda la colectividad, jurídica y no jurídica, escolarizada y no escolarizada, aunque cada una de ellas y en conjunto llevan implícitamente el respeto y acatamiento de las leyes jurídico-ambientales, para lograr una percepción integradora de la relación ambiente-hombre-naturaleza que llegue a generar conductas responsables, más racionales a favor de ellas, lo que permitirá un desarrollo sustentable o sostenible.

En ese sentido, la ciencia y la tecnología tienen un gran compromiso con el ambiente y la naturaleza en la generación de conocimientos, instrumentos y herramientas que sean amigables con el ambiente y la naturaleza y a su vez la ciudadanía, el Estado y

las organizaciones continúen comprometiéndose en la creación de instrumentos jurídico-metodológicos y pedagógicos que propicien la educación de la población dentro del contexto comunitario. Por ello un proceso de formación jurídico-ambiental como alternativa de un desarrollo sostenible o sustentable centrado en el hombre y en la naturaleza no puede darse sin que los sujetos no conozcan el significado de los conceptos que se utilizarán en el desarrollo, la aplicación del proceso formativo y el daño que puedan causar no solo con la inobservancia de las normas jurídico-ambientales, sino también con su falta de compromiso en la defensa del ser humano y la naturaleza.

La Constitución ecuatoriana –artículos 12 a 15–, como objeto de un derecho y de un deber personal y colectivo de disfrute y conservación de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, nos ha indicado que el término medio ambiente significa recursos naturales, que son el agua, el aire y el suelo, la flora y la fauna, las materias primas, tanto energéticas como alimentarias o de otra índole. Es decir, no se puede hablar de un desarrollo del hombre y la mujer sin pensar en la relación dialéctica de estos con la naturaleza.

Es evidente la doble correspondencia que coexiste entre la naturaleza y el medio ambiente. Por una parte, la protección del medio ambiente encuentra su fundamento cuando el elemento natural, tal como el aire o el agua, sobreviene de la transferencia de perturbaciones capaces de comprometer el equilibrio físico-psicológico del hombre, pero en este caso el objetivo fundamental, más que la protección de estos, es la protección de la salud pública. Asegurar la protección del elemento agua, combatir la contaminación atmosférica, significa, sin duda, la necesidad del respeto a las leyes ambientales como también una formación, igualmente desde lo jurídico, para la protección y la conservación de la naturaleza en su estado habitual de pureza.

Alexandre Kiss, reconocido por la comunidad científica como uno de los principales expertos del derecho internacional ambiental, ha abordado la problemática conceptual al objeto de determinar el contenido del derecho al medio ambiente, el medio ambiente en el sentido más amplio, que puede ser asimilado a la biosfera en su globalidad. En una acepción más restringida, el medio ambiente puede representar el medio físico inmediato al individuo, es decir, su hábitat y su vecindad. Por ello –apunta este

autor— por el medio ambiente, desde el punto de vista de su importancia y talante, independientemente de constituir un medio sano y ecológicamente equilibrado, hoy en día, hay ciertamente dentro de la conciencia social una imagen bastante neta de un medio ambiente que debe ser conservado y que podría beneficiar a todos (Alexandre, 1993).

De acuerdo con la conciencia social, se recalca la idea de que existe un valor por salvaguardar y compartir. Ello da significado a uno de los difusos derechos colectivos y de la colectividad constante en la Constitución del Ecuador.

El concepto de medio ambiente adoptado en la ley de gestión ambiental de Ecuador, publicada en el *Registro Oficial* 245 de 30 de julio de 1999, que en la disposición final anexa el Glosario de definiciones, da una definición conceptual aproximadamente igual al concepto de medio ambiente establecido en la legislación chilena, que textualmente explica: “Sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y el desarrollo de vida en sus múltiples manifestaciones” (ley de bases generales de medio ambiente de Chile, art. 2.º literal 11).

Analizando el concepto de medio ambiente adoptado en nuestra ley de gestión ambiental, podemos expresar que la legislación ecuatoriana ha asumido una concepción que pretende ser omnímoda y global del medio ambiente; pueden distinguirse elementos del medio ambiente, los agentes capaces de transformar su estado natural, los que, a su vez, pueden estar en interacción inclusive con la actividad sociocultural de la humanidad, creando así una concepción extremadamente amplia, pero desconoce la capacidad de perturbación o transformación desfavorables para la humanidad, al anotar la existencia de una permanente modificación del medio ambiente por la naturaleza o la acción humana, indicando que este sistema rige la existencia y el desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones.

Por lo tanto, el desconocimiento de que una modificación puede ser contraproducente para la humanidad, puesto que crea una incongruencia en el concepto, la misma que radica en que no puede existir desarrollo de la vida cuando la modificación de la naturaleza sea desfavorable para ella: la vida, y la acción humana no hacen nada para evitar o

reducir los efectos de dichos agentes, creando de esta manera una dificultad para el desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones, como apunta la cuestionada definición adoptada por el legislador ecuatoriano.

Sin embargo, en la novísima y creciente doctrina ecuatoriana, Byron Real nos explica acertadamente que el término ambiente, en general, identifica a un conjunto de factores que posibilitan un proceso. Como aplicación práctica, se utilizan las divisiones ambiente humano y ambiente natural, aunque también en el lenguaje corriente hablamos de “ambiente de reunión”, “música ambiental” y otras similares, con las que inequívocamente nos referimos a situaciones que nos rodean y nos influyen en el ánimo. Esto nos lleva a la conclusión de que ambiente es un vehículo o medio que permite que se produzca un determinado fenómeno.

