

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP

ene./jun. 2013 ISSN: 0120-3754

Editorial

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- 11** La democratización y la participación ciudadana, fundamentos para el fortalecimiento del alto gobierno en la construcción y desarrollo de 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 Rincón

- 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

número
57
volumen
41



DIRECTIVAS

Elvia Mejía Fernández

Directora Nacional

Zully David Hoyos

Subdirectora de Proyección Institucional

Juan Fernando Contreras Ortiz

Subdirector Académico

Édgar Orlando Herrera Prieto

Subdirector de Alto Gobierno

Diego Luis Cano Masso

Subdirector Administrativo y Financiero

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

Isabel Ortiz Serrano

Decana Facultad de Investigaciones

Noél Alfonso Morales

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

Categoría C, Publindex - Colciencias

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 MAYOR INFORMACIÓN VISITE:

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

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

Editor científico

Pedro Nel Páez Pérez, pedronelpaez@gmail.com

Editora administrativa

Facultad de investigaciones

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

Omar Guerrero

Universidad Nacional Autónoma, México

Eduardo Ibarra Colado

Universidad Nacional Autónoma, México

María de Lourdes Amaya Ventura

Universidad Autónoma Metropolitana, México

Coordinadora Editorial

Facultad de investigaciones

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 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 expresamos así lo indique.

Corrección, diagramación, impresión y acabados

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

La administración pública frente a los intereses políticos

El mundo ha visto, con sorpresa, como en Estados Unidos un enfrentamiento político puede terminar paralizando la administración pública, en un ambiente no solo tenso sino contradictorio. El interés de los republicanos por torpedear la ley de protección al paciente y cuidado de salud asequible, más conocida como Obamacare, que busca dar cobertura médica a por lo menos 44 millones de estadounidenses, por la supuesta carga fiscal que significa, según los voceros de este partido unos 1.8 billones de dólares durante la próxima década, por lo que se negaron a aprobar el presupuesto paralizando parcialmente algunas de las funciones de la administración de este país.

Por una parte, es cierto que el gobierno de los EE.UU es uno de los más endeudados del mundo, al llegar su deuda a 16,3 billones de dólares, nivel de endeudamiento que excede el 100% del PIB. Para que financieramente pueda seguir funcionando, tiene que aprobarse el presupuesto y, por la otra elevar el techo de la deuda, en otras palabras pedir permiso al Congreso para seguir endeudándose. Y ahí se arma la de Troya, ya que la Cámara, dominada por los republicanos se frena cualquier expansión de la deuda que implique mayores gastos, pero especialmente si van dirigidos a programas asistencialistas como el ya mencionado Obamacare.

Y no deja de ser contradictorio porque unas de las fuentes de la dinámica de endeudamiento de Estados Unidos han sido las costosas guerras de Irak, Afganistán, las intervenciones en Libia, Pakistán y otros países africanos, promovidos justamente por gobiernos republicanos como el de George Bush. La otra fuente es el esfuerzo fiscal asumido por ese gobierno para mitigar los efectos de la crisis económica. Es decir, una de las fuentes de aumento del gasto y por tanto, de la deuda fue la lucha contra el terrorismo promovida por gobiernos republicanos, pero a la hora de aumentar el gasto público para proporcionar aseguramiento en salud a los norteamericanos pobres, se encuentra con la abierta oposición de estos. Tal vez para el Glorioso Partido Viejo es mejor aumentar el gasto promoviendo conflictos bélicos que dinamizan la industria armamentista que promover una mejor distribución de la riqueza norteamericana a través del aseguramiento en salud. Como condición para aprobar el presupuesto, los republicanos insisten en que la reforma sanitaria de Barack Obama se le quite el financiamiento o se posponga.

Pero quizás la parte más delicada, aunque de hecho la parálisis del gobierno ya lo es, sea la de supeditar la toma de decisiones públicas a las presiones o intereses políticos. Es de suma importancia esta

Pedro Nel Páez Pérez
EDITOR CIENTÍFICO

CORRESPONDENCIA:
pedronelpaez@gmail.com

perspectiva analítica para la administración pública y concita el interés de los colaboradores de esta revista para abordar el tema en futuras participaciones.

Este número de la Revista *Administración & Desarrollo* presenta tres secciones. La primera de ellas recoge artículos sobre administración pública; en la segunda sección, un artículo de economía y, en la tercera, dos reseñas preparadas por profesores de la ESAP.

Camilo Díaz, en “La democratización y la participación ciudadana, fundamentos para el fortalecimiento del alto gobierno en la construcción y desarrollo de políticas públicas”, busca orientar acerca del fortalecimiento del alto gobierno en la construcción, diseño y evaluación de las políticas públicas con la participación ciudadana, considera que es en el ciudadano donde reside la realidad social, al tiempo que es una fuente indispensable para obtener la información estratégica en la toma de decisiones. Busca, asimismo, realizar una articulación entre conceptos teóricos, metodológicos, las dinámicas institucionales del alto gobierno y los casos prácticos para evidenciar la importancia que tiene la participación ciudadana y la democratización en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en Colombia.

Con el artículo “El Análisis del ejercicio federal presupuestal del 2000 vs. el que se lleva ejercido hasta el primer semestre del 2011”, Jorge Torre analiza el gasto público en dos momentos o periodos de gobierno en México, los sexenios 2001-2006 y 2007 al primer semestre del 2011, contrastando el uso de los recursos del sector público de acuerdo a su clasificación básica. Revisa la evolución del gasto público, así como su distribución, incluyendo las aportaciones y participaciones a entidades federativas, al Distrito Federal y los municipios, así como las reasignaciones resultantes de las disponibilidades presupuestarias originadas por el subejercicio en las distintas dependencias. En el sexenio 2000-2006 los ingresos petroleros permitieron un crecimiento en el gasto público. Encuentra que el subejercicio presupuestario persiste en los dos gobiernos analizados e incumple metas establecidas.

El autor Heidi Smith en “Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010” se pregunta si los gobiernos locales pueden desempeñar un papel proactivo en el desarrollo económico y en la reducción de la pobreza en Latinoamérica porque al parecer los procesos de reformas de descentralización de las décadas de los ochenta y noventa se encuentran inacabados y porque los responsables de la política fiscal no tienen aún un tratamiento coherente del federalismo fiscal. Señala que para politólogos y economistas la falta de desarrollo de los gobiernos locales para aumentar su autonomía fiscal se debe a la incapacidad administrativa en el ámbito local, de manera que el trabajo igualmente explora los efectos del proceso de descentralización en Latinoamérica, describe el papel de los gobiernos locales en la aplicación de

programas de transferencias condicionadas de efectivo, enfatiza las tensiones actuales intergubernamentales y ofrece recomendaciones de política para promover la autonomía local. Por último, el documento examina la política en materia de emisión de bonos municipales en México y Argentina para mostrar cómo algunas municipalidades están financiando sus presupuestos locales. Los resultados de la investigación están basados en un número considerable de entrevistas que se llevaron a cabo con especialistas en finanzas, presidentes municipales y autoridades locales.

En “Una evaluación crítica de los salarios por resultados aplicados a la administración pública” Jairo Rincón examina los cambios producidos en las organizaciones privadas y públicas desde finales de los 70, pero especialmente después de los 80, originados por el cambio hacia un modelo neoliberal y que habrían desencadenado la adopción indiscriminada de modelos administrativos y de gestión que pretenden soslayar y soterrar las diferencias de por sí profundas y seculares entre la administración pública y la privada. Una de dichas medidas en los últimos años ha consistido en copiar los sistemas salariales por resultados propios de los esquemas de las empresas privadas, ya planteados críticamente hace casi 150 años por Marx e idealizados hace más de cien por Taylor a las entidades y organismos públicos de diferentes países. Sin embargo, son escasos los estudios teóricos y prácticos que evalúen críticamente su utilización como panacea para solucionar los problemas de eficiencia y eficacia en la administración pública. Por tanto, luego de terminar la investigación sobre la evaluación de los sistemas salariales variables aplicables a la administración pública en Colombia, ha considerado pertinente dejar planteadas algunas consideraciones críticas a dicha tendencia, no necesariamente con el fin de justificar su inaplicabilidad a la administración pública, sino de propugnar por la aplicación de sistemas salariales por resultados creativos, que no se desvíen de los fines sociales de esta, que no terminen afectando a la sociedad en general, que realmente incrementen la eficiencia y eficacia social y, sobre todo, que no riñan con los intereses públicos que en últimas son la razón de ser de aquella.

Para Andrés Chaparro, en “La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991” el tema municipales importante, en la medida en que con la nueva Constitución se fortalecieron aspectos como la descentralización política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales pero particularmente, se confirió un protagonismo en la ejecución de políticas públicas al municipio, al considerarse la unidad fundamental de la organización política y administrativa del Estado colombiano. En este sentido, se indaga sobre las particularidades del proceso de creación de municipios en Colombia y las principales características de las entidades territoriales creadas después de 1991.

Nelson Beltrán en “UNASUR: una oportunidad para el diálogo político y la oferta exportadora colombiana” considera que esta entidad, a más de ser un foro para el diálogo y solución de problemas políticos entre sus miembros, también es un escenario

utilizable por Colombia para aumentar sus exportaciones a los países miembros; en la medida en que supone que Colombia es una vecindad manufacturera complementaria para ese bloque porque dentro de las cadenas productivas conjuntas que se piensan crear al interior de UNASUR, Colombia tiene alta competitividad en sectores como minero petrolero, agroindustria, y servicios en los clústeres de salud, turismo y producción de telenovelas.

Reseñas

- William Jiménez. *El Gran Diseño*. Hawking, Stephen y Mlodinow, Leonard. Barcelona, Ed. Crítica, 2010.
- Miguel Borja. *Del Estado Político al Estado Ambiental de Derecho*. Gregorio Mesa Cuadros. Derechos ambientales en perspectiva de integralidad. Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado ambiental de derecho. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2013, 566 págs.

The public administration and political interests

World has seen, surprisingly, how in the United States, a political standoff may end up paralyzing the government, in an environment not only tense but contradictory. The interest of Republicans to stop or modify The Patient Protection and Affordable Care Act, better known as Obamacare, which seeks to provide health insurance to at least 44 million American, for alleged tax burden means, according to spokesmen for this match, about \$1.8 trillion public spending over the next decade, so it refused to approve the budget partially paralyzing some of the functions of the administration of this country.

On the one hand it is true that the U.S. government is one of the most indebted in the world, reaching \$16.3 trillion, levels that exceeds 100% of GDP. For financially to continue operating, the budget must be approved and raise the debt ceiling, in other words ask permission from Congress to continue borrowing. With the House, dominated by Republicans slows down any debt expansion involving higher expenses, but especially if you are directed to welfare programs like the aforementioned Obamacare.

And it is still contradictory because one of the sources of the dynamics of U.S. debt has been the costly wars in Iraq, Afghanistan, the intervention in Libya, Pakistan and other countries in Africa, promoted by Republican administrations just as George Bush's. The other source is the fiscal effort made by the government to mitigate the effects of the economic crisis. That is, one of the sources of increased spending and therefore debt was the fight against terrorism promoted by Republican administrations, but in increasing public spending to provide health insurance to poor Americans, is located with the open opposition of these. Maybe for the Glorious Old Party is better to increase spending to promote wars that energize the arms industry to promote better distribution of American wealth through health insurance. As a condition of approving the budget, Republicans insist that Barack Obama's health care reform will remove the financing or postponed.

But perhaps the most delicate, but in fact government paralysis as it is, is the subject the public decision-making pressures or political interests. It is critical this analytical approach to public administration and attracts the interest of the contributors to this journal to address the issue in future participation.

Pedro Nel Páez Pérez
SCIENTIFIC EDITOR

CORRESPONDENCIA:
pedronelpaez@gmail.com

This issue of the magazine *Management & Development* has three sections. The first collection of articles on public administration, in the second section an article of economy and the third two reviews, prepared by professors from the ESAP.

Camilo Díaz in “The democratization and citizen participation, strengthening the foundation for high-level government in the construction and development of public policy “seeks guidance on strengthening the government in building high design and evaluation of public policies involving citizen, believes that citizen resides in the social reality, while it is an indispensable source of information for strategic decision making. Search also make a link between theoretical concepts, methodological, institutional dynamics and high government case studies to highlight the importance of citizen participation and democratization in the formulation, implementation and evaluation of public policies in Colombia.

With the article “The analysis exercise vs. 2000 federal budget which has exercised until the first half of 2011”, Jorge Torre analyzes public spending two moments or periods of government in Mexico, the six-year periods from 2001 to 2006 and 2007 to the first half 2011, contrasting the use of public sector resources according to their basic classification. Reviews the evolution of public expenditure and its distribution, including input and participation to states, Federal District and municipalities, and the resulting reallocation of resource availability caused by underspending in the various departments. In the six years 2000-2006 oil revenues allowed growth in public spending. Find the budget underspending government persists in both analyzed and fails goals.

The author Heidi Smith on “Fiscal Decentralization and local government capacity: the cases of Mexico and Argentina 1990-2010” wonders whether local governments can play a proactive role in economic development and poverty reduction in Latin America because the apparently the reform processes of decentralization of eighties and nineties are unfinished and that those responsible for fiscal policy do not yet have a consistent treatment of fiscal federalism. Notes that political scientists and economists to the lack of development of local governments to increase their fiscal autonomy is due to administrative failure locally, so that the work also explores the effects of the decentralization process in Latin America, describes the role of local governments in the implementation of programs of conditional cash transfers, current tensions emphasizes inter-governmental and offers policy recommendations to promote local autonomy. Finally, the paper examines the policy on municipal bonds in Mexico and Argentina to show how some municipalities are financing their local budgets. The research results are based on a number of interviews that were conducted with experts in finance, mayors and local authorities.

In “A critical evaluation of the results applied to salaries for public administration” Jairo Rincón examines the changes in private and public organizations since the late 70s, but especially after the 80s, caused by the shift to a neoliberal model and that would have triggered the indiscriminate adoption of administrative and management models that seek to ignore and bury itself differences between deep and secular public and private. One of these measures in recent years has been to copy the wage systems results schemes own private business, and critically raised almost 150 years ago by Marx and idealized over a hundred by Taylor entities and public bodies different countries. However, there are few theoretical and practical studies to critically evaluate its use as a panacea to solve the problems of efficiency and effectiveness in public administration. Therefore, after completing research on the evaluation of variable pay systems applicable to public administration in Colombia, has seen fit to leave raised some critical considerations to this trend, not necessarily in order to justify its inapplicability to the public, but to advocate for the implementation of wage systems creative results that do not deviate from the social aims of this that do not end up affecting society in general, actually increase the efficiency and social and, above all, do not quarrel with public interests that ultimately are the reason for that.

For Andrés Chaparro, in “The establishment of municipalities in Colombia after the 1991 Constitution” the municipal issue is important, to the extent that the new Constitution were strengthened aspects such as political, administrative and fiscal territorial entities but particularly, it conferred a role in the execution of public policy to the municipality, considering the fundamental unit of political and administrative organization of the Colombian state. In this sense, it explores the peculiarities of the establishment of municipalities in Colombia and the main features of the territorial entities created after 1991.

Nelson Beltrán in “UNASUR, an opportunity for political dialogue and the Colombian export supply” considers this entity, in addition to being a forum for dialogue and resolving political problems among its members, is also a usable scenario for Colombia to increase their exports to the member countries to the extent that supposed to Colombia is a neighborhood for that block complementary manufacturing because in joint production chains that are intended to create within UNASUR, Colombia has high competitiveness in sectors such as oil mining, agribusiness, and services in health clusters, tourism and production of telenovelas.

Reviews

- William Jiménez. *The Grand Design*. Hawking, Stephen and Mlodinow, Leonard. Barcelona, Ed Criticism, 2010.

- Miguel Borja. Political State of the State Environmental Law. Gregorio Mesa Pictures. Environmental Rights integral perspective. Concept and rationale of new demands and current resistance to the environmental state of law. Bogota, Universidad Nacional de Colombia, 2013, 566 p.

resumen

El texto busca orientar acerca del fortalecimiento del alto gobierno en la construcción, diseño y evaluación de las políticas públicas a través de la participación ciudadana, porque en el ciudadano reside la realidad social y es una fuente indispensable para obtener la información estratégica en la toma de decisiones. Inicialmente se realiza un análisis conceptual de conceptos claves como las políticas públicas, democratización y participación ciudadana con sus respectivos referentes teóricos. También se analiza el contexto institucional del alto gobierno para identificar las instancias de toma de decisiones, técnicas para la recolección de información y las políticas donde se expiden los lineamientos y directrices a seguir por parte de la administración. Visualizado el contexto, se pasa a analizar la implementación de la política de discapacidad en Medellín a partir del trabajo "políticas públicas, dispositivo de administración pública o atributo de poder político" realizado por los investigadores Jaider Camilo Otálvaro Orrego, Maribel Fernández Agudelo y Viviana Cano Chica. Así mismo, se busca realizar una articulación entre conceptos teóricos, metodológicos, las dinámicas institucionales del alto gobierno y los casos prácticos para evidenciar la importancia que tiene la participación ciudadana y la democratización en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en Colombia.

Palabras clave: Realidad social, instituciones, participación, implementación, Conpes, organizaciones

abstract

This paper is aimed at providing insights about the strengthening of the high government in connection with the construction, design and assessment of public policies through citizen participation. Citizens both constitute the social reality and are a decisive source to obtain strategic information regarding decision making issues. First, a notional analysis of key concepts such as public policies, democratization and citizen participation along with their corresponding theoretical referents is conducted. Also, the institutional context of the high government is analyzed to identify the instances for decision making, data collection techniques as well as the policies that provide the guidelines and directives to be followed by the government. Then, the implementation of disability policies in Medellín is analyzed based on the paper "Public Policies, a Public Administration Mechanism or an Attribute of Political Power" carried out by researchers Jaider Camilo Otálvaro Orrego, Maribel Fernández Agudelo and Viviana Cano Chica. Likewise, this paper is intended to articulate theoretical and methodological concepts, high government institutional dynamics as well as practical cases to identify the importance of citizen participation and democratization in the design, implementation and assessment of public policies in Colombia.

Key words: social reality, institutions, participation, implementation, Conpes, organizations.

resumo

O texto procura guiar acerca do fortalecimento do alto governo na construção, concepção e avaliação das políticas públicas, através da participação do cidadão, porque no cidadão reside realidade social e é uma fonte indispensável para obter a informação estratégica na toma de decisões. Inicialmente é realizada uma análise conceitual de conceitos chave, como as políticas públicas, a democratização e a participação do cidadão com o seu respectivo enquadramento teórico. Também é analisado o contexto institucional do governo superior para identificar as instâncias de toma de decisões, técnicas de coleta de dados, e as políticas onde são expedidos os lineamentos, e as diretrizes a seguir por parte da administração. Visualizado o contexto, é passado para analisar a implementação da política da deficiência em Medellín, a partir do trabalho "políticas públicas, o dispositivo de administração pública ou atributo do poder político" realizado pelos pesquisadores Jaider Camilo Otálvaro Orrego, Maribel Fernández Agudelo e Viviana Cano Chica. Assim mesmo, procura-se fazer uma articulação entre conceitos metodológicos, teóricos, as dinâmicas institucionais do alto governo, e os casos práticos para evidenciar a importância que tem a participação cidadã e a democratização na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas na Colômbia.

Palavras-chave: Realidade social, instituições, participação, implementação, Conpes, Organizações.

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

Díaz Avellaneda, Iván Camilo. 2013. "La democratización y la participación ciudadana, fundamentos para el fortalecimiento del alto gobierno en la construcción y desarrollo de políticas públicas". *Administración & Desarrollo* 41(57): 11-30.

La democratización y la participación ciudadana, fundamentos para el fortalecimiento del alto gobierno en la construcción y desarrollo de políticas públicas.

IVÁN CAMILO DÍAZ

Introducción

Sin duda alguna en los países de América Latina existe una gran preocupación ante las dificultades y obstáculos que está presentando el alto gobierno en la conducción, implementación y evaluación de las políticas públicas, la sociedad en su conjunto observa que existe una gran incapacidad para que el Estado realice las actuaciones necesarias para cumplir sus fines, por ejemplo, en Colombia están consagrados en la Constitución Política de 1991, de la siguiente manera:

"Artículo 2: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Tanto el alto gobierno, como decisor, y las instituciones que conforman la estructura del Estado encaminan su razón de ser y sus actuaciones hacia estos fines, la carta política en este artículo abre la posibilidad de que todos los habitantes del territorio nacional participen en las decisiones que los afectan y no restringe

esta participación a algunas políticas, sectores o temas, encierra todo el campo de acción del Estado en lo económico, en lo político, en lo administrativo y en lo cultural para ello se establece el artículo 103 de la Constitución de 1991 con los mecanismos de participación ciudadana:

“Artículo 103: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

En el ordenamiento jurídico estos son los mecanismos para que el pueblo ejerza participación en las decisiones que los afectan y la ley debe establecer los procedimientos y su regulación; la Constitución también establece un control de constitucionalidad de estas iniciativas por parte de la Corte Constitucional en cuanto al cumplimiento de los procedimientos establecidos en la ley, es decir vicios de forma en el artículo 271 constitucional.

Habría que establecer a la luz de la soberanía y a la realidad social que reside en el pueblo si estos mecanismos de participación ciudadana, le permiten al ciudadano fortalecer la actuación del alto gobierno en la construcción de las políticas públicas, si sus ideas y propuestas son incluidas adecuadamente en la agenda pública, también si existe una adecuada retroalimentación en la evaluación y seguimiento a los resultados de implementación de una política determinada y, sobre todo, si las decisiones se toman en conjunto con toda la sociedad, o si solamente radica en algunos niveles cumpliendo solamente requerimientos normativos y desconociendo los ámbitos sociológicos y políticos que necesariamente requiere la formación y construcción de una política pública. Roth (2009:51).

Estos interrogantes han sido trabajados muy rigurosamente por muchos autores de la reforma del Estado en América Latina; hay muchas cuestiones interesantes en ellos, como en Leonardo Garnier

(2004), quien hace una invitación a que la política se haga bien, que es inútil buscar óptimos, en especial en lo económico, y que así se conforme un proceso permanente en busca de consensos democráticos que impulsen el uso de la política para el mejoramiento de la Gestión Pública. Otra mirada, la da Nuria Cunill Grau (2004) con la Democratización de la Administración Pública en América Latina, muestra cómo se rompen algunos mitos como la Nueva Gestión Pública (NGP), la teoría del discurso y la teoría neorrepública, y los test donde se evidencia que la ciudadanía debe ser un actor fundamental en la construcción de políticas y en la acción de la administración pública. Bresser Pereira (2004) impulsa un nuevo servidor público que sea más autónomo y pueda tomar mejor las decisiones que afectan a los ciudadanos a través de la nueva gestión pública (NGP).

Sin una adecuada fundamentación metodológica, teórica y práctica no se pueden desvelar estrategias y recomendaciones para que el alto gobierno como instancia esencial para la definición y decisión dentro de una política pública, pueda fortalecerse en un escenario complejo que presenta tanto la actuación del Estado como la realidad social en lo político, en lo económico, en la gestión pública, en lo cultural y demás ámbitos que deba abarcar las políticas públicas.

En el análisis del fortalecimiento del alto gobierno en la construcción de las políticas públicas se debe analizar dos aspectos: el primero el teórico y el conceptual y el principal referente son los estudios realizados por el profesor André Noël Roth Deubel en su texto Políticas Públicas (2009) donde se observa que hay una secuencia lógica y coordinada de las políticas y la selección del policy cycle en las fases de formulación, implementación y evaluación y en cada una de ellas está siempre presente el alto gobierno como instancia de decisión de acoger o no una iniciativa o proyecto en la agenda pública, y aparece la planificación como el instrumento técnico que se requiere para evaluar la viabilidad en tiempo, recursos, impacto de incluir proyectos en la agenda; el segundo aspecto es el análisis normativo y práctico del alto gobierno en la construcción de políticas públicas y allí se debe realizar una revisión en términos de cómo en la estructura del Estado colombiano y de los procesos normativos se desenvuelven las fases de construcción de una política pública en especial con la formulación e implementación del plan nacional de desarrollo y la instancia técnica en la cual soporta

el alto gobierno sus decisiones: el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes.

Observando las dinámicas del alto gobierno, con las instituciones y con el ejecutor de la administración pública, se propondrá una alternativa de fortalecimiento del decisor del alto gobierno frente al desarrollo de las políticas públicas y son interesantes los planteamientos de Nuria Cunill Grau(2004) en que es necesaria la democratización de la Administración Pública y retomar conceptos tan débiles en la sociedad colombiana como: la transparencia, la rendición de cuentas, la asociación y aquí se retoma y se revitaliza junto con Bresser Pereira (2004) en el tercer sector, lo público no estatal, la verdadera razón de ser en los mecanismos de participación ciudadana contenidos en el artículo 103 constitucional: *“...El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”*

Son de interés en este análisis los planteamientos del director del programa “Bogotá cómo Vamos”, Carlos Córdoba Martínez (2009), en los que la construcción de políticas públicas debe recuperar su sentido ontológico, el alto gobierno debe conocer profundamente los sectores a los cuales va a dirigir las políticas públicas y, así mismo, se reafirma que la participación ciudadana y la democratización para fortalecer las decisiones del alto gobierno en la conformación y desarrollo de la agenda pública.