En términos científicos, ambiente es todo aquello que influye en el proceso vital de los organismos vivos (Real, 1993, 13-14). Pese a que el autor ecuatoriano no se refiere directamente al concepto jurídico del tema, acertadamente lo incluye cuando argumenta: “ambiente que resulta ser el escenario en donde el hombre puede desarrollar su vida en términos biológicos y sociales, con sus interrelaciones obvias en cada aspecto”. Finalmente, arguye que la relación hombre-ambiente es, en definitiva, indisoluble (Real 1993, 13-14), y yo diría ser humano y naturaleza en un “matrimonio” indisoluble.

Por otra parte, Efraín Pérez Camacho comenta, obviamente, siguiendo a Guillermo Cano y Raúl Brañes, en cuanto a que el primero recogió el término entorno para referirse al medio ambiente, en tanto que el segundo, sin perjuicio de reconocer que también ha participado de la crítica a la aparente redundancia de medio ambiente, manifiesta que a pesar de sus usos aislados, que no pueden considerarse incorrectos, del vocablo ambiente, en ambos lados del Atlántico, se seguirá usando la expresión medio ambiente hasta que el uso popular considere que ambiente, sin acompañamiento, es más correcto o mejor que medio ambiente. Sin embargo, cuando se trata del ámbito jurídico que aplica al medio ambiente, lo usual es denominarlo derecho ambiental y es menos común el apelativo derecho medioambiental o derecho del medio ambiente. Como consecuencia de lo expresado —el autor manifiesta— debe notarse que el concepto de medio ambiente es definitivamente antropocéntrico, es decir, referido a la especie humana, por lo que

la redundancia consistiría en referirse al medio ambiente humano. Para él, el ambiente gira alrededor del ser humano y no puede existir sin el hombre, pero no es el único que se beneficia de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y aunque esto fuera cierto –que no lo es–, existe la necesidad de una formación jurídico-ambiental para garantizar la sostenibilidad y el bien vivir, *sumak kawsay*.

El ambiente es el escenario donde interactúan dialécticamente el medio natural, el medio humano y el medio técnico; por lo tanto, a partir de esta interacción surgió la ciencia ambiental. No hay que olvidar que la ciencia ambiental es una ciencia holística, porque utiliza e integra los conocimientos de física, química, biología –esencialmente, ecología–, geología, ingeniería, tecnología, conservación y administración de los elementos naturales –llamados, en términos económicos, “recursos”–, demografía, economía, política y ética, de ahí que, para un desarrollo sostenible, tenemos que tener en cuenta todos estos aspectos.

Sin duda, se puede afirmar que el medio ambiente, en sentido mucho más holístico –reconocido por Naciones Unidas–, constituye la integración de las criaturas y un modificador de su ambiente, por cuanto “(...) son, a su vez, una criatura y un modificador de su ambiente, lo cual le otorga el sustento físico necesario y le permite la oportunidad para su crecimiento intelectual, moral, social y espiritual” (Naciones Unidas 1972).

4. Surgimiento legal de los sujetos de derechos

Se considera sujeto de derecho a un centro de imputación ideal de deberes y derechos, esto es, aquella unidad sobre la que la ley efectúa imputaciones directas, arrojándole derechos y obligaciones. Para el Derecho los únicos sujetos de derecho son las personas, que pueden ser de existencia ideal o de existencia visible. A las personas, por nacer, el Derecho les reconoce algunos derechos desde el momento de la concepción.

Es decir que desde el punto de vista clásico, el derecho tiene por sujetos a toda aquella persona o entidad que puede tener capacidad de obrar y capacidad jurídica. La capacidad jurídica es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, y la capacidad de obrar es el ejercicio de esos derechos y obligaciones en el

marco legal y jurídico. No solo la persona es sujeto de derecho, sino que hay otras organizaciones –como las asociaciones, las fundaciones, las sociedades o cualquier otra entidad– a las que el Estado les otorga personalidad jurídica, es decir, les otorga unos derechos y unas obligaciones que pueden ejercer en el negocio jurídico.

No hay discusión en cuanto a que originariamente los Estados son considerados como sujetos naturales y originarios; existen también los sujetos derivados o secundarios, que surgen a partir de los Estados, ya que estos como creadores del derecho internacional dan lugar al surgimiento de nuevas personas internacionales (Stone, 1974, 3 y ss.).

Hoy en día la definición de sujeto de derechos ha avanzado en el derecho a través de los siglos, y lo *no pensable* se fue volviendo *pensable*, como lo expresó Stone, quien analizó este proceso de ampliación de sujetos en el *common law* en un extenso trabajo, después de reabrir el debate a comienzos de los años setenta del siglo pasado interponiendo una acción judicial de protección de los árboles que, si bien fue rechazada, contó con algunos votos judiciales favorables (Stone, 1974, 3 y ss.).

Por otro lado, Bentham y el utilitarismo, si bien no reconocían derechos en el sentido de *derechos naturales* emergentes de un contrato o algo parecido, en su concepto utilitarista de los derechos no podían negárselos a los animales en razón de que estos también tienen sensibilidad frente al dolor. El pragmatismo de Bentham con su búsqueda de la mayor felicidad para todos, y por tanto inclinado a evitar el dolor en los seres sensibles, reconocía que los animales son seres sensibles y convocaba a su respeto y al reconocimiento de sus derechos. Bentham soñaba con llegar a considerarlos sujetos de derechos; quizás es el mismo sueño que tenemos los ecuatorianos sobre la naturaleza.

No es de extrañar que esta sea objeto de discusión en un plano que supera el del mero naturalismo, pues la pregunta amplía su ámbito cuando se plantean las cuestiones ecológicas y lo que pasa a discutirse es si la *naturaleza* –y no sólo los animales– puede ser sujeto de derechos.

El carácter de sujeto encuentra sentido en lo relacional. Falcón y Tella recuerda cómo el derecho “concebido en su sentido subjetivo es un contenido de la relación jurídica. Como se desprende de toda definición de la misma y como primer elemento de

toda relación jurídica, se encuentran los sujetos entre los que se da. A dichos sujetos se les llama también titulares de la relación jurídica” (Falcón y Tella, 2004: 221). Según la autora, esa titularidad deviene de varias condiciones:

El argumento de que no es admisible el reconocimiento de derechos a la naturaleza porque no puede exigirlos (ejercer las acciones, hacerse oír judicialmente) no se sostiene, porque son muchos los humanos que carecen de capacidad de lenguaje (oligofrénicos profundos, fetos) o que nunca la tendrán (descerebrados, dementes en los últimos estadios) y, sin embargo, a nadie se le ocurre negarles este carácter, so pena de caer en la tesis genocida de las *vidas sin valor vital* de una de las cúspides del pensamiento penal, considerada por la mayoría como un pecado de ancianidad o algo parecido. La otra alternativa sería situarse en la posición extrema y radical de afirmar un *especismo excluyente* cuya dignidad se hallaría en los genes (los genes humanos serían en definitiva los titulares de derechos) o volarse al creacionismo bíblico textual más insólito y afirmar que esos genes tienen un origen divino completamente diferente, solo sostenido hoy por algunas sectas aisladas contra toda la evidencia científica.

Se considera que la Constitución ecuatoriana de 2008 ha dado un paso jurídico trascendental al reconocer derechos a la naturaleza, quedando por lograr normas jurídicas aplicables que permitan que el sujeto de derechos naturaleza ejercite sus derechos.

En palabras del ecuatoriano Alberto Acosta, está en juego el buen vivir (*sumak kawsay* o *suma qamaña*), relacionado estrechamente con los derechos de la naturaleza. Estos derechos, sumados a los derechos humanos, nos conminan a construir democráticamente sociedades sustentables. Y esas sociedades se lograrán a partir de ciudadanías plurales pensadas también desde lo ambiental, en las que el ser humano y las diversas colectividades de seres humanos coexistan en armonía con la naturaleza. Por tanto, es aceptable hacer de la naturaleza un sujeto de derechos.

5. Paradigma del nuevo constitucionalismo: la naturaleza, sujeto de derecho!

Al leer el título anterior, un abogado podría preguntar: *si la naturaleza es sujeto de derechos, ¿cuáles*

son sus deberes? O quizás un penalista se preguntaría: si la naturaleza tiene derechos, ¿podrá también incurrir en infracciones?

Por ahora esa no es la preocupación, sino la de entender que en el mundo de hoy es incuestionable la necesidad de protección del medio ambiente, a tal extremo que se han redimensionado los lazos de los seres humanos con la naturaleza y con su contexto o marco de convivencia, vínculo que en lo jurídico ha marcado la aparición de un derecho humano de tercera generación, referido a un ambiente sano que se sustenta en la tendencia de la ecología ambientalista, asignado por su antropocentrismo, al considerar que se debe conservar la naturaleza únicamente en función del ser humano como el exclusivo y privilegiado titular de derechos.

Desde el preámbulo de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se consagra como fin el *sumak kawsay*, y a tono con esta postura al regular los intitulados derechos del buen vivir, incluye, entre otros, los de la naturaleza, estableciendo que “la Naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza” (Constitución de Ecuador 2008, art. 71). En relación con el artículo 10, apartado 2, señala que la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le señala la Constitución.

No puede negarse que la conformación de estos derechos constituye un hito sin precedente, sosteniéndose que es el punto de partida de un nuevo paradigma inserto en el constitucionalismo latinoamericano; pero no basta con su consagración, es vital y apremiante la construcción teórica y doctrinal de esta perspectiva, la ciencia jurídica no tiene respuestas acabadas para todos los interrogantes que se generan inevitablemente ante este viraje, vacíos que generan dudas y con ello “la minimización e incluso ridiculización de estas incorporaciones constitucionales, a las que se tildan como mera expresión de folklorismo” (Zaffaroni, 2010). No acepta lo declarado por las Naciones Unidas en el año 1982: “la especie humana es parte de la naturaleza”. En esa lógica es concebible aceptar que la naturaleza tiene derechos, se comparte la posición egocéntrica que le niega todo derecho a esta.