Para desarrollar el análisis se expondrá una primera parte que contiene los lineamientos teóricos sobre las políticas públicas, la democratización y la participación ciudadana, luego se confrontarán estos lineamientos con el esquema organizacional y estructural del alto gobierno en la conformación de las políticas públicas, se revisarán casos de implementación de políticas públicas en Colombia y, por último, se muestran las alternativas de fortalecimiento del alto gobierno teniendo en cuenta la democratización y la participación ciudadana.

1. Referentes teóricos sobre la participación ciudadana, democratización y políticas públicas

Para lograr un adecuado análisis del alto gobierno en la construcción y desarrollo de políticas públicas, es necesario hacer referencia a algunas teorías sobre la participación ciudadana, democratización y políticas públicas existen en efecto muchos estudios de caso sobre las políticas públicas en Colombia como los de la Universidad Nacional de Colombia, Unijus, Appgp (2009) y los del Sistema Nacional de Evaluación y seguimiento a resultados de la gestión pública Sinergia DNP (2010) y se observa que siempre los autores o los grupos de investigación, e incluso en Roth(2009), hacen referencia a los lineamientos teóricos para luego abordar la perspectiva práctica de todo el proceso de construcción y evaluación de las políticas públicas. Para abordar la experiencia del alto gobierno en el Estado Colombiano es prudente conservar esa misma estructura de análisis mencionada, para lograr una mayor comprensión y discusión del objeto de estudio.

A. Participación Ciudadana

La participación es uno de los pilares de la democracia, es el ciudadano en acción frente a sus problemas, necesidades, preferencias e ideas; en términos de Heller (1997), el poder del Estado se encuentra en el pueblo, no en el gobernante; como la organización del Estado se concreta y se materializa en la Constitución Política, allí se encuentran los mecanismos de participación ciudadana en el artículo 103 y varios grupos, aquellos que son de representación (el voto, el plebiscito, el cabildo abierto) otros reformatorios de la Constitución (el referendo) y los de acción de la ciudadanía (asociaciones, profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas de utilidad común o no gubernamentales). También se le da el carácter de control a la ciudadanía con las veedurías establecidas en la Ley 850 de 2003.

El ciudadano en sí mismo ya no se encuentra instituido como un agente receptor de bienes y servicios del Estado como el sentido común lo indica, ahora debe ser un agente activo en la toma de decisiones del Estado en todos los ámbitos y, paralelamente ha cambiado la noción de un Estado centralista que le permitía al Ejecutivo tomar decisiones o un modelo descentralizado donde las entidades territoriales establecidas en el artículo 286 de la Constitución

Política¹ deben garantizar los fines del Estado, y así el municipio en la Ley 136 de 1994 se convierte en la unidad fundamental de la organización del Estado; así, la participación ciudadana se encuentra concentrada en regiones, no se ha logrado en el ordenamiento territorial unificar los criterios de participación en las 5 regiones del país. Para ilustrar mejor, está la región pacífica (compuesta por los departamentos de Chocó, Cauca, Valle del Cauca, Nariño) y la región de la Orinoquía (comprende los departamentos de Meta, Casanare, Vaupés, Guainía, Arauca) y se puede observar que el Pacífico no tiene las mismas necesidades ni el contexto que en la Orinoquía, en la primera existen Necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, proyectos de inversión, debido a malos manejos de los recursos de las transferencias o del Sistema General de participaciones establecidas en la Ley 715 de 2001, en el caso de la Orinoquía existen muchos recursos originados de un porcentaje de la extracción de recursos naturales (regalías) y estos deben ser destinados principalmente a Agua Potable y Educación, según los criterios fijados por el Fondo Nacional de Regalías.

Existe en este ejemplo un punto en común y es la destinación o uso indebido de estos recursos con destinación específica, puede ser por el desconocimiento de las normas y los criterios establecidos por el Gobierno nacional central² o por corrupción en la contratación de bienes y servicios para cumplir los fines de la Ley 715 de 2001.

Las transferencias del Gobierno nacional central hacia las entidades territoriales tienen en su reglamentación criterios de asignación y de reglas de manejo uniformes para todas las regiones, solo se exceptúan los municipios ribereños del río Magdalena y los resguardos indígenas DNP(2006) y se observó en el ejemplo que las dos regiones poseen necesidades y problemáticas particulares. Sin duda, el legislador y el ejecutivo tienen una preocupación fiscal que por la participación de los ciudadanos

de las regiones en la asignación de estos recursos y se denota en el artículo 357 de la Constitución, reformado por el Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 715 de 2001 donde se establecen límites para la asignación de recursos para propósitos generales y específicos y el monto general del Sistema General de Participaciones³.

En términos generales, está bien que se establezcan criterios constitucionales para garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema y que ello no impacte el gasto público del Estado contrastado con los índices de endeudamiento externo, pero por otro lado existe una gran problemática ya que la ciudadanía que se concentra principalmente en los municipios no ha logrado participación en la gestión de los recursos del SGP, porque ellos no han encontrado mecanismos o no tienen el interés en participar en la distribución de los recursos y hacia qué deben ser enfocados (lo que algunos enfoques teóricos le llaman focalización del gasto).

Herman Heller (1997) en su Teoría del Estado acierta notablemente en que el objeto del estudio estatal es principalmente la realidad social y ella reside en el pueblo y el ciudadano, las políticas públicas como lo expresa Roth (2009) deben apuntar a las necesidades o problemáticas del ciudadano. En este ejemplo del sistema general de participaciones se observa la escasa participación ciudadana en la distribución y ejecución de recursos, las políticas en este sentido son formuladas desde Bogotá; junto con el Departamento Nacional de Planeación se han realizado grandes esfuerzos publicando numerosas guías y metodologías para que las autoridades territoriales cumplan adecuadamente las disposiciones normativas pero no es suficiente, porque desde el centro no se pueden conocer las preferencias ciudadanas y las necesidades específicas en salud, educación, agua potable, alimentación, todas las regiones tienen comportamientos distintos y desiguales.

Por otra parte, la participación ciudadana se ha reducido notablemente a un enfoque de representación política a través del voto y las últimas reformas políticas en especial la Ley 974 de 2005 de

1 "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley" es necesario aclarar que las regiones y provincias no están constituidas como entidades territoriales en Colombia.

2 El desconocimiento se presenta principalmente en las Alcaldías de los municipios.

3 La distribución del monto total del Sistema General de Participaciones se presenta así en el artículo 357 constitucional y en la Ley 715 de 2001: propósito general 17%, Educación 58,5%, Salud 24,5%, Alimentación escolar 0,5%, Fondo de Pensiones Territoriales 2,9% y Resguardos Indígenas 0,52%

bancadas y el Acto legislativo 01 de 2004, se enfocan en que los cargos de elección popular (Presidente de la República, Senadores, Cámara de Representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales) deben ser elegidos a través de un programa que luego se materializan en planes (para el caso de los ejecutores Presidente, Gobernador, Alcalde) y en disposiciones normativas de carácter superior (para el caso de senadores, cámara de representantes, diputados y concejales); así, la tendencia es que el ciudadano ejerza su derecho al voto en las elecciones y elija un programa y un partido político pero luego cuando pasa el tiempo no hay un seguimiento a través de veedurías ni rendiciones de cuentas hechas por la administración, solamente se utilizan los medios de comunicación para realizarlo.

B. Democratización

La tendencia de los países de América latina es que la democracia se concentra principalmente en el voto y a través de este se elige un programa de gobierno a ejecutarse en un periodo determinado por la Carta constitucional⁴, en el caso colombiano se percibe claramente que, en la gran mayoría de casos en los mecanismos de participación ciudadana, la ciudadanía transfiere la responsabilidad del manejo de los asuntos públicos del país al gobernante y al legislador; también el pueblo legitima a los órganos de control creados en la constitución para que estos realicen el control y vigilancia de la actividad estatal, la ley intentó darle impulso a las rendiciones de cuentas y a las veedurías pero se asimila en el sentido común que la Contraloría General de la República debe realizar el control fiscal del manejo de los recursos del Estado, y la Procuraduría General de la Nación debe realizar el control disciplinario de las actuaciones de los servidores públicos, pero siempre

4 En Colombia ocurre una experiencia interesante, el periodo de gobierno para el Presidente de la República estaba expresado en cuatro años en la Carta constitucional de 1991, con el acto legislativo 02 de 2004 y su respectiva sentencia que lo declara exequible, se determinó que nadie puede ser elegido por más de dos periodos de gobierno y solo puede existir la reelección del presidente por una vez, ello permite que el ciudadano pueda extender el programa de gobierno por más tiempo, la reelección así está sujeta a la opinión pública y a la satisfacción del ciudadano en la ejecución del programa de gobierno, no obstante surgió una iniciativa popular en el año 2009 para convocar un referendo que pretendía modificar de nuevo la Constitución y avalar así la extensión de un tercer periodo de gobierno para el Presidente de la República, pero la Corte Constitucional lo declaró inexecutable por vicios de procedimiento en su trámite.

se percibe que la ciudadanía no toma participación en ese tipo de asuntos, porque la norma determinó competencias a unas entidades para cumplir las responsabilidades encomendadas⁵.

La democratización se debe materializar en que el ciudadano sea un actor clave y activo en la toma de decisiones de los asuntos públicos, Nuria Cunill Grau (2004) expone mitos que se deben superar para poder implementar una propuesta de democratización de la administración pública; es interesante en este planteamiento en que la administración necesita democracia para poder ser más efectiva.

La democratización no solo depende de enfoques teóricos, es importante que exista voluntad política, recursos físicos, financieros y mecanismos y herramientas legales más fuertes, sin duda la transparencia es una herramienta fundamental para que el ciudadano haga seguimiento y conozca de cerca la gestión del alto gobierno⁶, los estudios más conocidos sobre este aspecto los ha elaborado transparencia internacional a través de sus capítulos; para el caso de Colombia existe un listado de índice de transparencia para entidades públicas y a continuación se relacionan las más relevantes del alto gobierno (ver cuadro 1).

El estudio de Transparencia por Colombia se desarrolló a través de la aplicación de una encuesta a 158 entidades del orden nacional y el indicador de transparencia nacional (ITN) tiene las siguientes variables, Transparencia por Colombia (2010).

- **Visibilidad:** Evalúa la publicación de información de páginas web, trámites, quejas, publicidad en la contratación, realización de audiencias públicas de cuentas.
- **Sanción:** Publicidad de fallos de responsabilidad fiscal y disciplinaria.
- **Institucionalidad:** Gestión de la contratación, recursos humanos, selección por mérito, evaluación a funcionarios, desempeño contable, avances en control interno.

5 Anteriormente se observó en el Sistema General de Participación la escasa participación ciudadana porque la Ley 715 de 2001 ya determina unas competencias y unas responsabilidades en el manejo de los recursos para educación, salud, agua potable y los proyectos de inversión.

6 Nuria Cunill Grau (2004) hace énfasis en la transparencia como elemento de importancia en la democratización de la administración pública.

La escala de evaluación va de cero (mínima transparencia) a cien (máxima transparencia), y el indicador nacional se obtiene con el promedio del resultado de la evaluación de las tres variables que lo componen, en el cuadro se extrajeron entidades con riesgo bajo mínimo, y alto y que son claves para este análisis, se observa que el Congreso de la República, encargado de hacer las leyes, está integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes según los artículos 150, 171 y 176 constitucionales y obtuvieron un indicador de transparencia nacional de 43,8 y 35,1 y el punto más crítico en ambas cámaras es la visibilidad de su actividad a la ciudadanía en aspectos de contratación, rendición de cuentas, publicación de informes en página web.

Este organismo tiene un Indicador de Transparencia Nacional de 39,8 y llama la atención porque en su misión se observa que debe promover la acción de la ciudadanía en el escenario democrático del país a través de los mecanismos de participación ciudadana, se encuentra con un indicador bajo y con riesgos altos de corrupción.

Las entidades que poseen un mayor grado de transparencia no son decisorias son de soporte técnico como el Banco de la República que está encargado de la organización y funcionamiento de la banca central, según el artículo 371 constitucional con un ITN de 91,9 y, por otro lado, se encuentra el Departamento Nacional de Planeación que tiene un ITN de 80,7; se define así:

“...es un Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República.

Los departamentos administrativos son entidades de carácter técnico encargadas de dirigir, coordinar un servicio y otorgar al Gobierno la información adecuada para la toma de decisiones. Tienen la misma categoría de los Ministerios, pero no tienen iniciativa legislativa.” DNP (2002).

La democratización a través de este análisis de transparencia por Colombia muestra que las instancias decisorias no se encuentran enlazadas al ciudadano para dar a conocer la información de su gestión, y por otro lado, que no es usual que el ciudadano tenga participación en las decisiones, que para el caso del Congreso de la República, instancia de decisión en la elaboración de las leyes, la sociedad los elige a través del voto, pero no se realiza el seguimiento a su gestión por estos factores: una causa es la cultura de las

personas que entregan la responsabilidad al Congreso y él debe responder a ello, y, segundo, porque institucionalmente no han desarrollado mecanismos que se puedan implementar en la realidad para hacer más visible la gestión del congreso.

C. Políticas Públicas

En este aspecto se enmarca la decisión y acción estatal: las políticas públicas están sujetas al entorno del Estado con respecto al desarrollo de las dinámicas económicas, políticas y sociales de los países; en el caso de Latinoamérica los años setenta marcan una tendencia muy importante y conocida con la crisis financiera, y por ello el Consenso de Washington ha ofrecido recetas a los Estados Latinoamericanos para alivianar la crisis, y las recomendaciones que más llaman la atención son sobre la reducción del Estado, y el camino que se le da al mercado para que transite libremente por los Estados, sin duda esto impacta la estructura y la dinámica estatal⁷ las ciencias sociales y económicas han mostrado interés en estudiar las políticas públicas, para contextualizar los mecanismos y herramientas para diseñarlas y evaluarlas, y se han creado teorías variadas en torno a ello como el *policy cycle*, el enfoque neocorporativista, las *advocacy coalitions*, que las ha desarrollado y explicado específicamente Roth (2009).

Los enfoques de políticas públicas tienen un punto en común, que ninguna acción estatal se debe proponer y desarrollar sin tener en claro que se persigue, la necesidad o los objetivos que se desean solucionar, el ciudadano realiza el reclamo sea a través de los medios de comunicación, encuestas, o a través de sugerencias, quejas, reclamos o peticiones elevadas de manera respetuosa a la administración invocando el artículo 23 constitucional.

Para cumplir los mandamientos legales se deben solucionar las necesidades o problemas identificados en la sociedad y para ello existe el aparato institucional

⁷ Una autora muy referenciada sobre este contexto ha sido Consuelo Ahumada (1994) y su publicación sobre el Modelo Neoliberal, además de realizar una excelente conceptualización y abordaje teórico, explica de manera admirable cómo el modelo neoliberal ingresó al país a través de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 y la gestión de los presidentes: Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria Trujillo (1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y Andrés Pastrana Arango (1998-2002). De las reformas implementadas han sido muy cuestionadas y complejas de estudiar las reformas al sistema de seguridad social en Colombia.

del Gobierno para llevarlo a cabo, rescato este aparte de Roth (2009:27):

“hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivo y proceso. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas definido como problemático.”

Es grato observar que las políticas públicas impulsan el sentido coherente que deben tener las actuaciones del Estado, el alto gobierno se convierte así en un elemento que está inmerso en la concertación de las decisiones, y no es una instancia coercitiva sino de negociación; el éxito de una política pública depende en gran medida en identificar adecuadamente las necesidades y problemáticas de la sociedad, ello implica que se deba identificar las preferencias que tienen grupos sociales, delimitar muy bien los sectores que conforman un país y sus particularidades, observar las diferencias y características que tienen las regiones.

El sentido de la política también debe ser retomado en la formulación de los planes y programas, y ello implica la acción real y efectiva de las instituciones del Estado y de la Sociedad, no solamente se deben tomar decisiones en recintos cerrados, se deben realizar trabajos de campo arduos para identificar la realidad social, si bien el estudio de los datos y de las cifras es importante⁸ se debe estudiar en específico las complejidades y necesidades que son inherentes a la sociedad, no solamente se debe hacer a través de un programa de gobierno, el ejercicio debe ser continuo en el tiempo, de un año a otro la información varía y la realidad sufre cambios y la planificación debe realizarse con el conocimiento de las transformaciones que vienen sucediendo y las variaciones no solo se encuentran en las cifras, sino que es visible y el caso más notorio es el de la infraestructura, los adelantos científicos e investigativos y la violencia en la sociedad.

Los cambios no solamente son objeto de análisis en el proceso de formulación y de implementación de la política pública, también deben ser tomados en cuenta

⁸ El análisis técnico se centra en el estudio de cifras, principal actividad de los organismos técnicos estatales como insumo principal para la toma de decisiones.

en la evaluación porque de ello depende una buena retroalimentación de los postulados formulados en una política pública, para tener en cuenta en el proceso de construcción y evaluación se deben tener en cuenta las entradas y salidas (ver Figura 1).

Así como se ha propuesto que en la gestión pública exista la transparencia y las rendiciones de cuentas en las etapas de construcción, desarrollo y evaluación de las políticas públicas también se deben implementar estos mecanismos, lo que se da más usualmente es que solamente se presenten al público los documentos o bases para la formulación de la política pero no se realiza un acercamiento a la población objetivo cuando llega la hora de hacer la evaluación, es aún más difícil cuando la ejecución de la política se contrata con terceros (por ejemplo, consultorías, convenios interadministrativos, uniones temporales) que la política se haga más transparente al ciudadano.

Presentado este contexto teórico, ahora se va a analizar el contexto institucional del alto gobierno en relación a las políticas públicas para luego enlazar este marco de fundamentación con un caso práctico que se presentará más adelante.

2. Contexto institucional colombiano del alto gobierno en la construcción y desarrollo de las Políticas Públicas.

La orientación para el desarrollo, construcción y evaluación de la gestión pública se da mediante la creación de disposiciones constitucionales y legales a partir del año de 1991; todo parte de la base de que los ciudadanos en ejercicio eligen al Presidente de la República mediante el voto, no se elige el candidato, se está eligiendo y avalando un programa de gobierno, la Carta constitucional designa unas funciones y responsabilidades para darle vida al programa, en el artículo 189 se determina que el Presidente de la República es jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa y le corresponden estas funciones, a continuación se mencionarán las que están enlazadas a la estructura institucional del Estado para el desarrollo de las políticas públicas.

“Artículo 189 Numeral 13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones según la Constitución o la ley. En todo caso el

gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente sus agentes.

Numeral 15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

Numeral 16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y demás reglas generales que defina la ley.”.

Como se puede observar el presidente de la república le corresponde organizar los sectores hacia los cuales la administración va a enfocar el desarrollo de las políticas públicas, y debe emitir las principales directrices hacia donde deben ser enfocadas.

La Ley 489 de 1998 en su artículo 38, explica más detalladamente la organización de la Rama Ejecutiva del poder público, conformada así:

“Sector Central: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Consejos superiores de la administración, ministerios y departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

Sector descentralizado por servicios: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, institutos científicos y tecnológicos, sociedades públicas y sociedades de economía mixta, demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.”.

Para este análisis interesa más el Sector Central de la rama ejecutiva porque los organismos que se mencionan en la ley 489 conforman lo que se denomina el alto gobierno, donde se toman las decisiones más importantes para el país y a partir de esos lineamientos se conformará la agenda pública.

La administración pública en Colombia tiene una distribución específica de los sectores de la siguiente manera⁹ (ver Cuadro 2).

9 Es necesario resaltar que esta organización de la rama Ejecutiva del poder público puede cambiar o no en un nuevo gobierno, esta estructura es la que se encuentra actualmente determinada en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, la cual ha sufrido cambios principalmente en su primer periodo de gobierno 2002-2006- en el segundo 2006-2010 se

Estos sectores los encabezan los Ministerios y los Departamentos Administrativos, a su vez estos deben formular al Ejecutivo las políticas públicas que deben ser aprobadas por el Ejecutivo, los Departamentos Administrativos no tienen iniciativa legislativa *“Los departamentos administrativos tienen la misma categoría de los Ministerios, pero no tienen iniciativa legislativa.”* DNP (2010).

La ley ha materializado esfuerzos para que las formulaciones en materia de política que les competen, los sectores de la administración pública y el sector privado, sean revisados técnicamente para una toma de decisión más precisa que realice el Presidente de la República y por ello está el Departamento Nacional de Planeación, máximo organismo técnico para la planificación, la revisión y viabilidad de todos los asuntos de política pública del país, en esta instancia se deban presentar los planes, proyectos y programas que presenten todos los sectores al gobierno. La principal toma de decisiones se encuentra a cargo del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) creado por la Ley 19 de 1958, tiene las siguientes funciones y composición:

“Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer.” DNP (2010).

A diferencia de un departamento administrativo, el Conpes posee un carácter asesor pero las reuniones decisorias las encabeza el Presidente de la República y el DNP, y las directrices se materializan mediante

han realizado reformas específicas a las entidades que conforman estos sectores en cabeza del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), creado por la Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo “hacia un Estado Comunitario”.

documentos, que deben cumplirse pero que no son adoptados en su totalidad al momento de aplicarlo¹⁰ se supone que la información técnica debería primar para la toma de decisiones, pero es indudable que el canal que escoge el Consejo es el político, porque existen presiones y reclamos de grupos económicos y sociales los cuales observan detalladamente las decisiones adoptadas¹¹ y también realizan observaciones a ellas, este carácter eminentemente político de las decisiones no permite la participación ciudadana directamente y mucho menos de los organismos de control, por ello el documento tiene mucha fuerza decisoria hasta tal punto que el endeudamiento del país con organismos externos a través de empréstitos.

También se encuentra el Conpes social que *“funciona de igual manera que el CONPES, pero varía en su composición: lo dirige el Presidente de la República y lo componen los ministros de Hacienda, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del DNP.”* DNP (2010).

La consolidación de las decisiones del alto gobierno y la conformación de los planes y programas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) según el artículo 343 constitucional: *“La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como en proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”*. Este enunciado constitucional está escrito

10 Es el caso de las políticas de infraestructura, competitividad y transporte con el documento Conpes 3433 “Construcción y mantenimiento de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) sector río Bogotá-Chusacá”, cuya implementación está a cargo del Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías (Invías), Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) en su ejecución hasta el momento, los porcentajes de ejecución son muy bajos y este mecanismo (me refiero al proyecto ALO) clave para la integración de Bogotá a la región no ha podido ser realidad seguramente porque no se encuentra concesionado a terceros y los recursos aprobados por el CONPES son en su gran mayoría estatales, caso contrario ocurre con el documento 3536 “Importancia estratégica de la etapa 1: Programa corredores arteriales complementarios de competitividad” que está inclinado a fortalecer la concesión Bogotá-Briceno-Sogamoso que es una vía de doble calzada para integrar a la Ciudad-Metrópoli con poblaciones aledañas o de otros departamentos, a esta sí se le dio prioridad por parte del Conpes, porque el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) dio viabilidad para que esta vía fuera financiada con recursos provenientes de los usuarios finales (grandes transportadores, peajes, etc.)

11 Las decisiones más controversiales son las relacionadas con la apertura económica o tratados de libre comercio.

en sentido futuro porque luego el Congreso de la República expediría la Ley 152 de 1994 orgánica de planes de desarrollo, así cumpliendo el mandamiento del artículo 342 constitucional *“La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos los presupuestos oficiales.”*

La Constitución vela porque la ley regule la política más importante de desarrollo en el país que es el plan nacional de desarrollo, este materializa el programa de gobierno propuesto por el candidato electo por el pueblo para ser Presidente de la República, las disposiciones constitucionales regulan su conformación y estructura, además todos los organismos y entidades del Poder Público sin importar su naturaleza deben colaborar armónicamente al nuevo Presidente de la República para ofrecer la información necesaria requerida para el empalme y la adquisición del conocimiento necesario de los sectores, para conformar el plan nacional de desarrollo.