Con la Constitución de 2008 Ecuador asume el liderazgo mundial en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza como una respuesta contundente al estado actual de esta, orientando sus esfuerzos al respeto integral de su existencia, a su mantenimiento y a la regeneración de sus ciclos vitales y procesos evolutivos (arts. 71-74). Está orientada al cumplimiento de los principios y derechos del buen vivir o *sumak kawsay* (art. 14). Dentro de estos, son primordiales la interculturalidad y la convivencia armónica con la naturaleza, con un giro en la visión predominante de la naturaleza, entendida solo como proveedora de recursos a un enfoque más integral y biocéntrico, en el que la naturaleza es definida como “el espacio donde se realiza la vida” (art. 71).

El programa de gobierno del Ecuador 2013-2017, en el apartado *revolución ecológica*, apuesta por la transformación productiva bajo un modelo ecoeficiente con mayor valor económico, social y ambiental. En este sentido, se plantean como prioridades la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y sus recursos naturales, la inserción de tecnologías ambientalmente limpias, la aplicación de la eficiencia energética y una mayor participación de energías renovables, así como la prevención, el control y la mitigación de la contaminación y la producción, el consumo y el posconsumo sustentables.

De ahí que para hacer posible en el buen vivir (Constitución de Ecuador 2008, arts. 12-13), que es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental –es armonía, igualdad, equidad y solidaridad–, hay que garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global. Por lo tanto, el buen vivir no es opulencia de vida, sino vivir dignamente.

6. Desarrollo sostenible y naturaleza

El progreso multifacético y multidisciplinario de las sociedades en el mundo, así como los cambios constantes en los diversos ambientes, no permiten tener respuestas universales, concretas y variables que puedan ser coherentes con todo el universo de fenómenos, hechos, procesos y estados que existen en nuestro ambiente. Es innegable que el origen principal de la problemática ambiental lo encontramos en la conducta humana. La falta de información, conciencia y capacidad se constituyen

en las principales causales de la inadecuada respuesta social. No se debe, entonces, sucumbir a la lógica del progreso a toda costa; y si bien se debe defender el ambiente y de manera particular la naturaleza, será para considerar su uso y su aprovechamiento en el marco de un proceso de desarrollo que garantice también la disponibilidad de los recursos a las generaciones futuras. Por tanto, ante la problemática ambiental no se debe permanecer impávido; nuestra responsabilidad ante estos sucesos estará en la conciencia y participación, estará en el intento de provocar a otros sujetos para entrar en estos compromisos y así trascender la individualidad y la especie humana.

La delimitación de una problemática ambiental estará demarcada y confrontada con la realidad de quienes estamos inmersos en ella; esto nos lleva a terrenos subjetivos, políticos, económicos, psicológicos, etc. Por tanto, un “problema ambiental” habrá que relativizarlo y contextualizarlo por medio de una problematización de este y otros más, incluyendo en esta problematización no solo hechos y elementos, sino también el análisis de procesos, estados y fenómenos constantes individuales y sociales.

Existen niveles y procederes ante la problemática ambiental –ya sea mundial o local–, con diferentes posiciones y decisiones. Por un lado, hay quienes toman estos temas como parte de su forma de vida y los integran a su cotidianidad; otros, en cambio, los conciben de manera superficial o no les prestan la debida atención, es decir, pueden ser para estos últimos una moda, una coyuntura de la “modernidad”, parte de su discurso político o un tema más de las ciencias y la tecnología (Figuroa, 1995, 45-46).

Pero ¿cómo podemos ayudar a desarrollar en los ciudadanos una conciencia crítica desde la perspectiva jurídica ambiental de tal manera que se respete y aplique la ley a quienes la infringen? Esta falta de observancia que se evidencia en una serie de hábitos, actitudes y comportamientos puede concretarse en los hechos; será desde el campo de la ley de la formación o de la educación, pero lo cierto es que los dos conceptos guardan una estrecha relación. “(...) la exigencia de cumplimiento de la ley implica formación y educación, pero no así la educación conlleva a una formación” (Figuroa, 1995, 45-46).

Complementando la idea expuesta en el párrafo anterior, la educación ambiental “(...) ya no atiende solamente a la formación de la persona y su

adecuación al conjunto social, sino que pretende que esa formación se realice como un movimiento hacia la ‘simbiosis’ con las demás especies vivas y al uso correcto de los recursos” (Adrian, 1986, 279:70). Esta reflexión de educación ambiental posee un cambio muy desarrollado en comparación con la idea de esta hace veinte años, la cual concentraba sus bases y procedimientos en la transformación de conductas por medio de contenidos educativos ecológicos; esta idea evidencia una dirección conductista del tema, ya que se trata de varios comportamientos sin importar contenidos, diálogos y requerimientos de los sujetos y de su comunidad.

La concepción del problema ambiental no tiene el sentido negativo de complicación, obstáculo, dificultad, impedimento u otro, sino es un replanteamiento (técnico, científico, filosófico, político, etc.) de situaciones, progresos y fenómenos que, en conjunto o separados, aportan un panorama, visión o líneas de análisis y acción que podrán conducir a propuestas, tendencias y hechos en beneficio de la sociedad humana, de otras especies, es decir, a la naturaleza y el ambiente.