El artículo 342 constitucional establece que el plan nacional de desarrollo debe contener una parte general y un plan de inversiones, en la primera deben estar señalados los objetivos y las metas de desarrollo que se proponen para el periodo de gobierno, en la segunda deben estar contenidos los presupuestos plurianuales y las metas fiscales¹² de corto y largo plazo para evaluar la viabilidad económica del plan; en principio la responsabilidad de crear y conformar el plan de desarrollo es del alto gobierno, pero constitucionalmente la sociedad debe participar en la formulación del plan nacional de desarrollo en el artículo 340 *“Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de aforo para la discusión del plan nacional de desarrollo.”*

En principio es interesante esta disposición constitucional en términos de democratización de la construcción del plan nacional de desarrollo porque se admite la participación de la sociedad, pero en la realidad perdió toda la fuerza porque (y lo subrayo

12 Las metas fiscales se encuentran plasmadas en el marco de gasto de mediano plazo, el cual es consolidado por el Ministerio de Hacienda.

con atención) el Consejo es de carácter consultivo, es decir que en el debate que se da entre el Congreso de la República¹³, Conpes, DNP y el candidato electo, solo se pueden presentar sugerencias sobre cómo debería ser el plan nacional de desarrollo por parte del Consejo, y no tienen un carácter decisorio, lo “consultivo” en el escenario del alto gobierno en realidad no posee fuerza necesaria, desde luego se le agradece al texto constitucional de 1991 que se dejara abierta la ventana para la participación ciudadana, pero la realidad demuestra que el Consejo tiene poca injerencia en las decisiones del plan nacional, también la publicidad que ha tenido el Consejo ante la ciudadanía es baja, solamente en el sentido colectivo se asume que ya se define esa responsabilidad a través del voto eligiendo un programa de gobierno.

Una veeduría hacia el plan de desarrollo o un oráculo que quiere ver la gestión pública pero con un carácter consultivo y sugerente no es suficiente, porque la definición de una política pública es una decisión, es una relación causa-efecto *“la decisión ya no aparece como ese acto central donde la competencia jurídica, como expresión del poder simbólico del derecho, prima sobre las demás. La decisión aparece muchas veces en la realidad sociológica y politológica como la ratificación de todo un proceso social y político en el cual intervienen varios actores. Igualmente el impacto de la decisión está revaluado a través del análisis de la implementación. No es raro que la decisión (o la no decisión) que realmente afecta la vida de los ciudadanos se encuentre más “río abajo” de la decisión formal”* (Roth: 2009).

En la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo lo “consultivo” no prima, prima lo “decisorio” y finalmente luego de una “deliberación” concertada en todos los niveles, el documento de formulación es sometido a consideración por el legislador, se convierte en ley y paradójicamente lo debe sancionar el Presidente de la República (aquel candidato electo que lo presentó en un primer momento). El plan de inversiones que está contenido en la segunda parte del plan debe ser implementado por el Ministerio de Hacienda, el DNP ya ocupa un segundo plano, porque se deben aprobar los proyectos por requerimientos del

13 El legislador es el competente para aprobar el plan nacional de desarrollo y convertirlo en ley según el artículo 150 constitucional numeral 3 “Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.”.

BPIN¹⁴, según el cruce de información financiera que se realice con los sectores y el presupuesto plurianual.

En Colombia no se destinan recursos a una política pública si no es conformada por proyectos y por las fichas EBI¹⁵ con toda la información relacionada el DNP debe someterlo a una evaluación para determinar su viabilidad a corto, mediano y largo plazo, se debe aprobar o no y así se debe incluir al plan de inversiones públicas.

Esta es la dinámica desde lo normativo y lo técnico para la formulación del plan nacional de desarrollo; por mandato constitucional se debe traducir en los demás niveles esta experiencia de planificación, en las entidades territoriales se deben conformar planes de desarrollo y deben seguir los programas aprobados en el plan nacional.

Observado el contexto institucional de la formulación y aprobación de las políticas públicas ahora se encuentra el contexto institucional de la evaluación de la implementación de las políticas públicas en el alto gobierno. (La ejecución de las políticas se abarcará en el próximo capítulo con el análisis de los casos).

La gestión pública se caracteriza por la obtención de resultados, sin ello no es posible su continuidad en el tiempo, es muy particular de entre las demás actividades que se realizan en un país porque la implementación de las políticas públicas beneficia o afecta a grandes grupos poblacionales en un territorio determinado, y todos los temas son específicos no generales y son abarcados por sectores. Así, la nueva gestión pública profesa que la orientación y evaluación de la gestión pública debe estar basada en los resultados y en la autonomía que tienen los gerentes públicos¹⁶.

14 Es el Banco de programas y proyectos de Inversión creado por la Ley 38 de 1989 y “es la instancia que liga la planeación con la programación y el seguimiento de programas y proyectos de inversión pública, por medio de sus componentes y funciones. Está integrado por los componentes legal e institucional, educación, capacitación y asistencia técnica, metodologías y sistemas y herramientas computacionales. Los anteriores componentes son coordinados por El Grupo Asesor de Programas y Proyectos de Inversión Pública, Gapi.” DNP (2010).

15 Las fichas EBI es el instrumento técnico para consignar las información de objetivos, metas recursos físicos, económicos tecnológicos, Análisis financieros horizontales y verticales, la Tasa Interna de Retorno (TIR).

16 Como en la NGP la evaluación es basada en resultados, en los sistemas de gestión de calidad es un enfoque basado en hechos y allí se dice que nada se puede evaluar si no es cuantificable y medible.

Como se había mencionado, con la Constitución de 1991 se le encomendó la misión al organismo de la Planeación que realizara el seguimiento a los avances y resultados de la gestión pública en Colombia. En materia de planes, programas y proyectos la información más valiosa se encuentra en el BPIN que consolida los proyectos formulados, pero en materia de evaluación de la gestión pública se encuentra el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) y el sentido de esta instancia se encuentra en el documento Conpes 2688 en los siguientes términos: *“La evaluación de resultados determina el grado de eficiencia y eficacia de la administración determina el grado de eficiencia y eficacia de la administración una vez concluidos los proyectos, programas o políticas y genera información sobre cumplimiento de metas, calidad, efectos, coberturas o impactos. Esta información provee elementos de juicio para la toma de decisión sobre planeación y asignación de recursos... El control de gestión y evaluación de resultados son instrumentos de planeación que miden y promueven la calidad y oportunidad de las decisiones de los administradores públicos. Son herramientas gerenciales con capacidad de reformar y obtener una mayor efectividad en la gestión del sector público.”* DNP (2010:17).

El enfoque de evaluación del alto gobierno en las políticas públicas es expost a través del análisis de resultados de la gestión pública en todos los sectores, para realizarlo en los últimos periodos de gobierno se ha dado prioridad a la recolección de información primaria y secundaria en las entidades del orden nacional y territorial. El entorno común a todas las evaluaciones que se realizan en el alto gobierno es entorno al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y para ello se han desarrollado los siguientes instrumentos:

- Plan Indicativo: Enlaza los objetivos y metas del sector con los objetivos que tiene la entidad a la cual pertenece, siempre en lo normativo el Ministerio que es responsable de la formulación de política en un sector debe realizar un control de tutela¹⁷ a la entidad a la cual pertenece.

17 El control de tutela se refiere a la correspondencia que debe existir entre las políticas y lineamientos que emite el gobierno nacional central (alto gobierno) y las entidades del sector descentralizado y las entidades territoriales. La ley siempre es enfática en este concepto.

- Planes Sectoriales: Enlaza los objetivos sectoriales, y sus entidades con los objetivos y metas del plan nacional de desarrollo, en principio con estos lineamientos los sectores deben tener armonía con los planteamientos del gobierno nacional central en materia de desarrollo y todos los ciclos de política deben conducir a los fines del alto gobierno.
- Acuerdos de gestión: es la concertación que se realiza con sectores y entidades de diferentes niveles sobre la articulación del plan nacional de desarrollo de cara al futuro.
- Acuerdos de eficiencia: Es la confrontación que se realiza con los resultados de la implementación del plan nacional de desarrollo con las metas.

Con la implementación de estas herramientas, DNP y Sinergia, se obtuvieron unas lecciones aprendidas:

“Si bien los Acuerdos de Eficiencia tenían un gran potencial para mejorar los resultados de la gestión pública, para su exitosa implementación era necesario el cumplimiento de por lo menos cuatro condiciones: i) ser creíbles y ejecutables; ii) ser exigibles; iii) desarrollar una estructura de incentivos, y iv) generar información evaluativa de buena calidad. Sin embargo, no se cumplieron tales requisitos. Dentro de las lecciones aprendidas con los Acuerdos de Eficiencia estuvieron: 1) el reconocimiento a factores relacionados con el proceso presupuestal que deben enfatizar en la evaluación física de la gestión y 2) el avance hacia unidades de gasto que provean mayor autonomía sobre la base de una rendición de cuentas.

Puede concluirse que en este periodo hubo un fuerte énfasis en el desarrollo conceptual de Sinergia y, en consecuencia, la mayor concentración de los esfuerzos en la segunda mitad de los noventa estuvo en el acompañamiento y seguimiento a las entidades frente a los compromisos del PND.” DNP (2010:18).

La implementación desde el alto gobierno hasta las entidades territoriales no fue exitosa del todo y había una necesidad de mejorar los mecanismos para realizar el seguimiento y la evaluación de todos los programas y proyectos del plan nacional de desarrollo.

En el año 2002 los diagnósticos y análisis realizados por el alto gobierno arrojaron estos puntos problemáticos que debían ser resueltos para mejorar la evaluación de la gestión pública en Colombia:

“i) Se requería fortalecer el marco conceptual, y precisar su alcance

ii) Se requería también precisión de las instancias, vínculos y competencias de las entidades que lo conformaban, para lograr mayor articulación y efectividad en la evaluación

iii) No se avanzaba con la celeridad necesaria entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación

iv) Era necesario propugnar por una información oportuna, periódica y confiable” DNP (2010:18).

Con el conocimiento de estos resultados el Presidente Álvaro Uribe Vélez emitió la directiva presidencial 10 de 2002 y se diseñó una nueva estrategia para realizar una adecuada recopilación del cumplimiento de metas y avances del plan nacional de desarrollo y las reformas estructurales que requiere el Estado para que sea realidad “del Programa de reforma de la Administración Pública (PRAP), dado que se establece como parte de la reforma transversal avanzar hacia un modelo integral de evaluación donde se evalúen mutuamente diferentes niveles jerárquicos, se fortalezcan los sistemas de consulta ciudadana y se difunda ampliamente en todo el territorio nacional los resultados de estos análisis, Sinergia inició un proceso de reforma que buscó fortalecer el sistema en torno a tres grandes objetivos: 1) contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones, 2) incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos y 3) estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía. Para llevar a buen término estos objetivos propuestos, se complementó el enfoque conceptual, se rediseñaron sus componentes, y se incorporaron herramientas modernas de gestión por resultados como el Sigob, el presupuesto de inversión por resultados, la agenda anual y cuatrienal de evaluaciones de impacto, los informes al Congreso, nuevos métodos de rendición de cuentas, y la redefinición de los arreglos institucionales para el funcionamiento del Sistema, entre otros.” DNP (2010:18).

Para lograr un Estado que estuviera al servicio del ciudadano lo que se denominó el “Estado comunitario” se creó así el PRAP y sus reformas son del siguiente carácter:

- Reformas Verticales: las entidades se deben enfocar al cumplimiento de su misión, así se deben eliminar gastos que no sean necesarios, optimizando los gastos de funcionamiento.
- Reformas Transversales: rediseño de los procesos misionales, estratégicos, de apoyo y de evaluación, para la mejora de la gestión pública.

- Reformas Horizontales: implementación de la flexibilidad¹⁸ de las organizaciones públicas.

Por un lado está el interés de reducir el tamaño del Estado y del gasto de funcionamiento para lograr así una eficiencia en términos fiscales y de gestión, pero a la vez el alto gobierno detectó la necesidad de implementar un mecanismo para recopilar la información necesaria para evaluar la ejecución del plan nacional de desarrollo y es el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (Sigob), es un aplicativo conformado por módulos sectoriales, y cada responsable (Ministros, directores de departamentos administrativos) deben ingresar en el aplicativo la información necesaria sobre la ejecución de los objetivos sectoriales y el avance de las metas del plan nacional de desarrollo, la ciudadanía puede revisar la información en <http://www.sigob.gov.co> que reportan los sectores.

El aplicativo Sigob es un avance para ofrecer transparencia al ciudadano sobre la gestión de las políticas públicas más importantes del país, pero la información es general, es necesario implementar mecanismos más específicos para conocer mejor la gestión pública, Sigob es conocido por personas especializadas en el tema y no se ha realizado la suficiente publicidad sobre el aplicativo para su masiva consulta, solamente es un canal entre los sectores y el alto gobierno para la toma de decisiones, fue muy importante que el alto gobierno demostrara interés para implementar esta herramienta porque en el país no había un mecanismo para realizar seguimiento al PND, solamente se habían logrado los primeros pasos en materia de evaluación de las políticas públicas con Sinergia.

De esta manera se analizaron las dinámicas y contextos institucionales del alto gobierno para la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas y en la primera parte se dio un abordaje teórico sobre los conceptos que se requieren en el análisis, ahora se van a presentar algunos casos de implementación de políticas públicas, donde se evidencia que la participación ciudadana no es influyente, pero a su vez se rescata la necesidad de que se involucre al ciudadano en cada una de las fases de

18 Este concepto ha sido desarrollado por Francisco Longo, en su publicación de amplio reconocimiento “mérito y flexibilidad” allí se ha impulsado el mérito y la profesionalización del servicio público, así como la revitalización del sentido y el deber ser de la función pública.

la política pública para que el alto gobierno fortalezca la toma de decisiones y acierte positivamente a través de la acción pública a sectores de la sociedad que lo requieran, y también modificar la realidad social adecuadamente.

3. La implementación y evaluación de políticas públicas en la realidad social: el alto gobierno requiere del ciudadano para mejorar y acertar en la solución de problemas y necesidades.

En este capítulo es de interés resaltar los estudios que ha realizado la Universidad Nacional de Colombia a través del grupo de Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) y la publicación *“Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia”* resultado del primer coloquio internacional *“análisis y evaluación de políticas públicas en Colombia: Experiencias, teorías y métodos en debate”* UNAL, APPGP (2009:VI); los escritos compilados son una muy interesante mezcla de la teoría de las políticas públicas, con la experiencia real de implementación hay unos resultados muy interesantes sobre la implementación real de las políticas públicas, además es necesario para el presente análisis luego de observar las dinámicas institucionales del alto gobierno en la construcción, desarrollo y evaluación, revisar la implementación práctica en la realidad social de las políticas.

De la publicación citada existe un estudio muy científico y riguroso tanto en lo teórico como en la perspectiva práctica, por ello es digno de resaltarlo en este análisis, *“las políticas públicas ¿dispositivo de administración pública o atributo del poder político?”* UNAL, APPGP (2009:77); sus autores son Jaider Camilo Otálvaro Orrego, Maribel Fernández Agudelo y Viviana Cano Chica.

Este grupo de investigadores logra un resultado muy interesante y es la articulación de factores sociológicos, con las teorías y conceptos que utiliza la ciencia política en relación con las políticas públicas, con ésta unión logran delimitar la implementación de un proyecto determinado, como dispositivo de administración pública y como atributo de poder político, en la primera mirada es el análisis de la acción estatal a través de sus instituciones y la segunda como puede darse la articulación de las instancias de decisión con los planteamientos de la sociedad civil.

Las dinámicas de los actores involucrados permanentemente generan problemáticas por resolver, y en la política de discapacidad a través de recopilación de experiencias se detectaron los nodos problemáticos de la discapacidad en Medellín: *“Lo malo es no poder ver los gestos de las personas, así uno podría saber si le molesta lo que han por uno o lo hacen de mala gana (persona en situación de Discapacidad) hay gente que le colabora a uno, hay gente muy querida, otras veces que le toca a uno quedarse 15 o 10 minutos esperando que alguien le ayude a uno a cruzar una calle, porque ahora los carros, usted sabe que hay unos que hacen muy poco ruido o las bicicletas ¿cierto?, (persona en situación de discapacidad)”* Otálvaro, Fernández y Cano (2009:83).

En el relato es visible que el actor involucrado posee necesidades que deben ser solucionadas, pero el solo hecho de estar en situación de discapacidad desprende otra problemática, es el desconocimiento del otro o la indiferencia ante la persona que se encuentra en situación de discapacidad, genera la necesidad o el problema en específico, lo particular en esta política de discapacidad está la garantía del cumplimiento de derechos de esa población objetivo y su inclusión en los servicios que presta el Estado en materia de educación.

Acá ocurre una transición importante en el abordaje de la implementación de esta política pública, se da una problemática general en la población discapacitada con la indiferencia de la sociedad a su situación, a una garantía y cumplimiento adecuado de sus derechos como seres humanos. En otro relato el grupo investigador obtuvo otro relato de cómo los representantes de organizaciones sociales ofrecen alternativas al alto gobierno para redireccionar el sistema de seguridad social para enfocarlo adecuadamente hacia la población discapacitada:

“la discapacidad es fenómeno contradictorio ahora porque el Ministerio de la protección social hizo un logro, pero cuando era el Ministerio de Trabajo y el de Salud, jalonó más el Ministerio de Trabajo en rehabilitación que el de salud. Nosotros tenemos un sistema de seguridad social para cubrir unas contingencias, esas contingencias son vejez e invalidez; eso lo cubren los fondos de pensiones, la otra contingencia es salud, lo cubren el sistema general de seguridad social en salud donde están las EPS; Representante de Organización”. Otálvaro, Fernández y Cano (2009:90,91).

También se relacionan experiencias sobre el presupuesto participativo que ha sido otra herramienta de inclusión a las organizaciones sociales para ejecutar sus proyectos:

“Con el presupuesto participativo hay que ir a mesas de trabajo comités consultivos, entonces desde 2004 o 2005 nos juntamos estas instituciones y empezamos a participar todas las mesas barriales donde se van empezando a formar a mirar qué proyectos hacen falta y qué necesita la comunidad entonces empezamos desde ahí... (Representante de Organización)” Otálvaro, Fernández y Cano (2009:86).

Por otra parte se evidencia que la acción política de la sociedad no está siendo coordinada y articulada adecuadamente porque en Medellín se encuentra el comité interinstitucional que debe ejecutar los programas y proyectos para la población discapacitada y las organizaciones consideran que no hay muchos avances.

Incluso, según las organizaciones sociales, los documentos Conpes dirigidos hacia la población discapacitada no ofrecen una visión de derechos, como se ha venido abordando en las experiencias analizadas:

“A partir de esa reunión en el Hospital un delegado de la Secretaría de Bienestar Social nos presentó la propuesta, ahí fue (...) Cuando decidimos que no fuera con ese enfoque (...) del documento CONPES pues, con el del manejo social del riesgo sino que tuviera un enfoque más de derecho y que fuera una postura, una cosa más trascendental (Representante de Organización)” Otálvaro, Fernández y Cano (2009:97).

La participación ciudadana en este caso en la implementación de la política pública de discapacidad en Medellín ha realizado un aporte de valor en que la discapacidad no es un asunto de asistencialismo, o de tener satisfecha a la población objetivo en todo lo que requiera, es una cuestión de que el alto gobierno visibilice al discapacitado, evalúe si en realidad se están cumpliendo sus derechos y qué acciones debería tomar para realizarlo, y para lograrlo deben tener un sentido ontológico las decisiones de política.

El director del programa “Bogotá cómo Vamos”, Carlos Córdoba Martínez, invita a que el alto gobierno recupere el sentido de formular y ejecutar las políticas públicas en una perspectiva muy interesante:

“...Las políticas públicas, en la medida que son instituciones, es decir reglas del juego, deben partir de

la comprensión amplia y profunda del modo en que se presenta una realidad como realidad...En general la mayoría de los gobiernos posmodernos tienen una gran fe en la eficiencia de la política pública como herramienta que puede llevar a los fines del Estado, fines que tienen su propia dimensión en los niveles territoriales, también tienen fe que en la medida que se formulen de manera clara van a ser realidad y por supuesto, como hemos renunciado a la planeación se considera que son las políticas públicas y no otra cosa el estandarte del gobierno en la globalización...sin embargo (la realidad) pocas veces ocupa un lugar central en la agenda de los gobernantes, en general porque ellos desconocen la profundidad de todos los temas y salvan este vacío con la designación de expertos tecnócratas o “zorros” políticos en la formulación y gestión de las políticas en el mejor de los casos, aunque hay que resaltar que algunos sectores corren muy mala suerte y les corresponde ser gobernado por majestuosos ignorantes no solo en el tema o sector asignado sino en un espectro más amplio del conocimiento.” Córdoba Martínez (2009:128).

Sin duda la realidad social debe ocupar un lugar central en la óptica del alto gobierno, no se trata en la construcción y evaluación solamente lo normativo como una camisa de fuerza, y ese es el contexto institucional actual, y por ello se deben tener en cuenta herramientas valiosas desarrolladas por investigadores, directivos, científicos para que el alto gobierno tome mejores más acertadas y acordes con la realidad.

4. A través de la participación ciudadana y de la democratización el alto gobierno se puede fortalecer: herramientas a tomar en cuenta para la construcción de políticas públicas

En el conocimiento de los expertos de la Administración Pública se expresa que ya han sido agotadas todas las herramientas para diseñar adecuadamente las políticas públicas y que es filosofía pensar estrategias e ideas nuevas para mejorar, pero surge una inquietud ¿se han aplicado todas las herramientas disponibles para el análisis de las políticas públicas? ¿Se conocen bien? En este capítulo se da un vistazo general a algunas herramientas que son de gran importancia para fomentar la participación ciudadana y es un gran desafío para el alto gobierno ponerlas en práctica para así conocer

mejor la realidad social para formular políticas públicas que impacten y solucionen sus necesidades y problemáticas.

A. Advocacy Coalitions

En el contexto de la construcción de políticas públicas se observa que no se ha desarrollado una articulación entre las instituciones y sus roles, en cada una de las fases de diseño, construcción, implementación de una política pública, las Coaliciones deben ser importantes para permitir la participación de los actores de una forma organizada, como se vio en el caso de implementación de la política de discapacidad la actuación del comité interinstitucional en Medellín no trabajaba articuladamente con las organizaciones sociales que se encontraban vinculadas en el proceso, y ellos en sus relatos llamaban la atención sobre la no comprensión de los lineamientos para el abordaje de la política, también la discapacidad muchas veces restringía la participación por ello en la teoría de las AC se insiste en que se deben involucrar todos los actores de la política:

“la herencia de una política no se limita a las instituciones y reglamentos que la conforman, sino que incluye también a las personas que componen las comunidades de política específicas que participan de la política y que Sabatier llama las *Advocacy Coalitions* (AC), más precisamente Sabatier define las AC como las *“personas pertenecientes a diferentes posiciones-responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores-que comparten un sistema similar de creencias-serie de valores fundamentales,”* Roth (2009:169).

Este enfoque de AC favorece mucho la especialización que se requiere en las disciplinas para tener una aprehensión de la realidad tan variada que tienen las políticas públicas al formar subsistemas de política, mediadores y la canalización institucional; lo interesante es que las coaliciones por sí solas no interactúan en el desarrollo de la política, los mediadores (que en este caso puede ser la sociedad civil) puede interactuar también reflejando sus puntos de vista y los puntos negativos que puede tener una política,¹⁹ no todo puede ser formulaciones

de planes, programas y proyectos para satisfacer requerimientos técnicos, el alto gobierno debe velar por la conformación e interacción de las coaliciones que bien pueden tener un carácter transversal, o pueden tener el carácter sectorial.

Las particularidades y complejidades de la agenda pública hacen que la interacción entre actores y la conformación de coaliciones se realice de manera coordinada, y por ello es muy importante que las decisiones y los efectos de una política pública deban ser concertados y discutidos en la comunidad, porque muchas veces puede ser demasiado tarde el implementar la política pública pensando solo en el cumplimiento de los requerimientos normativos y de las directrices del alto gobierno.

B. Nueva Gestión Pública

La articulación entre el alto gobierno y los actores involucrados en la construcción, desarrollo y evaluación de políticas públicas no es el único reto por solucionar, el Estado ha variado en su forma y en su gestión debido a los cambios que ha impuesto la globalización; en Bresser Pereira (2004) se observa que el Estado no es estático, al contrario ha presentado transformaciones con un Estado Absoluto con una Administración patrimonial, el Estado liberal, liberal-democrático social-democrático (benefactor), con una Administración de carácter burocrático y el Estado Social liberal (democrático) con una Administración Gerencial.

La democracia ya es la participación activa del pueblo, y de él se emana el poder supremo, y el servidor público ya no está condicionado a seguir un orden jerárquico o pirámide de una forma rígida siguiendo la normatividad, el paso a paso, entonces el modelo weberiano no ofrece muchas alternativas para tener una autonomía para la toma de decisiones del gerente público, y mucho menos diagnosticar preferencias e involucrar todos los actores que hacen parte de la misión y la visión de las entidades.

Se debe fomentar un gerente público que tenga autonomía para la toma de decisiones, y debe asumir sus compromisos y responsabilidades frente al Estado, ese es el modelo gerencial para fomentar una nueva organización, porque en el escenario político

19 André Noël Roth acierta notablemente en tomar como ejemplo la política ambiental porque es transversal y afecta la dinámica de todos los

sectores que conforman el Estado y allí es donde más se debe ver reflejada la interacción de las coaliciones y los mediadores.

Colombiano se percibe que la NGP es el resultado del modelo neoliberal y del Consenso de Washington, otra cosa es que no se haya logrado implementar desde la Constitución de 1991 el modelo descentralizador que le garantice al gerente autonomía sobre sus propias decisiones; en lo institucional se observa que los planes, programas y proyectos no se pueden formular de manera autónoma por las entidades territoriales, siempre deben ser controlados desde el gobierno nacional central a través de directrices, normas, metodologías, porque las entidades territoriales no tienen el conocimiento necesario para aplicar por sí mismo las normas y las metodologías²⁰ y surge una pregunta, ¿las entidades territoriales entonces tienen autonomía más allá de las normas? ha sido complicado afianzar la independencia en la toma de decisiones de las entidades territoriales en Colombia y el fortalecimiento en la gerencia de las gobernaciones departamentales, alcaldías y concejos municipales, y no ha sido posible, como el gerente público no es autónomo, no realiza publicidad, no es transparente y por ello la ciudadanía no puede participar en muchas de las decisiones que se hacen en los municipios.

En Colombia es muy conocida la posición del programa presidencial para la lucha contra la corrupción al dar a conocer escandalosos manejos de recursos en las entidades territoriales, porque en ellas mismas no se alerta al alto gobierno sobre lo que está ocurriendo acá se encuentra un caso de licitación en Arauca :

“Se trata de un contrato en el que la administración del Departamento invertirá 10 mil millones de pesos en un espacio para eventos, que para muchos ni siquiera es necesario. “El proyecto no responde a las necesidades de la población, y la misma comunidad no lo ve como una prioridad. Además, la ciudad cuenta con otros espacios para eventos culturales”, dice el Gobernador (e) Alejandro Arveláez, quien en febrero pasado pidió al Zar intervenir en el caso.

20 Un ejemplo muy claro ha sido la implementación del Modelo estándar de Control Interno (MECI) y el sistema de gestión de calidad basado en la Norma Técnica para la Gestión Pública NTC GP 1000:2004, el gobierno nacional central exige unos plazos para el cumplimiento del MECI, Calidad pero en la experiencia práctica la implementación no ha sido fuerte porque las entidades territoriales no poseen en general un aparato organizacional, ni la planta de personal para llevarlo a cabo, por eso requieren contratar asesorías externas pero muchas veces las distancias entre una ciudad y otra y el poco presupuesto que las alcaldías destinan para este fin hacen que MECI y Calidad sea una asignatura pendiente en el nivel territorial en Colombia.

Óscar Ortiz, Zar Anticorrupción, asegura que tras realizar una revisión de los diferentes contratos en Arauca se percató de presuntas irregularidades en el pliego de peticiones para participar en el proceso.

Esas exigencias llevaron a que solo se presentara una propuesta, la de la Unión Temporal El Stero. Precisamente ese fue el primer indicio que despertó las sospechas, pues no existía un abanico de ofertas.

“Se trata de una licitación de sastré, hecha a la medida para uno”, dice el zar Óscar Ortiz.” Anticorrupción (2009).

En otro caso se restringe la participación de la ciudadanía y de las empresas que quieren contratar y las Administraciones municipales solo tienen un proponente para construir grandes proyectos como se evidencia:

“Luego de analizar las irregularidades detectadas por el Zar Anticorrupción, Óscar Ortiz González, y de acoger argumentos expuestos por el Programa Presidencial, el consorcio Alianza Turística y el Fondo de Promoción Turística decidieron revocar el proceso de selección abreviada para construir un cable aéreo entre el sector de Cable Plaza y el Ecoparque de Yarumos de Manizales, por más de \$1.800 millones.” Anticorrupción (2010).

Con estas denuncias se observa que el gerente público no está tomando conciencia sobre la responsabilidad que les fue encomendada cuando tomaron posesión de sus cargos, y con la particularidad que se debe velar siempre por el interés general no por el particular, estos casos de corrupción tienen cifras desproporcionadas y preocupan de sobremanera y se cuestiona ¿esos son los gerentes públicos del Estado? ¿Existe la ética o es solo filosofía? o si ¿toda la población no se organiza o no le interesa o le afecta lo que ocurre en su municipio? ¿las políticas públicas le importan realmente a la ciudadanía?

La invitación de la NGP es que el gerente público sea responsable, y si lo es su gestión se encontrará enfocada hacia los resultados no hacia los discursos, como el gerente estaría en una sintonía de responsabilidad, invitaría a la comunidad a hacer parte del proceso y estar de la mano con la legalidad, lo que Bresser-Pereira (2004:40) llama a que el servidor público esté dotado de virtudes republicanas, y así deba imperar la ley en las actuaciones y decisiones.

Se debe fomentar la flexibilidad de la organización pública, porque debe estar adecuada a las necesidades y retos que impone las necesidades de la realidad

social, de nada sirve que la ciudadanía tenga preocupaciones y empiece a participar activamente en los procesos de la administración y del alto gobierno, si estos no se encuentran adecuados y presentan problemas estructurales que no permiten cumplir el cumplimiento de la misión y la visión del aparato estructural del Estado, también hay que tener en cuenta que si no existe autocontrol en el alto gobierno mucho menos existirá control social a las actuaciones y decisiones que se toman en las políticas públicas.

C. Democratización

Hay que dotar de más medios para que el ciudadano sea un actor político que esté inmerso en las decisiones de política pública del alto gobierno, a través de debates, presentaciones de casos; en la experiencia práctica se ha visto que el Estado no ha garantizado una publicidad adecuada e invitar al ciudadano a las decisiones y consensos que se deben realizar para afianzar las políticas públicas más importantes para el país.

Tampoco se trata de que el alto gobierno tome una posición de solo hablar de los problemas que le interesa a la gente, tal y como se ha realizado en los últimos periodos de gobierno, es bueno construir conjuntamente y no desarrollar un asistencialismo de solamente brindar productos del Estado al ciudadano, sino convertir al ciudadano sin distinción de nivel educativo, condición social, creencia religiosa, sexo en un sujeto activo en las políticas públicas, un caso muy notorio son las políticas dirigidas hacia la juventud, esta población objetivo sí que es difícil de atraer y comprender sus contextos y entornos que son muy variados y complejos.

El asistencialismo se expresa en su máxima expresión en el alto gobierno en la provisión de servicios públicos, y ha ejercido una posición dominante que no ha permitido que la sociedad se articule y pueda también ofrecer bienes y servicios. En Colombia no se han desarrollado las teorías del tercer sector, porque en el imaginario colectivo se quiere y se desea un Estado Benefactor y asistencialista que dé oportunidades y soluciones a las necesidades de los ciudadanos, eso sin duda no genera democratización.

El alto gobierno debe ser consciente que es un sujeto de carácter político que requiere ser controlado, igualmente la administración pública, se debe garantizar la participación de la ciudadanía posibilitando la inclusión en el desarrollo de las

políticas públicas sin que sea necesario tener personería jurídica, porque el alto gobierno solamente se entiende con quien formuló el proyecto o el programa que es una persona jurídica, en el sector privado es totalmente coherente interactuar así, pero en el sector público no porque independientemente de ser personas naturales o jurídicas las políticas afectan a todos y ese es el verdadero sentido de la democratización en la administración pública.

5. Conclusiones

No es técnico ni metodológico hacer mención en que el contexto del alto gobierno no cuenta debidamente con la participación ciudadana para la construcción, desarrollo e implementación de las políticas públicas, sin antes revisar el contexto institucional adecuadamente y evidenciar así que las dinámicas institucionales se quedan solamente en el enfoque técnico para la toma de decisiones y que está relegado a un segundo plano el enfoque sociológico, se quiso llegar a esta conclusión con una revisión normativa muy rigurosa y se ha logrado hacer.

En el caso de implementación se ha observado que existen vacíos ontológicos en especial el desconocimiento de la realidad social específicamente por parte de la alta dirección, en cuanto a la ciudadanía no hay una articulación armónica con las instituciones que deben ejecutar las políticas públicas, otro factor que influye en el desorden que existe en la implementación de las políticas es que el conocimiento de esta ciencia solo está restringido a personas expertas o líderes de organizaciones.

No es por completo deber de la alta dirección fomentar la participación en la construcción y desarrollo de las políticas públicas, también es deber de los ciudadanos porque en muchas experiencias se ha visualizado desinterés por participar, siempre se tiene esa óptica de que ya se entrega la responsabilidad a través del voto entonces cumplan señores gobernantes, también la preocupación debe generar interés en participar en la vida y en la realidad todo es voluntad pero también todo lo condicionan los resultados.

La evaluación de una política pública es un componente de gran importancia para recopilar información para la toma de decisiones, Sinergia ha procurado tener avances en el tema pero a la vez han tenido que direccionar su razón de ser, aunque se ha avanzando en

la implementación de los presupuestos participativos, y las discusiones en los documentos de formulación de las políticas es muy poco el avance de un esquema de evaluación de políticas públicas participativas, y las rendiciones de cuentas han tenido publicidad pero el divorcio que existe entre las instituciones y el ciudadano ha creado desinterés en que haya una asistencia masiva, tampoco se ha avanzado en hacer más didáctico y amigable la rendición.

En otros casos como la conformación de consensos nacionales (planes de desarrollo), el manejo de recursos con destinación específica como las Regalías y el Sistema General de Participaciones,

no se ha avanzado en la participación ciudadana en las entidades territoriales, principalmente por desconocimiento sobre el tema.

Es muy complicado consolidar el modelo de descentralización si el alto gobierno no respalda y se acerca a observar analítica y detenidamente la gestión de los sectores de las entidades territoriales, es ardua la tarea pero si el ciudadano y el alto gobierno no trabajan conjuntamente, quedará una deuda histórica y la gestión de los gobiernos siempre seguirá siendo estática y el ciudadano solo se convertirá en un observador de todo lo que ocurre, tanto lo bueno como lo malo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahumada Consuelo (1996). El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad Colombiana, El Áncora Editores, Bogotá.
- Bresser Pereira Luiz Carlos (2004). “La restricción económica y la democrática” en *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- Córdoba Martínez Carlos (2009). “Los vacíos ontológicos de la política pública en Bogotá” en *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Gerardo Molina (UNIJUS), Grupo de investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la gestión Pública- (APPGP), Bogotá.
- Cunill Grau Nuria (2004). “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer” en *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2010). Estructura del Estado Colombiano, Bogotá, versión 8. Junio 30 de 2010.
- Departamento Nacional de Planeación (2010). 15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados- (Sinergia): una mirada desde las evaluaciones de política más relevantes. Serie 1 Evaluación de Sinergia y Evaluaciones en Administración del Estado.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (<http://www.dnp.gov.co/portalweb/tabid/144/Default.aspx>) 24-06-2010.
- Departamento Nacional de Planeación (<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/55/Default.aspx>) 24-06-2010.
- Departamento Nacional de Planeación (<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PolíticasdeEstado/BancodeProgramasyProyectosdeInversiónNal.aspx>) 24-06-2010.
- Garnier Leonardo (2004). El espacio de la política en la gestión pública en política y gestión pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- Heller Hermann (1997). *Teoría del Estado*, Fondo de cultura Económica, México
- Otálvaro Orrego Jaider Camilo, Fernández Agudelo Maribel y Cano Chica Viviana (2009). “Las políticas públicas: dispositivo de administración pública o atributo de poder político” en Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia, Programa Presidencial para la lucha contra la corrupción-Anticorrupción. (<http://www.anticorruptcion.gov.co/noticias/2009/abril/090415a.asp>). 04-05-2010.
- Programa Presidencial para la lucha contra la corrupción Anticorrupción. (<http://www.anticorruptcion.gov.co/noticias/2010/Paginas/100504c.asp>) 15-04-2009.
- Roth Deubel André Noël (2009). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá.
- Transparencia por Colombia (<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITN%202007-2008/ITN%20Resultados%2007-08.pdf>) 15-06-2010.
- Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Gerardo Molina (UNIJUS), Grupo de investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la gestión Pública- (APPGP) (2009), Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia, Bogotá.

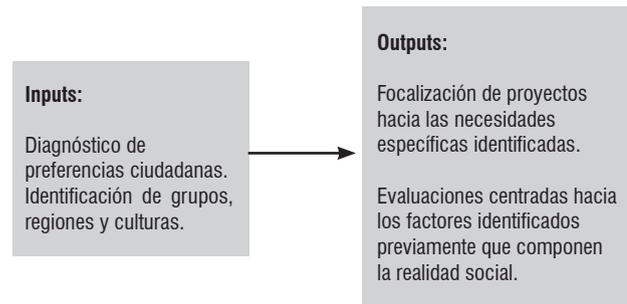
CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Cuadro No 1. Índice de Transparencia de Entidades del orden nacional, 2007-2008 (adaptación del autor)*

Riesgo	Entidad	Visibilidad	Sanción	Institucionalidad	ITN
Bajo	Banco de la República	96,4	99,1	84,7	91,9
Bajo	Ministerio de Educación Nacional	95,1	77,0	86,3	89,7
Bajo	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	97,3	92,5	81,7	89,5
Medio	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	78,8	99,1	78,7	80,7
Medio	Ministerio de Relaciones Exteriores	69,1	92,5	56,5	66,3
Medio	Ministerio de la Protección Social	67,4	54,9	63,1	64,4
Alto	Ministerio del Interior y de Justicia	48,3	99,1	51,6	54,7
Alto	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	52,3	43,9	60,4	54,8
Alto	Instituto Nacional de Concesiones (INCO)	50,9	72,4	60,7	57,1
Muy Alto	Senado de la República	28,1	89,0	51,9	43,8
Muy Alto	Cámara de Representantes	23,4	90,0	36,0	35,1
Muy Alto	Registraduría Nacional del Estado Civil	35,8	43,9	43,5	39,8

*Fuente: Transparencia por Colombia (2010); se analiza este periodo 2007-2008 porque es el último reporte que en la actualidad se encuentra publicado oficialmente.

Figura 1. Elementos necesarios para que la política pública tenga implícita participación de la sociedad.



Cuadro 2. Sectores de la Administración Pública en Colombia* (adaptación del autor)

Sectores de la Administración Pública en Colombia	
1. Interior y justicia	11. Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
2. Relaciones Exteriores	12. Transporte
3. Hacienda y Crédito Público	13. Cultura
4. Defensa Nacional	14. Planeación
5. Agricultura y Desarrollo Rural	15. Sector de Seguridad
6. Protección Social	16. Función Pública
7. Comercio, Industria y Turismo	17. Estadísticas
8. Minas y Energía	18. Economía Solidaria
9. Educación Nacional	19. Ciencia y Tecnología
10. Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	

* Tomado de Departamento Administrativo de la Función Pública (2010).

resumen

El documento analiza el gasto público en dos momentos o periodos del gobierno en México, el sexenio 2000-2006 y 2007 al primer semestre del 2011, contrastando los usos de los recursos del sector público, de acuerdo con su clasificación básica. Se revisa la evolución del gasto público, así como su distribución, incluyendo las aportaciones y participaciones a entidades federativas, Distrito Federal y municipios, así como las reasignaciones resultantes de las disponibilidades presupuestarias originadas por el subejercicio en las distintas dependencias. En el sexenio 2000-2006 los ingresos petroleros permitieron un crecimiento en el gasto público. El subejercicio presupuestario persiste en los dos gobiernos analizados, incumpliendo metas establecidas.

Palabras clave: Presupuesto de egresos, gasto público, gasto programado, aportaciones, subejercicio presupuestario.

abstract

This paper analyzes public expenditure in two periods of the Mexican administration – 2000 to 2006 and 2007 to the first term of 2011 - by contrasting the uses of resources in the public sector based on their basic classification. The development of public expenditure and its distribution is examined, including the contributions and share to federal bodies, the federal district and municipalities as well as resulting reallocations arising from budgetary availabilities coming from underspending in diverse bodies. In the 2000-2006 period, oil revenues led to an increase in public expenditure. Budgetary underspending remains constant in both administrations analyzed, thus not meeting established goals.

Key words: expenditure budget, public expenditure, programmed expenditure, contributions, budgetary underspending.

resumo

O documento analisa o gasto público em dois momentos ou períodos de governo no México, o sexênio 2000-2006 e 2007 até o primeiro semestre de 2011, contrastando os usos dos recursos do setor público, de acordo com a sua classificação básica. Revisa-se a evolução da despesa pública, assim como sua distribuição, incluindo as contribuições e participações à entidades federativas, Distrito Federal e os Municípios, assim como a reafecção resultantes das disponibilidades orçamentais originadas pela subutilização nas distintas dependências. O sexênio 2000-2006 das receitas petrolíferas permitiu um crescimento da despesa pública. A subutilização orçamentária persiste nos dois governos analisados, descumprindo metas estabelecidas.

Palavras-chave: Despesas do orçamento, despesa pública, despesas programadas, contribuições, subutilização orçamento.

Análisis del ejercicio federal presupuestal del 2000 comparado vs. el que se lleva ejercido hasta el primer semestre del 2011.

JORGE MARTÍN CORDERO TORRES²¹

Introducción

Dentro de la inversión nacional, la del sector público desempeña un papel muy importante, por su acción directa en la estructura económica de un país.

En estas líneas solo nos referimos a los egresos, dejando a un lado el análisis de los ingresos, enunciada como política fiscal. El presente ensayo trata de analizar el comportamiento del gasto público federal en los periodos de gobierno 2000-2006 y 2007-2011. En el primer periodo fue presidente de la república Vicente Fox Quezada y en el segundo Felipe Calderón Hinojosa, quien termina su mandato en el año 2012.

El documento se compone de dos apartados, el primero, que analiza el ejercicio del gasto público en el sexenio 2000-2006 de Vicente Fox, iniciando con un apartado a manera de marco conceptual, se continúa con una revisión de la evolución del gasto, el gasto programado y ejercido, las cifras del gasto programable, continuando con un apartado con referencia a las aportaciones y participaciones federales a entidades federativas, el Distrito Federal y municipios; para concluir se revisa el subejercicio presupuestario y la incidencia de los ingresos petroleros en el gasto público. El segundo apartado analiza lo que va del sexenio del presidente Felipe Calderón, 2007-2011, al segundo semestre del año 2011, replicando los mismos temas analizados en el sexenio

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

Martín Cordero, Jorge. 2013. "Análisis del ejercicio federal presupuestal del 2000 comparado vs. el que se lleva ejercido hasta el primer semestre del 2011". *Administración & Desarrollo* 41 (57): 31-43.

21 Profesor investigador de tiempo completo del área académica de Administración Pública y miembro del Instituto de Estudios Constitucionales y Administrativos de la Universidad del Istmo Campus Ixtotec, en el Estado de Oaxaca, México.

anterior. Posteriormente se ofrecen un conjunto de conclusiones y comentarios.

I. El presupuesto

Concepto

El presupuesto lo define Meyer (1986, 21) como un conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados considerados básicos por el jefe de la empresa. Para Cristóbal del Río (2009, 1-7), el presupuesto es la estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados por obtener de un organismo, en un periodo determinado. Por otro lado, Bartizal (1950, citado en Morales 2000, 3) establece que el presupuesto es un proyecto detallado de los resultados de un programa oficial de operaciones, basado en una eficiencia razonable. Aunque el alcance de una eficiencia razonable es indeterminado y depende de la interpretación de la política directiva, debe precisarse que un proyecto no debe confundirse con un presupuesto, en tanto no provea la corrección de ciertas situaciones para obtener el ahorro de desperdicios y costos excesivos.

De manera semejante, tenemos definiciones de presupuesto utilizadas en las administraciones públicas como son las siguientes:

Laufenburger (1951, 17) establece que el presupuesto es un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para un periodo determinado, sancionado por el poder legislativo. Por su parte, Roberto Anguiano (1968, 17), citando a Colm, dice que: el presupuesto constituye el centro nervioso de la economía pública. Finalmente, para Rautenstrauch (1955, 11), el presupuesto es el cálculo y balance de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un periodo determinado, generalmente un año.

La literatura venezolana nos proporciona una definición de presupuesto público: constituye una herramienta que le permite a la entidad pública cumplir con la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población, de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía (Paredes 2011, 37).

El presupuesto se refiere a la estimación financiera anual de los egresos e ingresos necesarios para cumplir con los objetivos y metas de programas del sector público.

Otro marco de referencia es la presupuestación plurianual, técnica impulsada por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); el presupuesto plurianual se define como las estimaciones formales de recursos por obtener y ejercer para un ejercicio fiscal o más, adicionales al año del presupuesto por autorizar o autorizado (SHCP 2004, 30). Esta técnica la aplican algunos países como Australia, Canadá, Estados Unidos de América y Nueva Zelanda.

El Presupuesto de Egresos de la Federación

El gobierno federal –a través del pago de impuestos y otras contribuciones que la sociedad aporta, de los ingresos del petróleo, de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, así como de financiamientos que contrata– obtiene los recursos necesarios para producir bienes y servicios que debe proporcionar a la sociedad, de acuerdo con el marco normativo vigente.

El gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público (Ayala 2001, 142), permite que el gobierno federal proporcione servicios educativos y de salud, lleve a cabo la construcción de carreteras y viviendas, apoye el desarrollo del campo, la generación de electricidad, también realiza acciones para proteger la soberanía y seguridad nacional, procurar e impartir justicia, establecer leyes, transferir recursos a estados y municipios, mantener relaciones con otros estados-nación, entre otras. Por otra parte, Amieva-Huerta (2002, 185) lo define como todo pago no recuperable que efectúa cada nivel de gobierno, mediante el cual puede efectuarse o no una contraprestación. Que en general, el gasto público se utiliza como un instrumento para proveer de bienes y servicios públicos a la sociedad.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico, normativo y financiero que establece las erogaciones que realizará el Gobierno Federal en un año fiscal, entre el 1° de enero y el 31 de diciembre.

Las instituciones que integran el Gobierno Federal en México son: el Poder Legislativo de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, el Poder Ejecutivo Federal y los Órganos Autónomos: Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

El gasto público (Ayala 2001, 146) se puede clasificar por el ejecutor del gasto (clasificación administrativa), de acuerdo con los bienes y servicios que se adquieren (clasificación económica), y en función del propósito a que se destina el gasto (clasificación funcional).

Por otro lado, una división del gasto público muy utilizada divide a este en gasto programable y no programable. El gasto programable son los gastos destinados al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal, entre las que se considera a los Poderes de la Unión, Órganos Autónomos, Administración Pública Central sujetas a control presupuestario, así como los recursos que se transfieren a los estados y municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de sus respectivos objetivos (aportaciones federales). El gasto no programable son los gastos que por su naturaleza no son factibles de identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda, participaciones a entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, recursos destinados al saneamiento financiero y los apoyos a ahorradores y deudores de la banca (Amieva-Huerta 2004, 163).

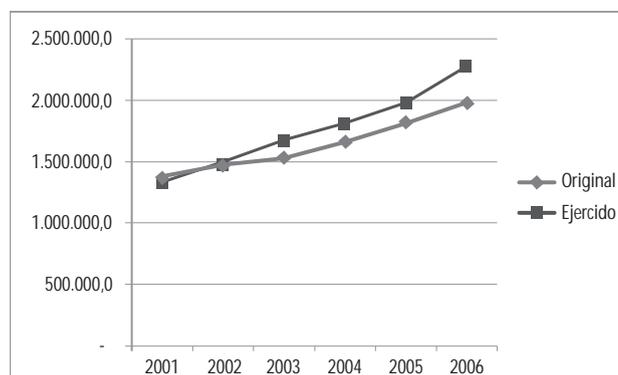
Una parte del gasto está vinculada a disposiciones jurídicas que establecen un compromiso delimitado, y otra a ordenamientos que establecen una obligación de gasto, sin fijar un monto definido.

1.1 Análisis del ejercicio presupuestal 2001-2006

1.1.1 Evolución del gasto público

Últimamente el gasto ha sido un componente importante de la política fiscal y macroeconómica. Se ha procurado una estrecha correspondencia entre el nivel del gasto público y la disponibilidad de recursos para su adecuado financiamiento.

Gráfico 1. Evolución del gasto público 2001-2006
(en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal. 2001-2006.

En correspondencia con el comportamiento favorable de los ingresos federales, el gasto público ha mostrado un crecimiento constante desde 2001, entre ese año y 2006 se observa un incremento de casi 45% en términos nominales y un 71% en términos reales.

En términos reales, el gasto público muestra un comportamiento moderado entre 2001 y 2003, cuando los precios del petróleo se comportan constantes, pero a partir de 2004 cuando su incremento es mayor también el gasto público es mayor.

1.1.2 Gasto público aprobado y ejercido

A partir del año 2002 el gasto ejercido siempre ha superado al gasto programado, de lo cual se desprende que, en términos reales, mientras el gasto aprobado aumentó 33,5% entre 2001 y 2005, el gasto ejercido, el que realmente ocurrió, lo hizo en 49%.

El comportamiento del gasto público federal contradice lo que suele decirse respecto a las políticas de contención del gasto.