El acercamiento a una determinada problemática ambiental puede ser formal, no formal o informal, aunque cada una de ellas y en conjunto conduzcan implícitamente a una formación, un estado de conocimiento y a una consolidación de “criterios” de nuestras actitudes y acciones en nuestra vida diaria, promoviendo una gama de posibilidades y propuestas a partir del reconocimiento de la “crisis ambiental” y el surgimiento de la naturaleza como un nuevo sujeto de derechos, por parte de instituciones gubernamentales, privadas (nacionales e internacionales), así como por grupos civiles organizados; estos deben continuar ideando e instrumentando una gran diversidad de alternativas y propuestas técnicas, científicas, educativas y políticas. En consecuencia, la “problemática ambiental” puede ser abordada desde el ámbito jurídico con la intención de aminorar la compleja problemática ambiental; por ejemplo, basura, agua y aire contaminado, erosión, tala de árboles, entre otros, los cuales han sido clasificados y determinados como temas y hechos.

Existen varias formas de llevar a cabo esa defensa; un medio fundamental, entre otros, es la divulgación de las leyes, castigos a los infractores y la formación jurídico-ambiental. Los signos de la formación de una conciencia sobre la necesidad de proteger la naturaleza y el ambiente, y con ello la preocupación

por desarrollar acciones educativas con este propósito, empiezan a aparecer en la misma medida que crece el impacto de la civilización humana sobre el ambiente y que la problemática ambiental fue haciéndose cada vez más perceptible.

La concepción conservacionista de la educación ambiental está fuertemente arraigada en todo el mundo, incluso en Ecuador, y a pesar de que en numerosas expresiones declaratorias se menciona la orientación de esta hacia el desarrollo sostenible y sustentable, en la práctica, por medio del diseño y la ejecución de programas y discursos, puede apreciarse claramente el sesgo en el que subyace una concepción de ambiente reducida a la naturaleza, y consecuentemente el sesgo de la educación ambiental reducida a la protección de la naturaleza (Roque, 2001).

La comprensión de los problemas ambientales deviene una formación completa que facilita una percepción inmediata de la situación en sí misma y dentro del conjunto de interrelaciones que interactúan en la realidad. La formación ambiental, para ser completa, necesita nutrirse de conocimientos tales que faciliten rápidamente el encuentro de la solución óptima, o al menos impactante desde el punto de vista ambiental. El enfoque de la educación ambiental debe partir de esquemas interdisciplinarios y orientarse hacia las soluciones más apropiadas para la protección de los recursos naturales.

Una comunidad demanda hoy de esa integración del conocimiento, y esta forma de concebirlo necesita, por tanto, una formación ambiental que integre todas las dimensiones de la problemática ambiental: las dimensiones histórica, filosófica, cultural, ecológica, sociológica, científico-tecnológica y jurídica, entendiendo que en la comunidad habitan personas profesionales y no profesionales, muchas de las cuales no han logrado terminar el bachillerato, por lo que debería concretarse una formación jurídico-ambiental no formal o informal para el sector comunitario determinado o, como bien lo señala Adrián Figueroa, “esta diversidad y complejidad de la formación y del ambiente, así con su interrelación, nos lleva a sistematizar y demarcar tanto su relación como su dinámica, delineando en su práctica objetiva y su influencia cultural” (Figueroa, 1995, 45-46).

Las disposiciones jurídico-ambientales son una importante herramienta al servicio de la protección del ambiente. Sin embargo, si no se conocen —o, conociéndolas, se ignora el enlace legal con otras normas también aplicables—, el instrumento jurídico habrá

desvanecido su fuerza y así, debilitado, será incapaz de servir a la protección del ambiente” (Jaquenod, 1999, 333).

Según las fuentes consultadas, la educación jurídico-ambiental con un carácter sostenido y formador de una conciencia jurídica, como dimensión de la educación ambiental, ha estado ausente en el contexto de los planes y los proyectos de educación ambiental, tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Mucho menos entonces se ha trabajado esta dimensión vinculada con las comunidades y los pueblos.

Educar en el conocimiento y el respeto a las leyes es de vital importancia para el pueblo, para las comunidades, una vez que la sociedad supone la existencia de un marco legal para su implementación, pues a partir del estricto cumplimiento y observancia de las leyes quedan bien definidas las tareas y las acciones correspondientes a cada uno de los ciudadanos, contribuyendo, de esta manera, a la conservación y al uso sostenido del ambiente.

La importancia del conocimiento y del respeto a las leyes estriba en que la vida en sociedad exige un orden y, por consiguiente, una organización de las actividades y las relaciones de cada uno; pero este orden, según afirma Bernardo Moreno Quesada y cols. (Moreno y cols., 1999), ha de llevarse de una manera impuesta a todos por igual para cumplir los fines supraindividuales, por lo que la idea de la imperatividad y obligatoriedad va unida al concepto de derecho, y la conducta del hombre queda sometida a él, pues no se puede dejar a la voluntad de cada individuo. Si bien en una sociedad futura pudiera aventurarse la prevalencia de elementos no coercitivos en la regulación del comportamiento del hombre, lo cierto es que el nivel de desarrollo económico y social plantea la necesidad de una eficiente infraestructura jurídica.

Es importante el conocimiento del sistema político, específicamente del derecho y la legislación referente a regulaciones sobre las relaciones sociales pertinentes, en correspondencia con las características de la sociedad ecuatoriana, organizada en un Estado que se rige por normas, incluidas la Constitución y otras disposiciones, que comprenden todos los aspectos de la vida en sociedad; normas que obedecen a un ordenamiento, tienen su jerarquía y que todos estamos obligados a cumplir y respetar.

Ello es indispensable para la adecuada convivencia social, así como la creación y el desarrollo de la necesaria conciencia jurídica (Toledo, 2004, 506). Se puede afirmar, entonces, que el derecho es la ordenación de la vida humana que, de hecho, es eminentemente social, en comunidad, cuya ordenación persigue, como ya Ulpiano, jurista romano, decía: “Conducir a las personas a llevar una vida honesta; no dañar a otro y dar a cada uno lo suyo”.

Innumerables son los conceptos que del derecho podrían exponerse aquí; sin embargo, resulta innecesario, pues lo importante radica en acotar a los efectos de este artículo que la vida de una sociedad no la resuelven las leyes por sí solas. Las mejores leyes son inútiles si no van acompañadas de su conocimiento general. Por ello uno de los requisitos es la necesidad de su divulgación para que las conozcan a los que van dirigidas; el otro requisito, que se abordará más adelante y que de hecho calza al de la publicación, es el de la formación orientada hacia el conocimiento de las leyes y la formación a largo plazo de una cultura jurídica.

Al Estado le corresponde asegurarse de que las leyes no resulten sorpresivas, que el país no se entere de la promulgación de una ley sin haber conocido previamente su contenido; para que una ley sea pública es necesario que se manifieste de forma que pueda ser conocida por todos; para ello será publicada, en el caso ecuatoriano, en el *Registro Oficial*, órgano de gobierno del Ecuador, periódico oficial del Estado ecuatoriano.

En la bibliografía consultada no existe ningún referente de definición de formación jurídica ambiental; sin embargo, aventurando una definición de un concepto, esta puede ser definida como una dimensión de la educación ambiental, un proceso no formal o informal orientado al conocimiento generalizado de los derechos y de las obligaciones que, en el proceso de construcción y producción de conocimientos, de desarrollo de hábitos, habilidades y actitudes, así como en la formación de valores jurídicos, armonice las relaciones entre los seres humanos y de ellos con el resto de la sociedad y el ambiente, sobre la base de las categorías de lo justo y lo injusto, lo legal e ilegal, lo legítimo o no que pueden ser estas relaciones en un contexto histórico determinado, para propiciar la orientación de los procesos económicos, sociales y culturales hacia el desarrollo sostenible.

Se aspira con la comunidad en un futuro a la formación de una cultura jurídica ambiental, y allí debe trabajarse necesariamente por medio de las dos vías de la educación ambiental: no formal e informal. Esta puede materializarse mediante las políticas del trabajo comunitario, el cual debe ser coherente, sistemático, integrador y de amplia participación ciudadana. Ello puede contribuir a evitar los daños al ambiente o a mitigarlos, en gran escala, pero fundamentalmente puede lograr que se realice un adecuado manejo y aprovechamiento de los recursos por los usuarios de estos, basado en un conocimiento adecuado de la infraestructura jurídica creada al efecto.

Se hace referencia a la formación jurídico-ambiental no solo como las acciones de entrenamiento, capacitación, extensión, divulgación o cualquiera otra que consista solamente en transmitir información; se integra en el concepto que asume una formación jurídico-ambiental y, adicionalmente, se requiere del sujeto (la comunidad) la formación de conciencia. Así, la formación jurídico-ambiental se pretende llevarla hacia la participación del individuo en el proceso de transformación social donde la comunicación tenga vigencia.

Conclusiones

▲ Ambiente es todo aquello que influye en el proceso vital de los organismos vivos; por tanto, ambiente resulta ser el escenario en donde el hombre puede desarrollar su vida en términos biológicos y sociales, con sus interrelaciones obvias en cada aspecto, y la relación hombre-ambiente es indisoluble. De allí que ambiente se convierte en un valor ilimitado en el que, dentro de su contexto, confluyen elementos naturales y artificiales en permanente evolución, con arreglo al comportamiento de la humanidad, capaz de condicionar los mecanismos para la subsistencia y el progreso de la vida en todas sus manifestaciones. Este gira alrededor del ser humano y no puede existir sin el hombre, pero este no es el único que se beneficia de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para garantizar la sostenibilidad y el buen vivir,

sumak kawsay, en términos constitucionales ecuatorianos.