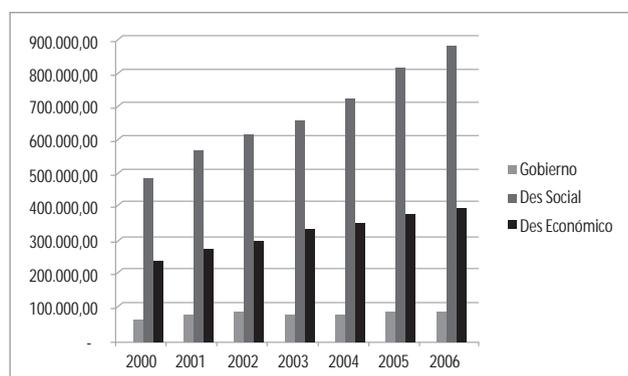
El crecimiento del gasto ejercido se explica por la parte del gasto programable, el cual se elevó en 58% en términos reales, pasando de 937.000 millones a 1.477.000.000.000 de pesos, en el mismo periodo (2001-2005). Entre 2001 y 2006 el incremento fue de un 78%.

El gasto programable ejercido en 2003 y 2005 ha sido mayor al gasto original, en un 12.2%, en cambio, el

gasto no programable ejercido superó en solo 1,5%, en promedio, en los mismos años.

1.1.3 Distribución del gasto

Gráfico 2. Del Poder Ejecutivo por Grupo Funcional (en millones de pesos)



En el gasto por grupo funcional, observamos que en el grupo de gobierno, que integra funciones de legislación, orden, seguridad y justicia, soberanía, gobernación, administración pública, relaciones exteriores, entre otras, se incrementó 18% entre los años 2000 y 2003. Entre 2002 y 2006 el incremento fue de 34%.

En el grupo de Desarrollo Social, que incluye funciones como la de educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, asistencia social, agua potable y alcantarillado, el gasto se incrementó aproximadamente 36% entre

los años 2000 y 2003, dándose un incremento de 81% en el periodo. En el año 2001 la distribución del gasto social fue la siguiente: 17,7% a educación, 10% a salud, 9,4% a seguridad social y 6,1% a otros. La participación del gasto (Desarrollo Social) en el PIB se ha incrementado de 10,09% a 11,71% entre los años 2003 y 2006 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006).

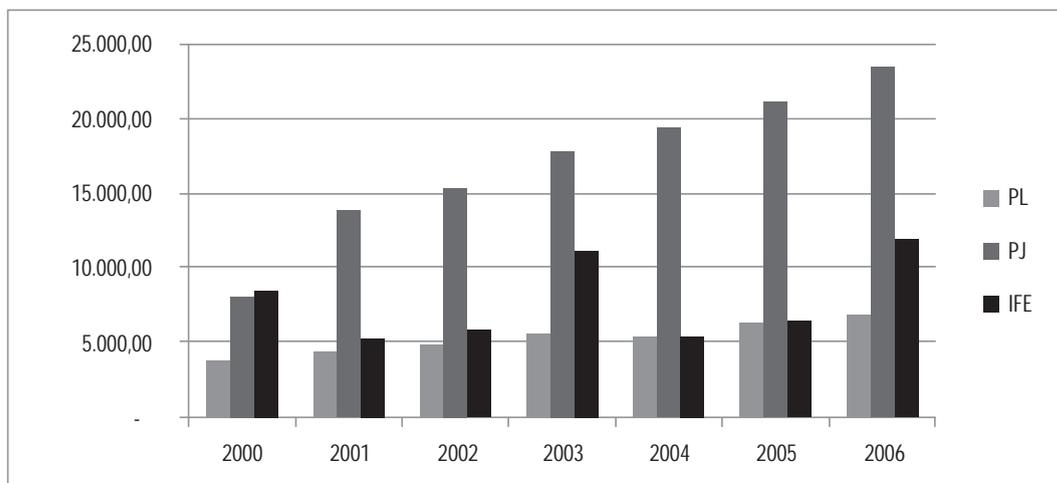
Por lo que respecta al grupo funcional de Desarrollo Económico, que integra funciones como energía, comunicaciones y transporte, desarrollo agropecuario y forestal, temas empresariales, laborales, ciencia y tecnología, entre otras, el incremento fue de 39% entre 2000 y 2003. Para el periodo 2000-2006 el incremento fue de 65% aproximadamente. Por ejemplo, en el año 2001 la distribución del gasto económico correspondió a energía con el 13,1% y a otras funciones productivas (desarrollo agropecuario, comunicaciones y transportes, y a otras actividades productivas) el 4,8% (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2001).

En la función de Desarrollo Económico se ha dado lo contrario, su participación en el PIB ha sufrido un descenso de 5,50% en 2003 a 4,69% en el 2006 (CEFP, 2006).

Por otro lado, el gasto en la función gobierno ha tenido una reducción en la participación del PIB en el mismo periodo, de 2,43% para 2003 y de 1,52% para 2006.

El desarrollo social fue prioritario en este sexenio, dejando a un lado el desarrollo económico.

Gráfico 3. Ramos autónomos (en millones de pesos)



Los incrementos en los ramos autónomos (Poder Legislativo, Poder Judicial, IFE) que se presentan entre los años 2000, 2003 y 2006 se explican por el gasto que demandan los procesos electorales: las elecciones presidenciales del 2000 y 2006 y las elecciones intermedias del 2003.

En el ramo legislativo entre 2000 y 2003 se incrementó el gasto en 47%; para el periodo de 2000-2006 el incremento fue de 82%.

El incremento mayor en el gasto es para el ramo judicial, que durante los años 2000 y 2003 fue de 119% y para el periodo ascendió a 190% aproximadamente.

Las principales causas de estas variaciones fueron la creación de órganos jurisdiccionales y la compra de inmuebles destinados a la instalación de aquellos, así como la construcción de los palacios de justicia federal en distintas entidades federativas, entre otras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001).

Para el IFE también se dieron ciertos incrementos no tan sustanciales como los ramos anteriores, pero sí importantes; durante los periodos ya mencionados los incrementos fueron de 31% y 40%, respectivamente.

1.1. 4 El gasto programable

El crecimiento del gasto programable ejercido se halla explicado por el aumento del gasto corriente; este consiste en la erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo (Amieva-Huerta 2004, 173). Este pasó de 778.000 millones de pesos en 2001 a 1.345.000.000.000 de pesos de 2006, lo que significó un incremento del 53%. La tendencia del gasto público en esta administración fue al alza (gráfico 4).

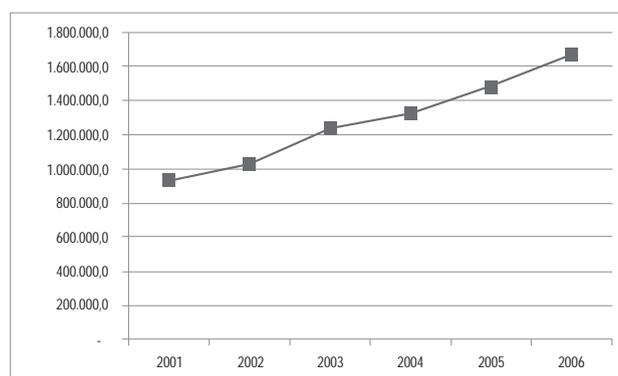
Un capítulo importante dentro del gasto corriente es el correspondiente a servicios personales: en los años 2001, 2002 y 2004 se ejerció menos de lo presupuestado. Al contrario, en los años 2003, 2005 y 2006 se incrementó el gasto en 23%, 36% y 48% con respecto al 2001.

Esta reducción fue consecuencia de las medidas de racionalidad aplicadas a las dependencias de la Administración Pública centralizada y entidades; en

otras palabras, se cancelaron y congelaron plazas, aunado al efecto del programa de retiro voluntario (SHCP, 2001).

El comportamiento del gasto programable se ha caracterizado además porque el gasto corriente constituye un porcentaje mayor de él (el 81% en el 2006), mientras el gasto de capital, que se define como el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y la conservación de los existentes (Amieva-Huerta 2004, 176), a pesar de haber aumentado también, se ha mantenido como la menor proporción del gasto (19%).

Gráfico 4. Gasto programable
(en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2001-2006.

1.1. 5 Aportaciones y participaciones federales para entidades federativas, Distrito Federal y municipios.

Las participaciones a entidades federativas son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los cuales pueden ejercer libremente los gobiernos locales.

El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los ramos 12, 25 y 26. Actualmente se encuentra conformado por 7 fondos:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamundf).

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en tres: Fondo para la Asistencia Social (DIF), Fondo para la Infraestructura Educativa Básica y Fondo para la Infraestructura Educativa Superior.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Estos recursos son transferencias etiquetadas que solo pueden emplearse para los fines que señala la Ley de Coordinación Fiscal.

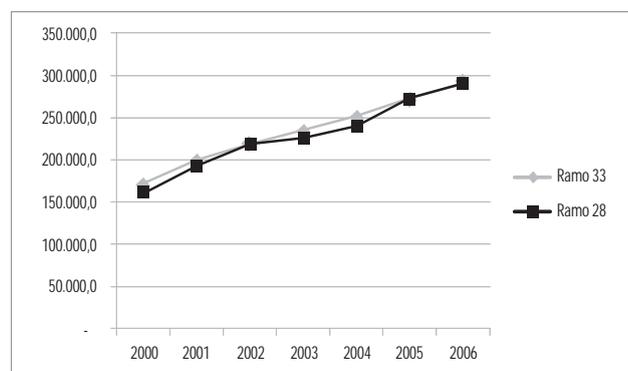
La distribución de los recursos federales a los estados y municipios se incrementó en 73% durante el sexenio (Ramo 33). Las Participaciones al Ramo 28 se incrementaron entre 2000 y 2003 en un 40% y en el periodo en un 80%. El total de recursos de estos ramos alcanzan los 582.000 millones de pesos para 2006, 252.000 millones de pesos más que el realizado en el 2000.

1.1. 6 Subejercicio presupuestario.

El concepto de subejercicio hace referencia a “las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución” (artículo 2° fracc. LII, LFPRH). Para subsanarlo, las dependencias y entidades cuentan con 90 días naturales; de lo contrario, los recursos subejericidos se reasignan a diversos programas sociales y de inversión en infraestructura.

El subejercicio presupuestario en el periodo enero-junio 2006 fue de 9.003 millones de pesos, concentrados en las siguientes dependencias: Educación, Comunicaciones y Transportes, Defensa, Turismo, Seguridad Pública y PGR, de los cuales algunos montos fueron reasignados a programas de salud y educación.

Gráfico 5. Aportaciones y participaciones federales para entidades federativas y municipios



1.1. 7 Los ingresos petroleros y el gasto público.

En el sexenio foxista existió una dependencia del gasto público hacia los ingresos petroleros. Hay una relación positiva entre los ingresos y el gasto observado en los años 2003, 2004 y 2005; en este año los recursos petroleros representaron casi el 40% de los ingresos del sector público (Fundar, 2006) y, por consiguiente, se asignaron ampliaciones presupuestarias. Así, existió una fuerte dependencia del gasto público hacia los ingresos petroleros.

Tabla 1. Resultados del ejercicio del gasto 2000-2003

(Millones de pesos)												
Gasto Neto Total												
Concepto	2001		Variación		2002		Variación		2003		Variación	
	Presupuesto		Presupuesto Original		Presupuesto		Presupuesto Original		Presupuesto		Presupuesto Original	
	Original	Ejercido	Importe	%	Original	Ejercido	Importe	%	Original	Ejercido	Importe	%
Total	1,361,866.5	1,327,188.1	- 34,678.4	- 2.5	1,463,334.5	1,484,256.1	20,921.8	1.4	1,524,845.7	1,670,796.3	145,950.6	9.6
Gasto Programable	948,410.5	937,213.9	- 11,196.6	- 1.2	1,026,550.8	1,029,982.5	3,431.7	0.3	1,106,249.2	1,241,853.3	135,604.1	12.3
Gasto Corriente	782,766.1	778,193.6	- 4,572.5	- 0.6	879,001.0	874,308.0	- 4,693.0	- 0.5	955,613.9	1,039,316.0	83,702.1	8.8
Servicios personales	411,913.4	410,064.8	- 1,848.6	- 0.4	459,050.0	457,932.1	- 1,117.9	- 0.2	487,635.4	505,343.7	17,708.3	3.6
Programa de Separación Voluntaria										16,187.7		
Nómina de pensiones	110,781.2	109,403.3	- 1,377.9	- 1.2	126,206.0	124,756.7	- 1,449.3	- 1.1	141,106.5	142,622.0	1,515.5	1.1
Materiales y suministros	89,348.8	88,350.4	- 998.4	- 1.1	82,292.1	78,039.4	- 4,252.7	- 5.2	86,750.7	106,394.8	19,644.1	22.6
Servicios generales	53,820.8	50,903.0	- 2,917.8	- 5.4	59,803.2	60,335.7	532.5	0.9	60,892.3	69,802.9	8,910.6	14.6
Subsidios y transferencias	84,223.1	86,588.6	2,365.5	2.8	110,572.4	110,173.2	- 399.2	- 0.4	118,347.9	133,466.5	15,118.6	12.8
PIDIREGAS					15,452.3	18,265.7	2,813.4	18.2	17,513.2	19,631.2	2,118.0	12.1
Otros	32,678.8	32,883.5	204.7	0.6	17,428.7	1,141.4	- 16,287.3	- 93.5	43,313.9	45,867.2	2,553.3	5.9
Gasto de Capital	165,644.4	159,020.3	- 6,624.1	- 4.0	147,459.8	155,674.5	8,214.7	5.6	150,635.3	202,537.3	51,902.0	34.5
Inversión física directa	136,846.9	110,784.2	- 26,062.7	- 19.0	144,800.3	152,616.0	7,815.7	5.4	147,936.6	187,271.0	39,334.4	26.6
Obras públicas					68,386.3	72,659.2	4,272.9	6.2	67,725.6	78,517.7	10,792.1	15.9
Bienes muebles e inmuebles					9,965.4	9,992.0	26.6	0.3	8,323.7	10,588.2	2,264.5	27.2
Subsidios y transferencias					33,567.6	33,129.0	- 438.6	- 1.3	34,797.0	51,151.9	16,354.9	47.0
PIDIREGAS					15,452.3	18,265.7	2,813.4	18.2	20,454.0	22,193.1	1,739.1	8.5
Otros					17,428.7	18,570.1	1,141.4	6.5	16,636.3	24,820.1	8,183.8	49.2
Otros gastos de capital	28,797.5	48,236.1	19,438.6	67.5	2,749.5	3,058.0	309.0	11.2	2,698.7	15,266.3	12,567.6	465.7
Subsidios y transferencias					573.8	667.2	93.4	16.3	1,243.0	11,426.6	10,183.6	819.3
Otros					2,175.7	2,391.3	215.6	9.9	1,455.7	3,839.7	2,384.0	163.8
Gasto no programable	413,456.0	389,974.2	- 23,481.8	- 5.7	436,783.5	405,395.6	- 31,387.9	- 7.2	418,596.5	428,943.0	10,346.5	2.5
Intereses, comisiones y gastos	167,907.4	148,210.4	- 19,697.0	- 11.7	161,033.2	134,391.6	- 26,641.6	- 16.5	154,643.8	160,342.5	5,698.7	3.7
Programas de apoyo financiero	39,177.9	39,850.2	672.3	1.7	45,378.1	43,982.5	- 1,395.6	- 3.1	30,238.7	30,411.1	172.4	0.6
Participaciones a entidades Federe	194,084.7	196,931.2	2,846.5	1.5	219,192.9	214,909.8	- 4,283.1	- 2.0	226,676.8	225,227.8	- 1,449.0	- 0.6
ADEFAS	12,286.0	4,982.4	- 7,303.6	- 59.4	11,179.3	12,111.7	932.4	8.3	7,037.2	12,961.6	5,924.4	84.2
LIQUIDACIÓN BANRURAL					48,878.0	48,878.0						
Transferencia para servicios personales					15,681.0	15,681.0						
Transferencia para pago de pasivo					33,197.0	33,197.0						

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 2000-2003.

Tabla 2. Resultados del ejercicio del gasto 2004-2006

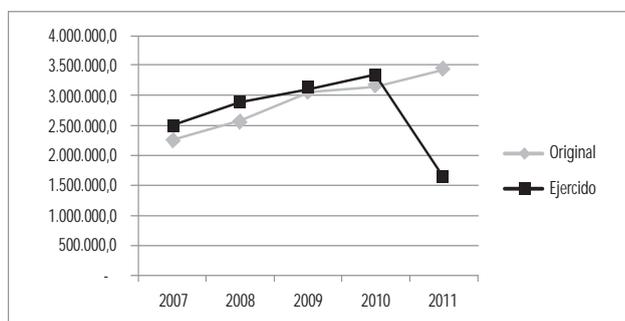
(Millones de pesos)												
Gasto Neto Total												
Concepto	2004		Variación		2005		Variación		2006		Variación	
	Presupuesto		Presupuesto Original		Presupuesto		Presupuesto Original		Presupuesto		Presupuesto Original	
	Original	Ejercido	Importe	%	Original	Ejercido	Importe	%	Original	Ejercido	Importe	%
Total	1,650,505.1	1,802,610.2	152,105.1	9.2	1,818,441.7	1,979,808.0	161,366.3	8.9	1,973,500.0	2,270,558.7	297,058.7	15.1
Gasto Programable	1,183,604.0	1,326,952.4	143,348.4	12.1	1,317,103.8	1,477,368.1	160,264.3	12.2	1,406,939.1	1,671,174.6	264,235.5	18.8
Gasto Corriente	1,029,751.3	1,073,695.0	43,943.7	4.3	1,127,746.4	1,197,944.3	70,197.9	6.2	1,194,534.3	1,345,873.8	151,339.5	12.7
Servicios personales	524,496.1	518,975.3	- 5,520.8	- 1.1	558,713.5	560,713.5	1,452.5	0.3	585,871.7	610,979.1	25,107.4	4.3
Conclusión de la Relación Laboral		7,373.1	- 7,373.1			3,798.4				11,870.0	11,870.0	
Nómina de pensiones	147,528.1	148,010.6	482.5	0.3	171,108.2	177,100.2	5,992.0	3.5	183,147.3	201,571.0	18,423.7	10.1
Materiales y suministros	91,784.9	100,593.1	8,808.2	9.6	73,889.2	110,944.3	37,055.1	50.1	73,738.5	129,644.3	55,905.8	75.8
Servicios generales	60,222.5	75,475.8	15,253.3	25.3	71,202.6	87,965.9	16,763.3	23.5	70,622.2	99,092.8	28,470.6	40.3
Subsidios y transferencias	136,927.1	152,440.3	15,513.2	11.3	164,656.6	170,717.1	6,060.5	3.7	179,175.7	192,381.3	13,205.6	7.4
PIDIREGAS	30,304.0	32,927.5	2,623.5	8.7	45,100.3	40,939.9	- 4,160.4	- 9.2	52,031.7	45,262.6	- 6,769.1	- 13.0
Otros	38,488.6	37,899.3	- 589.3	- 1.5	43,081.0	46,312.5	3,231.5	7.5	49,947.2	55,072.4	5,125.2	10.3
Gasto de Capital	153,852.7	253,257.4	99,404.7	64.6	189,357.4	279,423.8	90,066.4	47.6	212,404.8	325,300.8	112,896.0	53.2
Inversión física directa	152,670.0	220,004.4	67,334.4	44.1	186,951.1	246,251.3	59,300.2	31.7	210,672.3	285,884.9	75,212.6	35.7
Obras públicas	52,882.4	56,189.8	3,307.4	6.3	66,845.4	80,716.5	13,871.1	20.8	70,376.0	89,251.2	18,875.2	26.8
Bienes muebles e inmuebles	7,083.2	10,051.4	2,968.2	41.9	5,873.6	8,687.3	2,813.7	47.9	6,500.0	11,985.8	5,485.8	84.4
Subsidios y transferencias	32,501.4	73,047.0	40,545.6	124.8	51,862.9	82,565.9	30,703.0	59.2	60,828.3	107,815.9	46,987.6	77.2
PIDIREGAS	33,272.0	38,150.8	4,878.8	14.7	30,395.1	28,378.2	- 2,016.9	- 6.6	39,440.5	12,733.4	- 26,707.1	- 67.7
Mantenimiento	9,479.8	11,811.8	2,332.0	24.6	5,968.1	7,355.0	1,386.9	23.2	11,347.3	12,875.9	1,528.6	13.5
Otros	17,451.2	30,753.6	13,302.4	76.2	26,006.0	38,548.4	12,542.4	48.2	22,180.2	51,222.7	29,042.5	130.9
Otros gastos de capital	1,182.7	33,253.0	32,070.3	2,711.6	2,406.3	33,172.5	30,766.2		1,732.5	39,415.9	37,683.4	2,175.1
Subsidios y transferencias	123.5	896.4	772.9	625.8	379.1	1,504.0	1,124.9	296.7	432.4	5,192.2	4,759.8	1,100.8
Otros	1,059.2	32,356.6	31,297.4	2,954.8	2,027.2	31,668.5	29,641.3		1,300.1	34,223.7	32,923.6	2,532.4
Gasto no programable	466,901.1	475,657.8	8,756.7	1.9	501,337.9	502,439.9	1,102.0	0.2	566,560.9	599,384.1	32,823.2	5.8
Intereses, comisiones y gastos	175,878.1	161,893.9	- 13,984.2	- 8.0	189,842.5	182,730.4	- 7,112.1	- 3.7	224,793.4	211,464.9	- 13,328.5	- 5.9
Programas de apoyo financiero	38,030.2	44,935.3	6,905.1	18.2	31,773.8	27,455.1	- 4,318.7	- 13.6	36,972.8	38,600.1	1,627.3	4.4
Participaciones a entidades Federe	242,281.0	239,890.2	- 2,390.8	- 1.0	272,471.6	278,892.4	6,420.8	2.4	290,917.9	329,337.3	38,419.4	13.2
ADEFAS	10,711.8	28,938.4	18,226.6	170.2	7,250.0	13,362.0	6,112.0	84.3	13,876.8	19,981.8	6,105.0	44.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal.2004-2006.

I.II. Análisis del ejercicio presupuestal 2007-2011²².

I.II.1 Evolución del gasto público.

Gráfico 6. Evolución del gasto público 2007-2011
(en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado y Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 2007-2011.

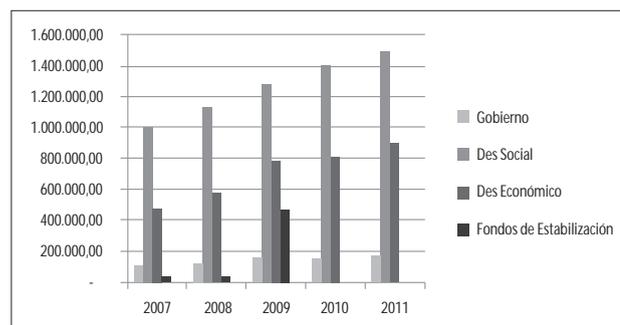
De 2007 a 2008 el presupuesto ha tenido un tendencia a crecer; de 2009 a 2010 su tendencia de crecimiento es moderada, con una variación de 2,3% con respecto al gasto programado para 2009.

I.II.2 Gasto público aprobado y ejercido

Continuando con la tendencia del sexenio anterior, el presupuesto ejercido ha superado al programado. El presupuesto programado se incrementó de 2007 a 2009 en un 35%, mientras que el incremento en el gasto ejercido en el mismo periodo fue de un 25%. En lo que va del sexenio, el incremento en el gasto ejercido fue de 33%. Por otro lado, en el primer semestre de 2011 se ha ejercido el 48,1% del presupuesto original.

I.II.3 Distribución del gasto

Gráfico 7. Del Poder Ejecutivo por Grupo Funcional
(en millones de pesos)



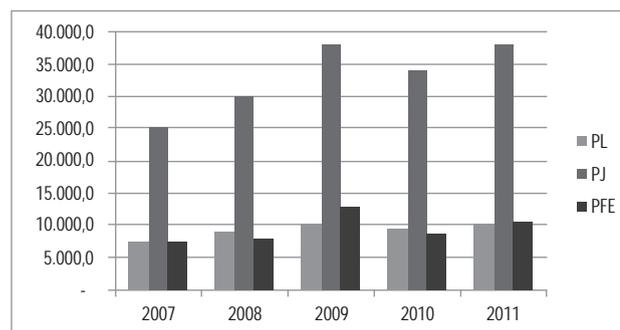
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2011.

Durante 2007 el gasto programable en Desarrollo Social aumentó en comparación con 2006. Se destacan el crecimiento en las funciones de asistencia social, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional y el programa de educación (SHCP, 2007).

Dentro de las erogaciones en funciones de Desarrollo Económico se destacan las actividades de comunicaciones y transportes, desarrollo agropecuario y forestal, turismo y ciencia y tecnología.

En la función de Gobierno, se atendió al programa de Seguridad Pública, con el cual se realizaron las acciones para prevenir el delito, combatir la delincuencia y administrar el sistema federal penitenciario.

Gráfico 8. Ramos Autónomos
(en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado 2007-2011.