- ▲ No puede existir desarrollo de la vida cuando la modificación de la naturaleza sea desfavorable para ella y la acción humana no hace nada para evitar o reducir los efectos de dichos agentes, creando de esta manera una dificultad para el desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones.
- ▲ El desarrollo sustentable es el proceso dinámico en el que el manejo de los recursos naturales potencializa al ser humano, los mecanismos de concienciación y participación ciudadana, el enfoque del desarrollo científico y tecnológico, la formulación de nuevos esquemas legales y administrativos, la orientación de la economía y la orientación de principios éticos de responsabilidad ambiental, fortalecen las opciones para satisfacer las necesidades básicas actuales, sin destruir la base ecológica de lo que dependen el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.
- ▲ Si se quiere proteger la naturaleza como sujeto de derechos y considerar su uso y aprovechamiento, en el marco de un proceso de desarrollo que garantice también la disponibilidad de los recursos a las generaciones futuras, no se debe sucumbir a la lógica del progreso científico y tecnológico a toda costa.
- ▲ La formación jurídico-ambiental es un proceso no formal o informal orientado al conocimiento generalizado de los derechos y de las obligaciones que, en el proceso de construcción y producción de conocimientos, de desarrollo de hábitos, habilidades y actitudes, así como en la formación de valores jurídicos, debe armonizar las relaciones entre los seres humanos, y de ellos con el resto de la sociedad, la naturaleza y el ambiente, sobre la base de las categorías de lo justo y lo injusto, lo legal e ilegal, lo legítimo o no, que pueden ser estas relaciones en un contexto histórico determinado, para propiciar la orientación de los procesos económicos, sociales y culturales hacia el desarrollo sostenible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución de la República del Ecuador (2013). Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Stone, Christopher D. (2010). *Should Trees Have Standing? Law, Morality, and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Escribano Collado, P. y López González, J. I. (1991). El medio ambiente como función administrativa, *Reda*, núm. 26, julio-septiembre.
- Estermann, José (1998). *Filosofía andina, estudios interculturales de la sabiduría autóctona andina*. Quito: Abya Yala.
- Figueroa Hernández, Adrián (1995). "Formación ambiental" *Revista Perspectivas Docentes*, p. 45-46.
- Galiano, E. (2008). *La naturaleza no es muda*. Quito: Abya Yala.
- Ginini Massimo Severo, citado por Ortega Álvarez, Luis (2002). "El concepto de medio ambiente", en *Lecciones de derecho del medio ambiente*. Valladolid: Lex Nova.
- Gudynes, Eduardo (2009). *El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*. Quito: Abya Yala.
- Jaquenod de Zsögön, Silva (1999). *Derecho ambiental y sus principios rectores*. Madrid: Dykinson.
- Kiss, Alexandre (1997). *Manual of European Environmental Law*. Cambridge: University Press, Cambridge.
- Ley de Gestión Ambiental (1999). Ecuador: Glosario de definiciones.
- Ley de Bases Generales de Medio Ambiente de Chile. Art. 2.º literal 1116 Odum, Eugene. 1989. Chile.
- Mateo Martín, Ramón (1977). *Derecho ambiental*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Naciones Unidas. Preámbulo de la Declaración de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano. 1972. Estocolmo (Suecia).
- Real, Byron (1993). *Ecología para líderes*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.
- Senplades. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Ecuador.
- Teilhard de Chardin, Pierre (1955). *Le phénomène humain*, Paris: Seuil.
- Roque Molina, Martha (2001). La educación ambiental: acerca de sus fundamentos teóricos y metodológicos *Revista Electrónica de la Agencia de Medio Ambiente* <http://www.medioambiente.cu/revistama/articulo6.htm>.
- Toledo Santander, José Luis (2004). *Formación jurídica para cuadros del Estado*. La Habana: Félix Varela.
- Zaffaroni, Eugenio (2010). *La pachamama y el humano*. Tesis de doctorado, Universidad Andina Simón Bolívar.

Código de ética

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.

1 Las revistas únicamente considerarán artículos inéditos que correspondan en su contenido y estructura a las políticas señaladas por el comité editorial. Si el autor o los autores postulan en las revistas un trabajo ya publicado, total o parcialmente, su proceder será considerado como poco ético.

2 Es responsabilidad del autor o los autores señalar y referenciar claramente cualquier fragmento que sea tomado de la obra de otro autor en la construcción de su trabajo. Si no se hace así, se considerará como plagio y el trabajo será descartado para publicación.

3 La selección y aprobación final de un artículo dependerá del concepto académico de los pares y de la disposición de los autores de realizar las modificaciones que se sugieran como necesarias, dentro de un periodo oportuno.

4 El proceso de arbitraje es “doblemente ciego”, lo que implica que ni los autores ni los pares conocerán entre sí sus identidades. En este sentido, es responsabilidad del autor evitar cualquier alusión directa o indicio sobre su identidad dentro del cuerpo del texto. Adicionalmente, siguiendo una política de confidencialidad, los detalles de cada proceso no se divulgarán sino entre los directamente involucrados (editores, autores, evaluadores, integrantes del comité).

5 No obstante, cuando el comité editorial o el editor lo estimen conveniente (p. ej., por lo especializado del tema del artículo), se podrá pedir al autor o a los autores que sugieran los nombres de, máximo, tres posibles pares académicos siempre y cuando estos candidatos no conozcan una versión previa del documento o hayan estado vinculados de alguna manera con el proceso de investigación del que se deriva. En este caso, se pide al autor o a los autores que actúen con total transparencia en su recomendación, evitando a aquellos candidatos que puedan identificar su identidad o que puedan presentar algún tipo de conflicto de intereses.

6 El proceso de evaluación exige una política de exclusividad. Esto quiere decir que el autor o los autores no podrán remitir de modo simultáneo su trabajo a otra publicación mientras esté en proceso de arbitraje en las revistas de la ESAP. Si los autores incurren en una doble postulación, su proceder será considerado como poco ético.

7 Los editores o el comité editorial se reservan el derecho de intervenir en la aprobación o rechazo de cualquier trabajo postulado, según corresponda a los intereses o a la línea editorial de la revista o si los autores incurren en algún comportamiento indebido, como los descritos anteriormente.

Tipos de artículos

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

1 Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación terminados. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

2 Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de una investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

3 Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias. **Nota.** Estas categorías y sus respectivas definiciones fueron tomadas del Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, en su “Documento soporte” publicado en agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/informacion-Completa.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.

Types of Article

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

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

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

3 Review articles: this type of article must be the result of research analysing, systematising and integrating published or unpublished research results in a field of science and technology giving an account of advances and trends in R&D. It must give a careful bibliographic review having at least 50 references.

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

Editorial policy and standards 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 designed to initially state the article's purpose, then, briefly describe how it has been developed and end by giving the findings or the repercussions of the study in question. This summary must be accompanied by a maximum of six keywords, according to the topic being dealt with in the article.
8. The summary and keywords will be submitted in just the original language in which the article has been written.
9. The author or authors must refer in the third person to other works written by them which have been published previously so as not to affect the "blinding" review process. They must also avoid excessively citing their own work as this could lead to indicating an author's identity.

10. All content published in ESAP – Research Faculty journals may be 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/rfull/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).

Código de ética

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.

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, consideraseá 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 indício sobre a sua identidade dentro do corpo do texto. Para respeitar a confidencialidade da arbitragem, os detalhes de cada processo, mas não serão transmitidos diretamente para as partes interessadas (editores, autores, revisores, membros de comités).

5 Contudo, quando o comité 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 académicos, sempre e quando, estes candidatos não conheçam uma versão anterior do documento ou tenham estado vinculados de alguma maneira ao processo de investigação em causa. Neste caso, pedese ao autor ou aos autores que actuem com total transparência na sua recomendação, evitando aqueles candidatos que possam identificar a sua identidade ou que possam apresentar algum tipo de conflito de interesses.

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

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

Tipos de artigos

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

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

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

3 Artigo de revisão. Documento resultado de uma investigação terminada onde se analisam, sistematizam e integram os resultados de investigações publicadas ou não publicadas, sobre um campo em ciência ou tecnologia, com o fim de dar conta dos avanços e das 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 aceitaram 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 direcção da revista, de acordo com a sua estrutura, a sua redacção 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), direcção 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 indicar-se 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 redacção deverá ser a de declarar inicialmente o propósito do artigo, depois, brevemente, descrever o desenvolvimento que lhe foi dado e finalizar com as descobertas encontradas ou com as repercussões do estudo em questão. Este resumo deverá ir acompanhado de um máximo de seis palavras-chave de acordo com a temática do artigo.
8. O resumo e as palavras-chave serão entregues unicamente no idioma original em que foi escrito o artigo. A revista encarregar-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 16ª 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 una revista electrónica

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/rfull/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., Stocholm 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 guião mais completo dos diversos casos, recomendamos visitar a seguinte página web donde foram tomados estes exemplos: http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citation-guide.html

Disclaimer. A seleção dos artigos na revista Administração & Desenvolvimento é o resultado de um processo académico e democrático. 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).

volumen 41

número 56
jul./dic. 2012

número 57
ene./jun. 2013

JUSTICIA

- 11 Implantation of the Accusatory Criminal Justice System in Mexico
Luis Arturo Rivas Tovar
Gustavo Adolfo Pérez Rojas
Juan Blas Arriaga Huerta

TEMAS DE ADMINISTRACIÓN

- 27 Development of the merit system and the administrative career in Colombia: context, application and limitations
Augusto Álvarez Collazos
William Guillermo
- 41 Evolución e institucionalización de la burocracia profesional en el municipio de Cali (administración central): 2001-2010
Saúl Saavedra Echeverry
- 51 Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital: notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica
Álvaro V. Ramírez-Alujas
- 69 Gobernanza de la C+T+I y los investigadores del país
Pedro Pablo Burbano

ECONOMÍA

- 85 La economía social de mercado, un referente para el debate contemporáneo entre desarrollo económico y justicia social
Sergio Fernández Riquelme

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- 11 La democratización y la participación ciudadana, fundamentos para el fortalecimiento del alto gobierno en la construcción y desarrollo del políticas públicas
Iván Camilo Díaz Avellaneda
- 31 Análisis del ejercicio federal presupuestal del 2000 comparado vs. el que se lleva ejercido hasta el primer semestre del 2011
Jorge Martín Cordero
- 45 Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010
Heidi Smith
- 59 Una evaluación crítica de los salarios por resultados aplicados a la administración pública
Jairo Ricón
- 73 La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991
Lubar Andrés Chaparro

ECONOMÍA

- 93 Unasur: una oportunidad para el diálogo político y la oferta exportadora colombiana
Luis Nelson Beltrán

RESEÑAS

- 105 El gran diseño. Hawking, Stephen y Mlodinow, Leonard. Barcelona, Ed. Crítica, 2010
William Jiménez
- 107 Del Estado Político al Estado Ambiental de Derecho
Miguel Borja

Escuela Superior de
Administración Pública

Administración & Desarrollo

En su composición se utilizaron caracteres Swiss 721 y Garamond. Formato 21.5 x 28 cm, páginas interiores en bond de 70 g y carátula en propalcote de 240 g. Se imprimieron 4.000 ejemplares en enero de 2014 en los talleres gráficos de la Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, D. C.



www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia