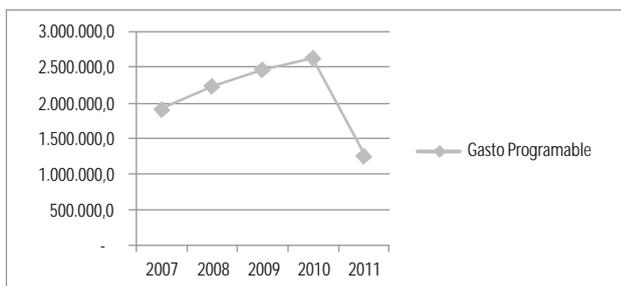
22 En este sexenio se realiza el análisis al primer semestre del 2011.

En el rubro de servicios personales, el aumento fue por los siguientes aspectos en los ramos autónomos: en el IFE, la contratación de plazas para apoyar las actividades del proceso electoral 2008-2009; en la CNDH, con el fin de establecer oficinas regionales, y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para las salas regionales, así como la reconversión de plazas de honorarios a estructura en la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Así también obtuvieron ampliaciones a sus presupuestos, que se orientaron al IFE y al poder legislativo.

De 2007 a 2011 el poder legislativo ha tenido un incremento de un 37% en el gasto, el poder judicial de un 50% y el IFE de un 41%. En el primer semestre del 2011 el gasto presupuestado para el PL y el PJ representa aproximadamente el 100% del gasto del año 2009.

I.II. 4 El gasto programable.

Gráfico 9. Gasto programable
(En millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado 2007-2011.

Como ya se ha mencionado, el gasto corriente influye en el crecimiento del gasto programable. El gasto corriente paso de 1.503.000.000.000 de pesos en 2007 a 1.972.000.000.000 de pesos para 2010, lo que significa un incremento del %.

En el rubro de servicios personales se ha reflejado un incremento en el gasto en el periodo en estudio de un 20%. Asimismo, el rubro de pensiones sufrió un incremento de 48% en el periodo 2007-2010.

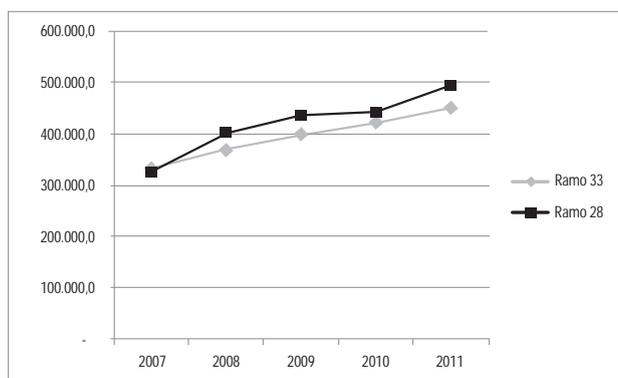
El gasto programable muestra en su composición un porcentaje de 79 y 21 en el gasto corriente y en el gasto de capital, respectivamente (2007).

Para el 2009 el incremento en el gasto programable se debe al pago de pensiones, la liquidación de Luz

y fuerza del Centro y al aumento de la inversión en infraestructura de Pemex, además de erogaciones en Desarrollo Social.

I.II.5 Aportaciones y participaciones federales para entidades federativas y Municipios.

Gráfico 10. Aportaciones y participaciones federales para entidades federativas y municipios
(en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado 2007-2011.

La disminución de los ingresos tributarios y petroleros repercutió en las transferencias a entidades y municipios a través de las Aportaciones y Participaciones federales en el 2009. Sin embargo, se observa un incremento del 36% en lo que va del sexenio en el ramo 33 y de 52% en el ramo 28.

I.II.6 Subejercicios presupuestarios.

En 2008, a nivel institucional los Ramos Autónomos, los Ramos Generales y las Entidades de Control Directo obtuvieron un ejercicio superior al programado; sin embargo, el conjunto de los ramos administrativos se encontraba rezagado en 4,6%. En el segundo trimestre del año en mención, se reportó un subejercicio por 13.549,6 mdp, de los cuales al mes de septiembre no se subsanaron 2.854,0 md, provenientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2.795,4 mdp); Secretaría de Educación Pública (SEP) (2.795,4 mdp); Secretaría del Medioambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (1.005,6 mdp) y Gobernación (374,7 mdp), entre otros, los cuales fueron reasignados de la siguiente manera: 1.000 mdp para financiamiento a la vivienda “esta es

tu casa”, a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda; 650 mdp al IFE; 577,4 mdp para el subsidio a la leche de Liconsa; 170 mdp para el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) y 456,6 mdp a la SEP para diversos programas. En el tercer trimestre también se reportó un subejercicio por 3.249,4 mdp; en el cuarto trimestre (julio-septiembre) el subejercicio se concentra en las siguientes dependencias: Sagarpa, SEP, Semarnat, Gobernación, Relaciones Exteriores, Turismo y Marina. En los tres trimestres el subejercicio ha sido recurrente en la SEP (notacefp/071/2008).

Para subsanar la disponibilidad presupuestaria, las dependencias y entidades cuentan con 90 días naturales; de lo contrario, los recursos subejercidos se reasignan a programas sociales y de inversión en infraestructura (artículo 23, último párrafo y 34 fracc. III LFPRH).

Por otro lado, en el primer trimestre del 2009, los subejercicios de la Administración Pública Centralizada ascendieron a 7.543.2 mdp, y se concentraron básicamente en tres dependencias: SCT, Semarnat y SHCP.

Para fines de 2009, Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Salud, PGR y Seguridad Pública acumularon un subejercicio de 27.600 millones de pesos.

El subejercicio de los ramos administrativos durante el periodo enero-septiembre 2010 fue de 1.734,9

mdp, concentrado en las siguientes dependencias: Sagarpa, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Medio Ambiente, PGR, Desarrollo Social y Seguridad Pública.

En la función Desarrollo social, para el primer trimestre de 2010, el programa de combate a la pobreza tenía programado ejercer 52.622,9 mdp, de los cuales solo se ejecutaron 49.533,5 mdp. De los recursos destinados a los 57 programas que lo componen, 47 presentaron subejercicio (notacefp/018/2010).

Para el primer trimestre de 2011, los ramos administrativos Sagarpa y Medio Ambiente no presentan subejercicios presupuestales (notacefp/019/2011).

El subejercicio se da por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en los presupuestos de las diversas dependencias y entidades.

1.11.7 Ingresos petroleros y el gasto público

En este sexenio, en comparación con el anterior, se ha empeñado en sustituir la dependencia de los ingresos petroleros en las finanzas públicas. Mientras en 2006 de cada peso que ingresó, 38 centavos provinieron del petróleo, para 2011 se estimó en 33 centavos. De 2006 al 2010 hubo una variación de -128.800 millones de pesos en dichos ingresos.

Tabla 3. Resultados del ejercicio del gasto 2007-2009

(Millones de pesos)													
Gasto Neto Total													
Concepto	2007		Variación		2008		Variación		2009		Variación		
	Presupuesto		Presupuesto Original		Presupuesto		Presupuesto Original		Presupuesto		Presupuesto Original		
	Original	Ejercido	Importe	%	Original	Ejercido	Importe	%	Original	Ejercido	Importe	%	
Total	2,260,412.5	2,498,977.8	238,565.3	10.6	2,569,45.2	2,894,806.5	325,356.3	12.7	3,045,478.6	3,114,065.4	68,586.8	2.3	
Gasto Programable	1,661,021.4	1,911,320.8	250,299.4	15.1	1,899,925.0	2,229,154.5	329,229.5	17.3	2,320,352.4	2,459,609.7	139,257.3	6.0	
Gasto Corriente	1,374,951.9	1,503,489.6	128,537.7	9.3	1,508,979.2	1,694,023.8	185,044.6	12.3	1,728,489.5	1,845,978.0	117,488.5	6.8	
Servicios personales	652,060.3	655,114.1	3,053.8	0.5	705,643.3	712,135.0	6,491.7	0.9	784,608.0	785,734.5	1,126.5	0.1	
Conclusión de la Relación Laboral	5.4	1,467.9	1,462.5										
Nómina de pensiones	212,747.0	232,069.1	19,322.1	9.1	226,579.0	254,207.0	27,628.0	12.2	251,825.3	289,124.5	37,299.2	14.8	
Materiales y suministros	84,211.7	125,937.0	41,725.3	49.5									
Servicios generales	81,116.6	136,049.7	54,933.1	67.7									
Subsidios y transferencias	226,334.8	229,869.5	3,534.7	1.6	218,472.4	235,315.7	16,843.3	7.7	267,335.7	273,055.4	5,719.7	2.1	
PIDIREGAS	66,144.6	56,375.4	-9,769.2	-14.8									
Otros	52,331.5	66,606.9	14,275.4	27.3	358,284.5	492,366.2	134,081.7	37.4	424,720.5	518,063.6	93,343.1	22.0	
Gasto de Capital	286,069.5	407,831.2	121,761.7	42.6	390,945.8	535,130.7	144,184.9	36.9	591,862.9	613,631.8	21,768.9	3.7	
Inversión física directa	249,809.5	340,002.6	90,193.1	36.1	248,821.0	368,414.3	119,593.3	48.1	471,256.8	472,170.6	913.8	0.2	
Obras públicas	77,784.0	97,396.4	19,612.4	25.2									
Bienes muebles e inmuebles	5,729.1	12,419.3	6,690.2	116.8									
Subsidios y transferencias	42,643.5	86,252.6	43,609.1	102.3					63,019.1	82,406.0	19,386.9	30.8	
PIDIREGAS	63,760.0	31,124.0	-32,636.0	-51.2	208,784.1	167,452.5	-41,331.6	-19.8					
Fondos de estabilización					32,738.9	171,686.5							
Desastres naturales					450.0	8,351.5							
Mantenimiento	11,528.3	14,545.7	3,017.4	26.2									
Otros	48,364.6	98,264.6	49,900.0	103.2	6,848.0	20,923.8	14,075.8	205.5					
Otros gastos de capital	36,260.0	67,828.6	31,568.6	87.1									
Subsidios y transferencias	355.1	5,052.8	4,697.7		51,271.2	75,394.4	24,123.2	47.1					
Otros	35,904.9	62,775.8	26,870.9		90,853.6	91,322.0	468.4	0.5	57,587.0	59,055.2	1,468.2	2.5	
Gasto no programable	599,391.1	587,657.0	-11,734.1	-2.0	669,525.2	665,652.0	-3,873.2	-0.6	725,126.2	654,455.6	-70,670.6	-9.7	
Intereses, comisiones y gastos	235,935.7	210,943.0	-24,992.7	-10.6	235,096.9	197,070.0	-38,026.9	-16.2	289,944.1	262,812.5	-27,131.6	-9.4	
Programas de apoyo financiero	27,174.3	28,013.0	838.7	3.1	29,989.7	30,042.6	52.9	0.2					
Participaciones a entidades Federe	324,281.1	332,757.7	8,476.6	2.6	400,160.6	423,454.9	23,294.3	5.8	430,182.1	375,717.3	-54,464.8	-12.7	
ADEFAS	12,000.0	15,943.3	3,943.3	32.9	4,278.0	15,084.5	10,806.5	252.6	5,000.0	15,925.9	10,925.9	218.5	

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado 2007-2009.

Conclusiones

En el sexenio foxista, según se ha citado, persistió la dependencia de los ingresos petroleros (aumentaron en el periodo 2003-2005); esto permitió un crecimiento en el gasto público, superado el gasto programado por el gasto ejercido gracias a estos ingresos.

El incremento del gasto programable se explica por el incremento en el gasto corriente, el cual se refleja en el incremento en el rubro de servicios personales y en el pago de pensiones y por el otro lado, la disminución del gasto de capital, aunque el porcentaje aplicado a obras públicas se incrementó en este periodo (2000-2006).

A pesar del incremento del gasto en la función de desarrollo social, este continúa siendo insuficiente para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población mexicana. Parece ser que el Gobierno se ha visto obligado a implementar una política asistencialista para suplir la incapacidad de crecimiento económico.

En referencia al subejercicio, ya que en los dos periodos de gobierno analizados se han dado, es necesario sancionar a aquellos servidores públicos que realizan acciones u omisiones que lo generan, porque incumplen con los objetivos y metas establecidos en los presupuestos de las dependencias y entidades.

Por último, en materia de gasto, falta la debida correspondencia entre las líneas de acción, combate a la pobreza e impulso al crecimiento económico; solo así se reducirán la delincuencia y el crimen organizado.

Comentarios

Es evidente entonces que el problema es el ejercicio del presupuesto, el cual tiene origen en cada uno de los órganos que componen el sector público. Lo que los servidores públicos no entienden o llegan a confundir son los conceptos que se refieren al ahorro presupuestario y el de economía, provocando el subejercicio, es decir, el incumplimiento de objetivos y metas presupuestales, aunado al desfase entre los lineamientos y tareas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que este documento permite coordinar la acción del Gobierno. Si existe este desfase, entonces no sabemos hacia dónde vamos, ya que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece los objetivos que debe alcanzar la nación. Pienso

que los políticos están inmersos en lo que podrán obtener para el próximo periodo, y algunos quizá demandaran el correcto ejercicio del gasto público y el cumplimiento de los objetivos y metas anuales para alcanzar los que corresponden al sexenio.

Herramientas para mejorar la gestión del presupuesto en el sector público.

El Kaizen, el propio Imai (1989, 23) lo define como mejoramiento continuo. Por su parte, Suárez (2009, 63) lo define como una filosofía integral, de vida, de desarrollo personal, laboral, familiar, de comunidad que busca de manera incremental mejoras e innovaciones que impacten en todas las actividades que realizamos cotidianamente, en nuestros procesos operativos (de trabajo o personales) y como consecuencia de ello nos debe llevar a una espiral de mejora e innovación (a la persona y a la organización). Suárez propone el Kaizen-GP, en donde GP se refiere a la Gestión Pública. Esta propuesta se debe comprender como una aproximación gerencial adaptada a las peculiaridades del sector público, que tiene como finalidad el servir como un sistema de administración que facilite la posibilidad de proveer a los empleados públicos los medios (técnicas y herramientas) y las habilidades necesarios para que de manera sistemática reconozcan, encuentren y eliminen todas aquellas actividades que no agregan valor (Muda) a los servicios públicos, mejoren sus procesos de trabajo, tiempos de respuesta y la calidad del servicio otorgado (Suárez *et al.* 2013, 18). Entre los instrumentos utilizados en Kaizen se encuentran el Círculo de Deming y las cinco "S" de Kaizen. De los anteriores planteamientos se deduce que el Kaizen es una herramienta que puede servir como parte de la estrategia para impulsar el desarrollo del país, mejorar la calidad de los servicios, la eficacia de las instituciones y la utilidad del gasto. En este propósito, establecer mejores prácticas que permitan a las instituciones públicas transferir recursos de actividades de apoyo de la gestión a programas de impacto general, así como gastar menos en la administración del Gobierno e invertir más en programas que impulsen el desarrollo económico y social.

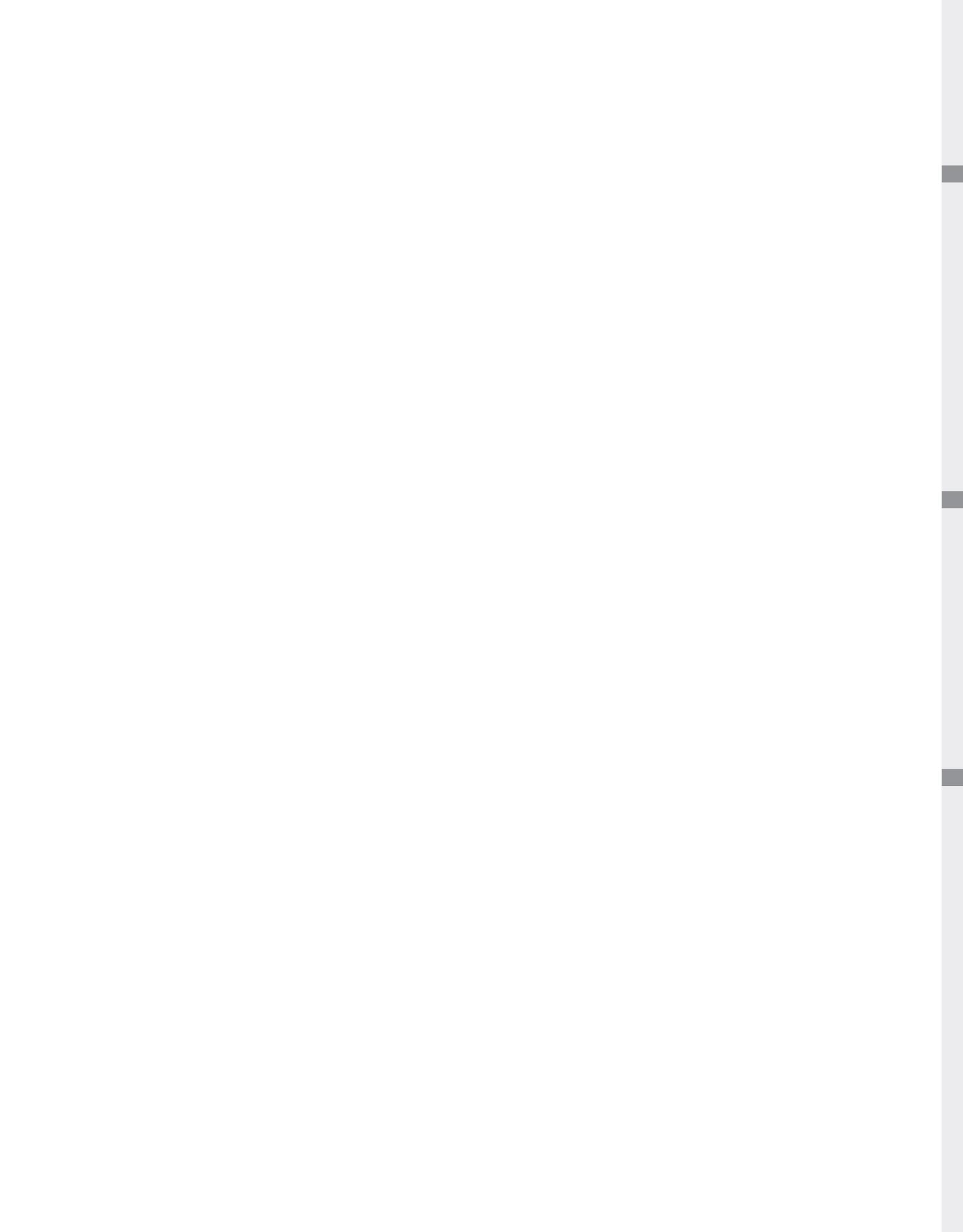
Por otro lado, la planificación estratégica institucional puede ser un instrumento de apoyo al proceso presupuestario (Armijo, 2009). Es muy útil como marco de referencia para la asignación de recursos del presupuesto a los objetivos y metas prioritarias de las organizaciones públicas. Con la planeación estratégica se vincularían los objetivos del PND con los objetivos de los programas del propio plan

y los objetivos estratégicos de las dependencias y los programas presupuestarios. Hoy día existe presión de la sociedad sobre los gobiernos demandando mayor cobertura de servicios públicos en un marco de contención del gasto y una actuación favorable al crecimiento económico.

Finalmente, México no lleva un presupuesto plurianual; conforme a las disposiciones jurídicas, se basa en un ciclo anual. Se puede agregar que el marco macroeconómico que guía la formulación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos tienen una perspectiva de mediano plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anguiano, Roberto. 1968. Las finanzas del sector público en México. México: UNAM.
- Amieva-Huerta, Juan. 2004. Finanzas públicas en México. México: Porrúa-INAP.
- _____. 2002. Temas selectos de finanzas públicas. México: Porrúa.
- Ayala Espino, José. 2001. Economía del sector público mexicano. México: UNAM-Esfinge.
- Armijo, Marianela. 2009. Planificación estratégica y presupuesto. Costa Rica: ILPES/CEPAL.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México: DOF. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRH.doc.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Evolución y Estadísticas de Gasto Público Federal en México, 1980-2006. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2006. Consultado el 18 de noviembre 2011. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0492006.pdf>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. El Presupuesto de Egresos de la Federación de 2001. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2001. Consultado el 18 de noviembre 2011. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2011/septiembre/notacefp0452011.pdf>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Notas Informativas. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/notas/notacefp.html>.
- Del Río, Cristóbal. 2009. El presupuesto. México: ECASA.
- Fundar. Ingresos petroleros y gasto público: la dependencia continúa. 2006. Consultado el 10 de noviembre 2011. Disponible en <http://www.fundar.org.mx>.
- Fundación Miguel Estrada Preciado. Paquete económico para el ejercicio fiscal 2011. Consultado el 11 de noviembre 2011. Disponible en http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc191-192/F_Miguel_Estrada.pdf.
- Imai, M. 1989. Kaizen, la clave de la ventaja competitiva japonesa. México: CECOSA.
- Laufenburger, Henry. 1951. Finanzas comparadas. México: FCE.
- Meyer, Jean. 1986. Gestión presupuestaria. Bilbao: Deusto S. A. Ediciones.
- Morales Felgueres, Carlos. 2000. Presupuesto y control en las empresas. México: ECAFSA.
- OCDE. 2011. Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, OECD Publishing. [Http://dx.doi.10.1787/9789264116252-es](http://dx.doi.10.1787/9789264116252-es)
- Pérez Frago, Lucía, y Rangel Granados, Rosalío. 2006. Las Finanzas Públicas del Sexenio, 2001-2006. México: Equidad de Género, ciudadanía, trabajo y familia, A.C.
- Paredes, Fabricio. 2011. El presupuesto público. Aspectos teóricos y prácticos. Venezuela: Universidad de los Andes.
- Rautenstrach y R. Villes. 1955. El presupuesto en el control de las empresas industriales. México: FCE.
- Secretaria Hacienda y Crédito Público. (2004). El presupuesto público plurianual, en: Boletín Contabilidad Gubernamental, octubre, año IX número 17, México: SHCP.
- Secretaria Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. Consultado el 30 de octubre 2011. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>
- Secretaria Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. Consultado el 30 de octubre 2011. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Gasto programable del sector público presupuestario 2001. Consultado el 30 de octubre de 2011. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/EstadisticasOportunasFinanzasPublicas/Informacionmensual/Paginas/finanzaspublicas.aspx>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Gasto programable del sector público presupuestario 2002. Consultado el 30 de octubre de 2011. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/EstadisticasOportunasFinanzasPublicas/Informacionmensual/Paginas/finanzaspublicas.aspx>
- Suárez B., Manuel, y Alvarado, Karla. 2013. El kaizen-GP: un modelo gerencial para mejorar los procesos y los servicios públicos, en: Revista Sotavento M.B.A No.21. Colombia: Facultad de Administración de Empresas.
- 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.



resumen

¿Pueden los gobiernos locales desempeñar un papel proactivo en el desarrollo económico y en la reducción de la pobreza en Latinoamérica? Al parecer, los procesos de reformas de descentralización de las décadas de los ochenta y noventa se encuentran inacabados (Finot, 2001; Tulchin y Selee, 2004 y Wiesner, 2003). Los responsables de la política fiscal no tienen aún un tratamiento coherente del federalismo fiscal (Rondinelli, 1981 y Falletti, 2005). Politólogos y economistas señalan que la falta de desarrollo de los gobiernos locales para aumentar su autonomía fiscal se debe a la incapacidad administrativa en el ámbito local (Campbell, 2003; Tulchin y Selee, 2004; Rosenbaum y Rodríguez, 2006). Este trabajo examina los efectos del proceso de descentralización en Latinoamérica, describe el papel de los gobiernos locales en la aplicación de programas de transferencias condicionadas de efectivo, enfatiza las tensiones actuales intergubernamentales y ofrece recomendaciones de política para promover la autonomía local. Por último, el documento examina la política en materia de emisión de bonos municipales en México y Argentina para mostrar cómo algunas municipalidades están financiando sus presupuestos locales. Los resultados de esta investigación están basados en un número considerable de entrevistas que se llevaron a cabo con especialistas en finanzas, presidentes municipales y autoridades locales.

Palabras clave: Endeudamiento, sustentabilidad fiscal, gobiernos locales, finanzas municipales.

Journal of Economic Literature (JEL) Classification System: H70, H72, H74, H77

abstract

Can local governments play a proactive role in the economic development and poverty reduction in Latin America? Apparently, decentralization reform processes during the 80s and 90s are unfinished (Finot, 2001; Tulchin and Selee, 2004 and Wiesner, 2003). Those accountable for fiscal policy issues do not follow a coherent fiscal federalism treatment (Rondinelli, 1981 and Falletti, 2005). Political scientists and economists point out that the lack of development of local governments to increase their fiscal autonomy is the result of local administrative incompetence (Campbell, 2003; Tulchin y Selee, 2004; Rosenbaum and Rodríguez, 2006). This paper analyzes the effects of the decentralization process in Latin America, describes the role of local governments in the implementation of conditional cash transfer programs, and offers recommendations with respect to municipal bond issue policies in Mexico and Argentina to show how some municipalities fund their local budgets. The outcomes of this research are based on a considerable number of interviews carried out with experts on finances, municipal presidents and local authorities.

Key words: indebtedness, fiscal sustainability, local governments, municipal finances.

Journal of Economic Literature (JEL) Classification System: H70, H72, H74, H77

resumo

Podem os governos locais desempenhar um papel pró-ativo no desenvolvimento econômico e na redução da pobreza na América Latina? Aparentemente, os processos de descentralização das reformas das décadas dos oitenta e noventa estão inacabados. (Finot, 2001; Tulchin y Selee, 2004 y Wiesner, 2003). Os responsáveis pela política fiscal ainda não têm um tratamento coherente do federalismo fiscal (Rondinelli, 1981 FALLETTI, 2005). Cientistas políticos e economistas apontam que a falta de desenvolvimento dos governos locais para aumentar a sua autonomia fiscal é devido à incapacidade administrativa ao nível local (Campbell, 2003; Tulchin e Selee de 2004, Rosenbaum e Rodríguez, 2006). Este trabalho examina os efeitos do processo de descentralização na América Latina, descreve o papel dos governos locais na aplicação de programas de transferências de fundos condicionadas, enfatiza as atuais tensões intergovernamentais e fornece recomendações de políticas para promover a autonomia local. Por fim, o documento examina a política em matéria de emissão de títulos municipais no México e na Argentina para mostrar como alguns municípios estão financiando os seus orçamentos locais. Os resultados desta pesquisa são baseados em um número considerável de entrevistas que foram realizadas com especialistas em finanças, prefeitos e autoridades locais.

Palavras-chave: endividamento, a sustentabilidade fiscal, os governos locais, as finanças municipais.

Journal of Economic Literature (JEL) Classification System: H70, H72, H74, H77

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

Smith, Heidi. 2013. "Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010". *Administración & Desarrollo* 41(57): 45-58.

Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010.

HEIDI SMITH²³

Introducción

En Latinoamérica, los procesos de descentralización están lejos de haber llegado a su fin. Cambell (2003) sugiere que dicho proceso tiene múltiples obstáculos, dentro de los cuales se destacan la existencia de una voluntad política débil y una capacidad administrativa insuficiente. La investigación sobre descentralización fiscal todavía no ha logrado demostrar si una mayor descentralización incentivará a las municipalidades a gestionar mejor sus recursos locales, establecer mejores controles fiscales, elaborar planes que sean útiles para promover el desarrollo económico, un gasto eficiente y eficaz en políticas sociales, e incrementar el ingreso *per capita* de sus habitantes en el futuro. A final de cuentas, se trata de demostrar si las municipalidades autónomas en Latinoamérica pueden ayudar a aliviar la pobreza y fomentar el crecimiento económico. Las municipalidades autónomas son aquellas que recaudan impuestos locales, dependen marginalmente de transferencias nacionales e inician proyectos de gasto que incrementan el nivel de desarrollo económico en su territorio.

Existen una serie de medidas enfocadas a elevar los niveles de desarrollo que los gobiernos locales pueden llevar a cabo una vez que logran construir una mayor autonomía. Estas incluyen el desarrollo de programas de incentivos fiscales, como planes para la inversión pública, disminución de impuestos empresariales o

23 Doctora en Administración Pública por la Universidad Internacional de Florida en Miami, y actualmente está trabajando como investigadora visitante en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en la Ciudad de México. Me gustaría agradecer las observaciones de la dictaminación anónima además las recomendaciones de la traducción de Gabriel Farfán-Mares, Alejandro Díaz-Domínguez y Juan Manuel Morales. Todos los errores son responsabilidad de la autora. Se pueden enviar comentarios a heidi.smith@fu.edu.

programas enfocados a zonas de oportunidad como las utilizadas en los Estados Unidos (Bates & Daubon, 2007; Bowman, 2002; Pagano & Bowman, 1995; P. E. Peterson, 1981; Wolman & Spitzley, 1996). En otros casos se usa la emisión de bonos municipales para construir la infraestructura necesaria (Beers, 2002; Giugale, Korobow & Webb, 2000; G. Peterson, 1998). De igual manera, los gobiernos locales pueden proveer programas de educación y capacitación para atraer fuerza laboral competitiva. La expectativa es que esta autonomía (en términos más operacionales que estructurales) produzca un gobierno más sensible a instrumentar políticas demandadas por la comunidad (Taliercio, 2004). Se asume que dicho compromiso y una estrategia de desarrollo específica ayudan a las comunidades a atender las necesidades de los pobres y promover el crecimiento de gobiernos locales (Peterson, 1981; Bowman y Pagano, 1992). En este sentido, el propósito de esta investigación es comparar ciudades de dos países en América Latina, mostrar su capacidad fiscal local y argumentar que los municipios con mayor autonomía cuentan con mayores posibilidades de involucrarse en la instrumentación de programas contra la pobreza y promoción del desarrollo económico.

Este estudio analiza diferentes procesos de descentralización, centrándose en las tendencias políticas y económicas de la región. Se intenta determinar si el estatus del proceso de descentralización y en particular si la descentralización fiscal ayuda a definir la agenda municipal en términos de la capacidad administrativa y el desarrollo económico local. Por un lado, los hallazgos sugieren que si bien en Latinoamérica se ha comenzado a ver una redistribución del ingreso, la recaudación de impuestos locales aún es insuficiente y volátil y, por consiguiente, los gobiernos locales aún no cuentan con recursos suficientes para administrar y cumplir sus obligaciones. Por otro lado, la evidencia sugiere que las administraciones municipales han empezado a mejorar su situación fiscal incluyendo esfuerzos en la recolección de impuestos locales, haciendo balances de gastos presupuestarios con generación de ingreso, y tomando decisiones eficientes y eficaces al optar por los bonos municipales, logrando mediano y largo plazo mayor desarrollo económico.

Este estudio evaluará el desempeño y trayectoria de las políticas públicas, el marco regulatorio y la capacidad fiscal en dos provincias de tamaño mediano en la región en dos países de Latinoamérica,

Argentina y México, de 1990 al 2010. Se compararán provincias progresistas que han logrado un avance significativo en su grado de autonomía como lo son Guanajuato (México), dirigido por reformistas democráticos de empresarios, y Santa Fe (Argentina), un gobierno integrado por una coalición de corte socialista inscrito en un contexto económico con alto desarrollo industrial. En ambos casos se evaluarán tres aspectos: la relación política con el gobierno federal, la naturaleza de la dinámica político-local y el impacto de los esfuerzos para crear una mayor autonomía. De igual manera, se analizará la forma en que dichas ciudades gastan sus recursos para sustentar iniciativas de lucha contra la pobreza, incrementar la capacidad fiscal y otros factores que determinan sus prioridades de agenda. Además, este estudio determinará qué factores influyen en cómo las autoridades utilizan diversos instrumentos para proporcionar un aumento de beneficios públicos a sus ciudadanos.

Objetivo del estudio

Existe un número creciente de investigadores interesados en el marco conceptual y los métodos de medición en el tema de descentralización. Ambas áreas del conocimiento varían considerablemente, ya que utilizan diversas definiciones y mediciones para responder a preguntas que se derivan del concepto y procesos de descentralización. Las teorías de la descentralización pueden derivarse de las premisas de la escuela de elección pública o *public choice* (Tiebout, 1956; Musgrave, 1989), los estudios clásicos sobre participación ciudadana (Stuart Mill, 1832, Tocqueville, 1835) y problemas conceptuales y operacionales del federalismo (Agranoff & Pattakos, 1984; Elazar, 1982; P. Peterson, 1995; Riker, 1964).

Por ejemplo, los administradores públicos evalúan la descentralización fiscal mediante el uso de teorías de la escuela de elección pública o con teorías del federalismo fiscal (Oates, 1999). Sin embargo, los politólogos o investigadores que utilizan un enfoque de ciencia política cuantitativa o positiva utilizan el concepto de federalismo para evaluar la influencia de los sistemas de partidos y votaciones con el objeto de determinar el grado de descentralización de un país respecto de otro (Bradhan y Mookherjee, 1998; Eaton, 2004; Falleti, 2010; Grindle, 2007; Haggard y Webb, 2004; Litvack y Seddon, 1998; Mitchell, 2008; Montero y Samuels, 2004; Rodríguez, 1997;

Selee, 2006; Smoke, 2005; Treisman, 2007; Tulchin y Selee, 2004). Por ejemplo, Falleti (2010) separó el movimiento de descentralización durante las reformas políticas, administrativas y fiscales, lo que representó un avance en las formas de evaluar la descentralización.

La mayoría de los académicos utilizan un enfoque de tipo comparativo e identifican los países con un sistema federal para establecer comparaciones pertinentes. Recientemente, la investigación basada en un enfoque predominantemente estadístico utiliza un modelos formales más ambiciosos para evaluar *grados* de descentralización (*Hierarchical Linear Models* o HLM, por sus siglas en inglés, también llamados modelos multinivel). Por ejemplo, las finanzas públicas bajo el proceso de descentralización son medidas como el porcentaje de la recaudación de impuestos generadas por distintos ámbitos de gobierno (Bahl y Wallace, 2005; Bird y Oliver, 1968; Rodden, 2002; Tanzi, 1969; Tanzi, Zee y el Fondo

Monetario Internacional, 2001). Por otra parte, los estudios de órganos judiciales y legislativos utilizan los números de la regulación o legislación impugnada para determinar los niveles de autoridad subnacional (Eaton, 2002; Escobar-Lemmon, 2006; Flamand, 2004; Taliencio, 2004; Kaufman y Nelson, 2004; Jones, 2002; Shepsle y Weingast, 1984; Sour, Ortega y San Sebastián, 2003; Weldon, 2002). Sin embargo, estos métodos están en conflicto y, por tanto, también lo está la variedad de resultados encontrados.

Los resultados presentan una variedad de problemas que surgen de las bases conceptuales de lo que significa descentralizar la gobernanza para algunos Estados desarrollados, para los Estados en desarrollo y para los recientemente democratizados. En consecuencia, este texto nuevamente discute las definiciones fundamentales de lo que queremos decir con *descentralización*, y presenta una revisión de cómo los investigadores están interpretando y midiendo el concepto.

Cuadro 1. Métodos contrapuestos crean resultados diferentes

Perfil de la investigación	Objetivo	Investigadores
Administradores públicos	Evaluar descentralización fiscal usando teorías de la escuela de elección pública de federalismo fiscal.	(Musgrave, 1959; Oates, 1999; Tiebout, 1956)
Politólogos “clásicos o tradicionales”	Evaluación de la influencia de sistemas de partidos y participación electoral (votación) para determinar qué tan descentralizado es un país respecto de otro.	(Bradhan & Mookherjee, 1998; K. Eaton, 2004; Falleti, 2010; Grindle, 2007; Haggard & Webb, 2004; Litvack & Seddon, 1998; Mitchell, 2008; Montero & Samuels, 2004; Rodríguez, 1997; Selee, 2006; Smoke, 2005; Treisman, 2007; Tulchin & Selee, 2004)
Métodos comparativos	Comparar e identificar países con sistemas federalistas con el fin de comparar unidades administrativas y el comportamiento político.	(Haggard and Webb, 2004; Litvack and Seddon, 1998; Mitchell 2008; Montero and Samuels, 2004; Rodríguez, 1997; Selee, 2006; Smoke, 2005; Treisman, 2007; Tulchin and Selee, 2004)
Investigadores interesados principalmente en desarrollar metodologías	Disección del proceso de descentralización en reformas políticas, administrativas y fiscales.	Falleti (2010)
Investigadores con predilección por el uso intensivo de estadística	Evaluar los niveles de grados de descentralización. Por ejemplo, investigadores de finanzas públicas miden la descentralización como porcentaje de la recaudación local respecto de diferentes niveles de gobierno.	(Bahl & Wallace, 2005; Bird & Oliver, 1968; Rodden, 2002; Tanzi, 1969; Tanzi, Zee & International Monetary Fund, 2001)
Investigadores enfocados al estudio de los poderes judicial y legislativo	Utilizar el número de instrumentos de regulación o legislación impugnada para determinar los niveles de responsabilidad subnacional.	(K. H. Eaton, 2002; Escobar-Lemmon, 2006; Flamand, 2004, 2005; Jones, 2002; Shepsle & Weingast, 1984; Sour, Ortega & San Sebastián, 2003; Weldon, 2002)

Metodología

Este trabajo se centra en la capacidad fiscal de dos ciudades, en particular su autonomía fiscal y niveles de endeudamiento, cuyo fin es promover e incrementar el desarrollo económico dentro de su territorio²⁴. La investigación proporcionará,

principalmente, un análisis cualitativo comparativo de una ciudad de Argentina y otra de México. Los casos fueron seleccionados en dos países federalistas en Latinoamérica que se encuentran en transición de sus procesos de la descentralización en direcciones opuestas (George y Bennett, 2005). México ha sido tradicionalmente muy centralizado (fue gobernado por un partido político nacional unificado por más de 70 años) y se ha convertido cada vez más en una nación fiscalmente descentralizada donde los estados

24 En el texto intercambio el uso de gobiernos locales, ciudades y municipios como objeto del gobierno más cercano a la gente.

han ido ganando ciertos derechos. Argentina, por el contrario, ha sido tradicionalmente descentralizada (con una fuerte presencia de las provincias o gobiernos provinciales) y recientemente se ha vuelto más centralizada en el aspecto fiscal como resultado de la puesta en marcha de diversas políticas nacionales y reformas fiscales sucesivas. El periodo de análisis va desde 1990 hasta 2010.

Con el fin de comprender el efecto de las políticas nacionales de descentralización fiscal, se hará un análisis de las acciones fiscales de los gobiernos locales, en términos de recaudación, gastos y políticas de endeudamiento. Para eliminar la variación entre los gobiernos subnacionales, las ciudades seleccionadas se encuentran en el mismo nivel, es decir, el estado de Guanajuato, en México, y la provincia de Santa Fe, en Argentina.

Para este trabajo se analizará una localidad de cada gobierno estatal. Por un lado, la ciudad de Guanajuato, en México, y la de Rosario, en Argentina. La metodología de este trabajo cualitativo incorpora más de 30 entrevistas hechas en cada uno de los dos países comparados. Las entrevistas, de tipo semiestructurado, se llevaron a cabo con representantes de los gobiernos nacionales y subnacionales durante 2009. Directores de presupuesto y otros funcionarios públicos que trabajan en la planificación financiera y estratégica fueron entrevistados, esto es, alcaldes de la ciudad, tesoreros municipales, directores de presupuesto, directores de planificación y otros representantes relacionados con la organización de los gobiernos locales. Para la selección de los casos, las ciudades primero se dividieron por su grado de autonomía, es decir, por niveles de recaudación de los ingresos corrientes locales.

La próxima sección examina los aspectos políticos y económicos de la descentralización; describirá el papel de los gobiernos locales en la aplicación de programas de transferencia condicional de efectivo; destacará las tensiones intergubernamentales actuales y proveerá recomendaciones de política para promover el desarrollo económico local. La última sección del documento describirá cómo utilizan las ciudades de Guanajuato y Rosario bonos municipales y se demostrarán sus balances fiscales con la autonomía fiscal. Se expondrán brevemente los casos y se analizarán con más detalle los aspectos que son susceptibles de ser investigados. El objetivo fundamental es establecer un método para lograr fortalecer a los gobiernos locales, con el fin de que

puedan constituirse en un laboratorio de fomento al crecimiento económico.

Marco teórico

Variables políticas

El resultado de más de dos décadas de experimentación democrática en Latinoamérica ha enfocado buena parte de sus esfuerzos en la descentralización del gobierno. Teóricamente, la descentralización se justifica en términos de la capacidad de crear mayor eficacia y eficiencia gubernamental. Desde una perspectiva política y social, la descentralización se asocia con el empoderamiento de los gobiernos locales para fomentar la participación y la transparencia del proceso de toma de decisiones. Los primeros escritos de John Stuart Mill y Alexis de Tocqueville analizaron la descentralización en relación con ideas como la representación, la participación de la sociedad civil y la democratización.

Muchos analistas políticos han separado el movimiento de descentralización en descentralización política, administrativa y fiscal (Rondinelli y Cheema, 1981; Falleti, 2004; Santín, 2004; Tulchin y Selee, 2004). La evaluación de la política de descentralización cobró importancia para muchos politólogos después de que varios países de Latinoamérica adoptaron el sistema democrático, una vez pasados los gobiernos autoritarios durante los ochenta. El proceso de democratización se sirvió de la descentralización para mejorar la relación entre los ciudadanos y el Estado con medidas para aumentar la rendición de cuentas, responsabilidad, compromiso cívico y la pluralidad, al tiempo que se crearon contrapesos al autoritarismo. Los autores señalaron entonces que el proceso solo podría ganar validez si los gobiernos locales contasen con suficiente autonomía para establecer sus propias prioridades y con la capacidad para desempeñar las funciones que fuesen necesarias.

Hay que destacar que los procesos de la descentralización alteraron todo el sistema político para muchos países en Latinoamérica. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales se fortalecieron con nueva autoridad, lo que posteriormente creó un intercambio de relaciones de poder entre los partidos políticos. El ejemplo más citado es la política de México de finales de los años ochenta y principios de los noventa, donde una nueva política regional ayudó a que el

PAN (Partido Acción Nacional) ganase las elecciones estatales de Baja California en 1989 y en última instancia se pusiera fin al gobierno unipartidista del PRI (Partido Revolucionario Institucional), abriendo el camino a ganar la presidencia de México por el panista Vicente Fox en el 2000 (Tulchin y Selee, 2004). Sin embargo, el movimiento hacia la descentralización fue impulsado por organizaciones no gubernamentales y locales, defensores de derechos humanos y líderes populares y locales que lucharon agresivamente por su autonomía y la autogestión de los recursos públicos. En ocasiones, estos grupos recibieron alguna ayuda financiera de organizaciones internacionales de desarrollo y de donantes internacionales que sintieron que su dinero se gastaría mejor en asistencia a grupos locales, cuantificando cada acción con cada dólar adicional gastado. Este fue el caso de la Fundación Interamericana (Inter-American Foundation, IAF, por sus siglas en inglés), una agencia del Gobierno de Estados Unidos que apoya grupos de base en Latinoamérica desde 1969 con un presupuesto anual de más que 20 millones de dólares (Bates y Daubon, 2007).

Para muchos, las asociaciones de tipo mixto (público-privadas) en la década de los ochenta fueron consideradas como la mejor manera de resolver el problema de insuficiencia de recursos locales, problema que dio lugar a medidas de austeridad impulsadas por las instituciones financieras internacionales. En ese momento, el proceso de descentralización política y administrativa había tenido lugar en la mayoría de los lugares, pero la descentralización fiscal con autoridad tributaria local seguía en espera en muchos países. Por tanto, muchas ciudades y gobiernos locales en Latinoamérica se apresuraron a buscar recursos. Los acuerdos con orientación social firmados entre organizaciones no gubernamentales y gobiernos subnacionales fueron indispensables ante la falta de inversión social de los gobiernos nacionales. Estos programas sociales –como líneas de microcrédito, programas escolares o de salud– solo fueron suficientes para beneficiar a una selecta y pequeña parte de la población, apoyando así la porción “pública”. Ahí se inserta la teoría de la nueva gerencia pública –o *new public management*– que esperaba una contraparte financiera de los gobiernos locales para completar la falta de recursos para proyectos por la ciudadanía (Osborne & Gaebler, 1993).

En la década de 1990, los trabajos de investigación asocian la descentralización con la creación de

governabilidad, una toma de decisiones proactiva, mayor control local e incremento de la participación ciudadana. Absorto en el *mantra* de la “participación ciudadana” promovida por la sociedad civil, el sistema internacional se dedicaba a identificar nuevas ideas para ayudar a los pobres. Por ejemplo, el proceso de descentralización dio lugar a muchas innovaciones en el ámbito local, como las prácticas de presupuestos participativos, mesas redondas ciudadanas, la generación de espacios públicos para la deliberación y los referendos o consultas populares. Además, si bien existían leyes y ordenanzas locales para instruir a los gobiernos locales para crear planes de desarrollo local y ejecutar un presupuesto participativo, estos carecían de la capacidad y autonomía financiera para realizar sus trabajos.

Económico

Economistas tradicionales como Charles Tiebout (1956) y Richard Musgrave (1959) han vinculado la teoría de la elección pública con teorías del federalismo. Además, desde entonces, muchos autores se han preocupado por la reducción del Estado, aumentar la eficiencia y mejorar la eficacia del gobierno. Estos estudios sugieren que la descentralización fiscal hace al gobierno más eficiente. En primer lugar, permite a los gobiernos locales determinar el nivel adecuado de prestación de servicios y, en segundo lugar, genera competencia entre los gobiernos locales, pues los votantes podrían pasar de una jurisdicción a otra para el fin de obtener mayor calidad en la prestación de servicios. Por ejemplo, Oates (1995) enfatiza que la descentralización juega un papel importante en la producción eficiente de los servicios para un crecimiento económico más rápido, mientras que Fukasaku y De Mello (1999) sugieren que la descentralización en la entrega de los servicios públicos genera ganancias de manera eficiente y estimula el crecimiento. Por último, la teoría funcionalista de Peterson (1996) sugiere que el nivel apropiado de gobierno debe gestionar lo que se percibe como la función correspondiente.

A menudo, los economistas y politólogos sugieren que la descentralización debe ser simultánea a la devolución de recursos financieros a gobiernos subnacionales. Rosenbaum (1997) apunta que antes entre otras regiones del mundo, Latinoamérica fue testigo de la aparición de problemas en torno de la descentralización fiscal, especialmente sobre la participación en los ingresos, las subvenciones, la

ayuda internacional y sobre los diferentes tipos de privatización (Rosenbaum, 1997:13). La distribución de los ingresos fue uno de los primeros signos de federalismo fiscal que puede observarse. Muchas tendencias y explicaciones aparecieron sobre dicha influencia cuando estos gastos aumentaron. Por ejemplo, véase la tabla de Tulchin y Selee (2004) en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Promedio de gasto total a nivel subnacional en Latinoamérica

País	Gastos subnacionales
México	29%
Venezuela	27%
Brasil	37%
Argentina	44%
Guatemala	20%

Fuente: Compilado por Tulchin y Selee del Woodrow Wilson Center en 2004.

Quienes estudian las finanzas públicas advierten que si bien debe considerarse el presupuesto público como una variable importante, también hay que considerar la generación de ingresos. Durante mucho tiempo, los economistas y los políticos se concentraron más en cómo generar los impuestos (por ejemplo, IVA frente a las ventas, la propiedad, impuesto sobre la renta, impuesto primordial u otras ganancias similares) y a qué nivel, que en las recomendaciones de política pública para emplear productivamente los fondos prestados por las instituciones financieras internacionales. Al mismo tiempo, no se ha puesto suficiente atención en cómo generar los recursos adecuados para mantener los precios impulsados por el mercado, con el fin de mejorar la recaudación de impuestos locales. A causa de la corrupción política y la falta de transparencia, se ha practicado algo conocido como el *Tieboutism*, la teoría clásica de “votar con los pies”, en donde el votante se puede mudar a una ciudad donde encuentra mejor su deseo de pagar por los servicios locales.

Estudios recientes han demostrado que los impuestos locales varían mucho dentro de la región (Finot, 2001; Wiesner, 2003; Falleti, 2004). Por ejemplo, Wiesner (2003) apunta que Chile no genera un nivel significativo de contribuciones locales, menos de 0,6 por ciento del PIB, mientras que Brasil, que administra una variada estructura jerárquica en la base tributaria de los gobiernos subnacionales (estados), genera hasta 30 por ciento del PIB. Es

importante tener en cuenta que la función del gobierno federal es encontrar el equilibrio adecuado entre recaudación fiscal y asignación de presupuesto, con el propósito de ser más equitativo con los gobiernos subnacionales. En la actualidad, la descentralización fiscal en Latinoamérica ha llamado la atención por las diferencias financieras entre jurisdicciones y la creación de enormes huecos para las economías de muchos estados. Por ejemplo, Falleti (2004) señala que Buenos Aires –la principal ciudad de la economía argentina– genera 92,7% de sus ingresos propios y la provincia de Buenos Aires genera 56,1%. Otras provincias, como Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero, solo generan alrededor de 10% a 15%. Estos contrastes también se presentan en Brasil, Bolivia y México (Wiesner 2003).

Es importante destacar que los economistas identifican dos generaciones principales de federalismo fiscal. Wiesner (2003) sugiere que la primera inició en la década de 1980, en el contexto del Consenso de Washington, que incluyó reformas constitucionales, incorporación de gobiernos subnacionales, celebración de elecciones locales, delegación de responsabilidades, delegación de impuestos, fiscalización del gasto de la autoridad y una evaluación independiente de los resultados. Además, Wiesner incluye en esta generación las transferencias fiscales específicas por sectores (principalmente en educación y salud) y la ayuda a los grupos de menores ingresos. Esta primera etapa de la descentralización creó grandes expectativas para las personas en el hemisferio.

Los economistas sostienen que la segunda generación de federalismo fiscal, aún incipiente hoy día, inició en Latinoamérica en la década de 1990. La idea proviene de tres construcciones teóricas: la nueva economía institucional, la teoría de la elección pública y la “nueva teoría de la empresa”. Aunque las evaluaciones todavía tienen que reflejar los costos sociales y convertirse en políticas firmes en lo particular, esta aplicación general de la microeconomía en las políticas públicas en el contexto de la descentralización es útil. En tal sentido, Wiesner (2003) pone de manifiesto que es posible tener una matriz desordenada de aplicación de políticas, aunque no siempre tiene que ser el gobierno federal el que debe “hacer el trabajo”. Sin embargo, es importante que el gobierno federal establezca la economía política a nivel macro, con el fin de participar en la instrumentación de políticas locales.

Algunos economistas advirtieron sobre la existencia de un posible caso de *riesgo moral* (Litvack y

Seddon, 1998) en el sentido de que la política de aumentar la autonomía local, autorizando a los estados o gobiernos subnacionales para adquirir deuda, no se podría confiar en ellos porque algunos podrían abusar de dicha facultad e incluso podrían generar inestabilidad macroeconómica en el país. Los partidos políticos y miembros del Gobierno se percataron de que si la oposición ganaba las elecciones, como en el caso de México, debería entonces disminuirse la autoridad a los gobiernos locales (Benton & Smith, 2013). Así, las luchas por la autonomía y la capacidad fiscal eran mucho más lentas que el proceso político inicial, lo que permitía a los gobiernos centrales mantener el control por medio de las instituciones financieras nacionales.

En este sentido, considerando la descentralización como un proceso, el federalismo fiscal es la gestión de la permanente conflictiva relación resultado de las restricciones presupuestarias en distintos ámbitos de gobierno. La tensión se presenta entre el uso de los créditos subnacionales (empréstitos nacionales, bonos o fidecomisos) y el uso de los ingresos generados localmente para financiar programas sociales y económicos locales (Freir et al., 1999; Tores y Zelter, 1998). En última instancia, los oficiales electos tienen que ubicarse donde se producen políticas públicas más eficaces con un costo menor.

La siguiente sección del documento compara las experiencias de gobiernos locales en Argentina y México en su búsqueda por utilizar bonos municipales para financiar infraestructura. Actualmente Rosario, en Argentina, está utilizando los fondos fiduciarios para la prestación de los bonos, pues es ilegal prestar dinero a los municipios en ese país. En lo que se refiere al caso de Guanajuato, en México, dicho gobierno acaba de empezar a gestionar los préstamos subnacionales del Banco Mundial para utilizar los bonos municipales.

Estudios de caso

Guanajuato (México)

El estado de Guanajuato ocupa el sexto lugar de la nación en términos poblacionales, con casi 5 millones de habitantes (4.893.812) en 2010, mientras que la capital de Guanajuato, que lleva el mismo nombre, tiene más de 170.000 habitantes. Localizado en el Bajío de México, región de tierra

fértil, Guanajuato cultiva parte importante de la producción alimentaria de la nación. Es una zona histórica donde el 16 de septiembre de 1810 el cura Miguel Hidalgo inició la lucha por la independencia de México, levantando a los campesinos en el pueblo de Dolores.

El gobierno del estado es un sistema unicameral y tiene una tradición de ser abierto y proempresarial. En su historia reciente, Guanajuato ha resultado de la reforma democrática del gobierno panista. El expresidente Vicente Fox, representante del PAN, despuntó en su carrera política cuando fue electo gobernador de la entidad en 1995, previo a haber sido diputado federal por su estado natal, en 1988. Debido a esto y a otras razones políticas como las irregularidades en la primera elección para gobernador en la que Fox participó en 1991, donde el candidato triunfador del PRI renunció y le sucedió el alcalde panista de León, Guanajuato es frecuentemente mencionado como impulsor de la descentralización política en la historia reciente de México.

El ejemplo más citado de la descentralización política mexicana es la llegada a la Presidencia de la República de Vicente Fox. Las décadas de 1980 y 1990 representan para México una nueva política regional. Los partidos de oposición, como el PAN y la izquierda en el sureste, y la propia agenda de los gobiernos locales fortalecieron las instituciones subnacionales, lo que contrastó con la política tradicional del PRI. Posteriormente, se dio un cambio de relaciones de poder entre los partidos políticos en los ámbitos estatal y local de gobierno. Una vez que el PAN comenzó a ganar elecciones locales, el apoyo del electorado a este partido creció, acallando la oposición política del PRI, como ocurrió con la izquierda en Guerrero y Michoacán. En última instancia, la elección de Vicente Fox representó el final del gobierno unipartidista del PRI en México (Tulchin y Selee, 2004). Esta política tradicional se ha mantenido en Guanajuato con el actual gobernador, Miguel Márquez Márquez, quien es también miembro del PAN.

Se considera que Guanajuato tiene más autonomía para recaudar fondos y constantemente trabaja en ello. Por ejemplo, en la capital del estado existe un museo de momias que consigue acumular la misma recaudación a lo que ingresa por impuestos de propiedades y peajes. Esto se traduce en un doble ingreso para invertir en obras (entrevista con las autoridades de la ciudad). La capital, Guanajuato,

incluyendo sus municipios circundantes, tiene una población de unos 170.000 habitantes; sin embargo, las ciudades más importantes son León, con 1.134.842 habitantes; Irapuato, con 520.000; Celaya, con 415.000; y Salamanca, con 223.000.

Cada uno de estos lugares posee su propia historia de riqueza y desarrollo: León, por la venta de zapatos; Irapuato, por el cultivo de fresas; Celaya por el cultivo de maíz, alfalfa y sorgo; y finalmente Salamanca, por una refinería de PEMEX, la empresa estatal de petróleo. Resulta interesante el caso de San Miguel de Allende, una ciudad antigua en la cordillera del Bajío que cuenta con alrededor de 120.000 habitantes, de los cuales el 20% es de origen estadounidense, en su mayoría jubilados, que no hablan castellano. En consecuencia, el desarrollo local se da de una manera diferente a otras partes del Estado. Este depende en gran parte de esta influencia extranjera, por lo que la tendencia se inclina hacia el crecimiento de los valores culturales, la apuesta al teatro, la museología y el turismo.

Hace poco, el Gobierno estatal de Guanajuato comenzó la gestión de los programas sociales del Banco Mundial y ahora está autorizado el acceso a la emisión de bonos municipales. De acuerdo con la ley mexicana, los gobiernos subnacionales no pueden recibir préstamos sin que el Gobierno federal registre la transacción. Por lo tanto, Guanajuato tiene las siguientes opciones ofrecidas por el Gobierno federal para sus transferencias:

- Apoyo de un fondo de infraestructura social (FAIS) financiado mediante un subsidio nacional.
- Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), programa federal que une a la financiación de varias municipalidades que son más pequeñas y marginadas. También buscan ser incluidos en el proceso de desarrollo y ver las tasas de interés más bajas para obra pública.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFM). Es un fondo también federal destinado a transferencias para municipios y delegaciones, con el fin de fortalecer programas de seguridad pública y de pago de obligaciones de deuda.

En el caso de la contratación de empréstitos públicos, las opciones son las siguientes:

- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) administra las reservas federales y las finanzas del gobierno estatal en un fondo de fideicomiso que paga el crédito a cada uno de los deudores, dejando un residuo en la reserva. Esto es importante debido a la posible afluencia de divisas, la inflación o de otros macrofactores económicos que devalúan los fondos en la cuenta.
- El Banco de América del Norte (BDAN) para estados en la frontera facilita préstamos para proyectos que cumplen con normas de la agencia estadounidense EPA (Environment Protection Agency, por su siglas en inglés), para la protección del medio ambiente.
- Préstamos privados donde la mayoría ofrecen tasas de interés a plazos cortos; por ejemplo, no permiten una tasa de vencimiento de 10 años más tiempo.

Desde la reforma legal del artículo 9º de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal (LNUF) en 1997, que permite a los municipios contratar créditos de bancos comerciales, ha habido un nuevo dinamismo de la deuda pública en México. La reforma aprobada con éxito en el Congreso empezó a aplicarse en el 2000. La idea era aprovechar mejor las reservas de la banca comercial para proyectos de desarrollo. Para tener tasas más atractivas, la ley sugiere dos agencias de calificación para evaluar las finanzas públicas, sus sistemas financieros, las actividades operacionales, situación económica y otros ocho criterios de calificación (como liquidez económica, deuda, finanzas, sistemas de apoyo, etc.). Las cuatro entidades importantes de clasificación en México incluyen *Standard & Poor's*, *Moody's*, *Fitch* y *HR Ratings*, una agencia de calificación local. Debe agregarse que en México hay 2.457 municipios en 31 estados con un Distrito Federal, y se estima que de ese número solo 155 tienen acceso a los bancos comerciales, mientras apenas 40 municipios cuentan con activos de créditos bancarios privados. Por ejemplo, S&P ha analizado 82 entidades públicas (entrevista con autoridades locales en 2009).

La opción de inversión pública, si bien innovadora cuando fue establecida, actualmente ofrece mayores tasas de interés y plazos más cortos para los servicios sobre los paquetes del sector privado. En México, BANOBRAS, el banco estatal de desarrollo establecido en 1933, financia obra pública de gobiernos locales y municipales. En la actualidad gestiona una

cartera de préstamos de más de 10.000 millones de dólares. Los préstamos se utilizan para la creación de infraestructura como de aguas potables, servicios de saneamiento, o la red de telefonía, así como de gestión municipal de eliminación de residuos sólidos, carreteras, semáforos, etc. Es importante destacar que los estados que tenían la opción de volver a iniciar la primera toma de préstamos públicos son los mismos estados que debieron ser rescatados después de la crisis de 1995: Nuevo León, Tamaulipas y Michoacán (Tamayo-Flores y Hernández-Trillo, 2006). Esto sugiere que las entidades equilibraron sus presupuestos en un periodo corto y fueron capaces de atraer nuevos préstamos.

Hay que subrayar que el uso del mercado de crédito para evaluar los sistemas financieros locales aumenta la transparencia de los presupuestos locales. En términos de los sistemas de clasificación de bonos, la auditoría de las cuentas públicas con evaluaciones privadas es necesaria, del modo que los referéndos son necesarios para el electorado, pues ayudan a fortalecer la cuenta pública de las administraciones locales.

Rosario Argentina

Con una población de casi un millón de personas (908.163), Rosario es considerada la segunda ciudad argentina más importante de Argentina. Ha sido históricamente una gran base industrial para el país. Como la ciudad más grande de la provincia de Santa Fe (población total de 3.242.551), Rosario invierte en fondos fiduciarios para los bonos públicos, pues en Argentina es ilegal prestar dinero a los municipios, directamente, de fuentes privadas.

Políticamente, Rosario ha contribuido a la historia política de la izquierda, es la ciudad donde nació Ernesto “Che” Guevara, y tiene una influencia importante la política de la provincia de Santa Fe. Durante los últimos años Rosario ha tenido un gobierno socialista. El actual alcalde, Miguel Lifschitz –surgido de un movimiento estudiantil universitario–, y su predecesor, Hermes Binner, se sitúan a la izquierda de la izquierda-centrista peronista, representada por la actual presidenta, Cristina Fernández de Kirchner.

El gobierno de la provincia progresista ha generado un espíritu positivo en el público, organizando mesas de conversación, gestionando presupuestos participativos y fomentando la planificación ciudadana con el arte

público, foros educativos, así como el arte infantil y centros de juegos, parques públicos y varias entidades públicas más. Diversas universidades, museos y centros culturales se encuentran en Rosario. Cuenta con un sistema eficaz de transporte público y de gestión de autos, autobuses y taxis. La mayoría de los autobuses son propulsados por gas natural. La ciudad tiene un ritmo de cohesión social, bien administrada, y es un lugar vibrante para visitar.

La transparencia es también parte muy positiva de su imagen. Todas las leyes más importantes y el plan bianual de la ciudad son colocados en su sitio web. Dentro de ella se pueden revisar los planes de áreas para la construcción de infraestructura, parques, además de las leyes, las restricciones locales, permisos, etc. En el plan público se encuentra una explicación de los bonos y los préstamos públicos que pueden ser adoptados para la construcción de infraestructura.

La Constitución define a la República de Argentina como un sistema federal que unifica a gobiernos subnacionales bajo un gobierno federal. Desde 1994 han tenido lugar una serie de reformas, con el fin de adaptarse al proceso de privatización financiera y a la administración centralizada y descentralizada. La ley más reciente de la coparticipación permite la asignación de las transferencias y los ingresos fiscales que deben generarse. Cada gobierno provincial decide los requisitos y obligaciones de las municipalidades. En Argentina, a los gobiernos provinciales solo se les permite el impuesto sobre bienes y servicios específicos como se indica en la ley.

El carácter independiente de los gobiernos provinciales hace difícil la coordinación y colaboración en los programas nacionales, así como la generalización de los programas de descentralización. Además, los gobernadores tienen un papel eficaz en el equilibrio de las responsabilidades entre los gobiernos nacionales y regionales.

Esto causa un severo problema de coordinación de normas en cada área. Para los casos en cuestión, la provincia de Buenos Aires fija las tasas de PIB sobre la base macrofiscal de medidas predeterminadas por el secretario de Hacienda, pero la provincia de Santa Fe puede o no cumplir con estos estándares. Además, la deuda de la ciudad de Buenos Aires no puede estar por encima del 15% de las transferencias corrientes netas procedentes de la co-participación de los gobiernos municipales. Legalmente, no puede

comprometerse por encima de la deuda nominal no aprobada por el gobierno federal.

Cabe resaltar que en la provincia de Santa Fe no se ha reformado la Constitución para establecer un nuevo régimen de finanzas públicas aplicables para municipios. La provincia tiene aún tres criterios para caracterizar sus ciudades: de acuerdo con el tamaño de su población y con el desarrollo territorial. Según esto, Rosario, como uno de los polos más importantes para la economía de Santa Fe, recibe más fondos. De igual forma, la provincia no ha cambiado su ley para una mejor distribución de la riqueza, por lo que hay otras ciudades que no tienen tantos recursos como Rosario.

Rosario es conocida por la descentralización territorial de la ciudad. Durante el periodo de Binner se establecieron oficinas satélite en todo el municipio donde la gente podía solicitar certificados de nacimiento y defunción, los permisos de solicitud de edificios y de negocios, etc. Rosario adoptó un nuevo enfoque. Ellos desarrollaron una idea del fondo fiduciario similar al caso mexicano, aprobándola para su uso. Además, tomaron el préstamo del Estado, que fue administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien pagó las tasas de interés (entrevista con la Secretaría de Hacienda de la ciudad, agosto de 2009).

Al final de cuentas, Rosario está más autónomo con sus finanzas locales. Además, la autonomía de la ciudad en términos del manejo de sus políticas públicas mejoró y aumentó la recaudación de impuestos en las siguientes áreas: 1) impuestos sobre la propiedad; 2) licencias para conducir y registro de automóviles; y 3) licencias de negocios. Por lo general, cuando existen créditos públicos de mayores flujos de dinero en la ciudad de Rosario, aumenta el desarrollo económico (entrevista con la Secretaría de Hacienda de la ciudad, agosto de 2009). En esta sentido, con mayor recurso dentro de la municipalidad, se hace más responsable el municipio en programar los fondos para mayor inversiones en la ciudadanía.

Análisis de los casos

Después de evaluar y comparar los presupuestos de las dos ciudades aquí comparadas, se encontró que existen importantes variaciones entre el gasto *per capita* para ambos, incluso controlando o ajustando de acuerdo con el tamaño y grado de industrialización de las ciudades.

Cuadro 2. Población, producto interno bruto y tamaño de los estudio de caso, 2005

Ciudad	Población	PIB	PIB <i>per capita</i>	Presupuesto total	Presupuesto total <i>per capita</i> *
Guanajuato	171.709	1.493.480.230	9.738	24.982.000	162
Rosario	1.159.004	n/a	n/a	155.000.000	134

Todos los valores se calculan en dólares de EUA (utilizando una tasa de cambio de 2005). No hay datos de PIB de Argentina en el ámbito municipal. * Calculado por inmersión del presupuesto total de la población total en 2005.

En la medida en que en México la recaudación nacional o federal de impuestos presenta un porcentaje menor que su contraparte Argentina, debería esperarse que también tuviera un menor grado de recolección local de impuestos. Parece ser que no siempre es el caso. Otro de los supuestos fue que ciudades más grandes recaudan más impuestos *per capita* porque tienen una población más grande sobre la cual recaudar, pero no es así. De igual manera, las ciudades incluidas en este análisis presentan distintas razones por las cuales recaudan más impuestos locales y también respecto de qué tipos de programas gastan más recursos. Algunos gastan más en gasto corriente o de nómina, mientras que otros en inversión física de capital, y el grado de desarrollo económico varía considerablemente debido al desarrollo de la región. Este estudio ha identificado que las decisiones de política de gasto y tributaria para las ciudades en cuestión no se encuentran correlacionadas con el grado de descentralización o centralización por los gobiernos federales en ambos países.

Cuadro 3. La composición del gasto y recaudación (en porcentaje, por ítem) del presupuesto anual de las ciudades.

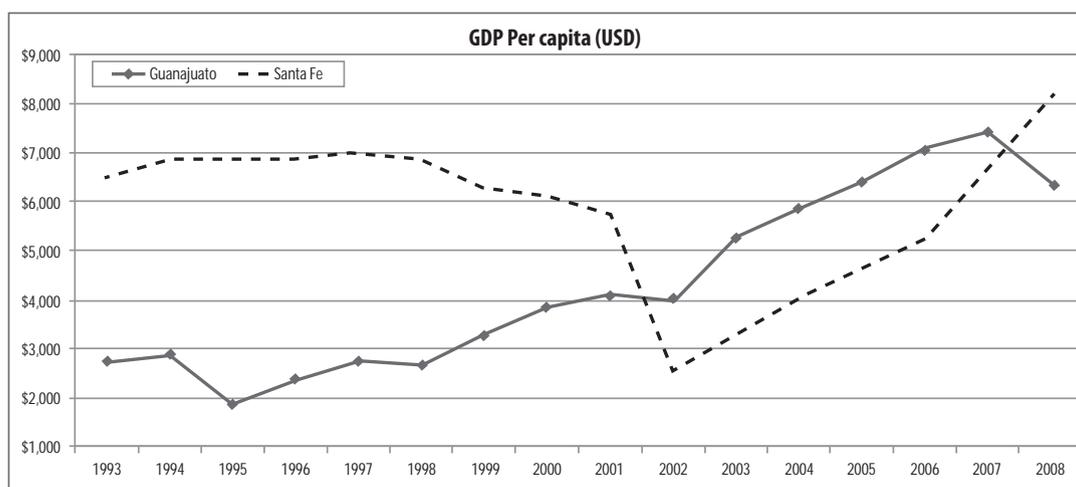
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
GASTO										
Rosario										
Nómina	52	53	49	44	44	45	45	48	51	48
Obras públicas	12	17	8	12	16	24	20	15	6	16
Otro	36	30	43	44	40	31	36	37	42	36
Guanajuato capital										
Nómina	40	45	37	39	34	37	47	48	45	41
Obras públicas	30	13	13	43	43	42	21	14	12	24
Otro	30	42	49	18	23	20	32	38	44	35
INGRESO										
Rosario										
Transferencias	1	0	1	1	2	3	2	5	2	
Ingreso propio	99	100	99	99	98	97	98	95	98	
Guanajuato capital										
Transferencias	38	7	6	7	6	5	4	4	5	
Ingreso propio	62	93	94	93	94	95	96	96	95	

Fuente: Elaboración propia con la data de los municipios.

El gráfico siguiente muestra que la economía nacional tiene un efecto importante sobre los presupuestos de los gobiernos subnacionales y el PIB. Por ejemplo, México experimentó una devaluación de su moneda importante después de la crisis del Tequila en 1994 y también su economía fue fuertemente afectada por el reciente declive económico en Estados Unidos, el cual empezó en diciembre del 2007. Argentina, por su parte, sufrió una recesión económica que empezó en 1998 y terminó con la crisis financiera del 2001, cuando

el desempleo alcanzó el 25%, el peso se devaluó y el Gobierno cesó sus pagos del servicio de deuda internacional. Los anteriores *shocks* económicos afectaron las economías subnacionales de manera importante, así como sus esfuerzos por impulsar el desarrollo económico local. Las inversiones de una ciudad tienen poca influencia en la situación económica general de la economía a nivel macro. En realidad, son más dependientes de la administración federal de la economía nacional en su conjunto de lo que originalmente se consideraba

Gráfico 2. Producto interno bruto subnacional. Comparativo Guanajuato y Santa Fe, 1993-2008.



Fuente: Guanajuato: INEGI Dirección General de Estadísticas Económicas. Santa Fe: IPEC, Provincia de Santa Fe, 1993-2008.

Conclusiones y discusión.

Los bonos municipales no solamente se usan para financiar infraestructura, sino que abren la gestión del presupuesto a otros aspectos. En la actualidad, la mayoría de los grandes préstamos de los bancos internacionales son para infraestructura y se gestionan a nivel nacional con grandes cantidades de deuda nacional. Si el contexto en el que se opera es suficientemente descentralizado, los municipios pueden hacerse responsables de la deuda, lo que alivia a los gobiernos nacionales de aplicar más programas sociales con el propósito de reducir la pobreza. Las contribuciones académicas en la materia sugieren que la popularidad de distintos programas contra la pobreza ha utilizado a los gobiernos locales para distribuir dichos fondos, proveyendo una función administrativa y política para los municipios.

De esta manera, no solo los bonos municipales crean más controles fiscales para los recursos públicos utilizados para promover el desarrollo económico, sino también reducen la presión sobre el financiamiento federal de programas sociales. Con una mejor asignación de dichos recursos y el aumento de impuestos a nivel local, las comunidades pueden tomar mejores decisiones de cómo utilizar sus presupuestos municipales.

Este trabajo ha mostrado que la ideología y la presencia de partidos políticos son variables irrelevantes para

explicar la participación de las ciudades en el mercado de bonos. Lo que se necesita es que la cultura política local promueva la transparencia, la rendición de cuentas y la coherencia para generar valor público.

Sin embargo, es necesario más investigación para evaluar cómo asignan recursos las ciudades. Hay que evaluar si las ciudades están invirtiendo exclusivamente en bonos de infraestructura, que típicamente se consideran como fomento para el desarrollo económico, o si están invirtiendo también en programas contra la pobreza a nivel local. Esto puede repercutir en qué partido político predomina en un nivel subregional, así como su relación con el estado y la cantidad de las transferencias fiscales que se asignan desde el nivel federal. Se necesita contar con más información y fuentes primarias para validar y llevar a cabo mejores ejercicios comparativos; por ejemplo, si el total de ciudades autónomas o regiones pueden efectivamente ser agentes del crecimiento.

Finalmente, enfatiza el hecho de que los gobiernos locales son capaces de gestionar sus recursos por sí mismos. Los funcionarios de cada municipalidad son los que mejor saben qué es necesario para sus comunidades y los bonos municipales son un primer paso para establecer un compromiso efectivo, generando más impuestos locales, mejor planeación de programas públicos y una gestión más eficiente de los recursos locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R., y Pattakos, A. N. (1984). Intergovernmental Management: Federal Changes, State Responses, and New State Initiatives. *Publius*, 14(3), 49-84.
- Bahl, R. y L. Johannes. (1994). "Fiscal decentralization and inter-governmental transfers in less developed countries", *Publius*, 24 (1): 1-19.
- Bates, James y Ramon Daubon. (2007) "Zonas autogestionarias: una nueva perspectiva para la gobernanza local y el desarrollo basada en acción ciudadana" (whitepaper) Arlington, Virginia: Inter-American Foundation.
- Beers, David, "Sovereign Credit Ratings: A Primer," Standards & Poor, April 2002.
- Benton, A. L., y Smith, H. J. (2013). *Political Career or Party Reputational Concerns? Determining How Partisan Effects Matter for Subnational Fiscal Discipline, Evidence from Mexico*. Division de Estudios Políticos. CIDE. Mexico City.
- Bird, R. y Oliver O. (1968) "Tax research and tax reform in Latin America-A survey and commentary". *Latin American Research Review*, 3 (3): 5-23.
- Bird, R. (1992) "Tax reform in Latin America: A review of some recent experiments". *Latin American Research Review*, 27 (1): 7-36.
- Ciudad de Guanajuato, sitio web: www.guanajuatocapital.com/ (visita 14 de septiembre del 2013).
- Ciudad de Guanajuato, entrevista con la Oficina de Presupuesto (julio 2009).
- Ciudad de Rosario sitio web: www.rosario.gov.ar/ (visita 14 de septiembre del 2013)
- Ciudad de Rosario, entrevista con la Secretaría de Hacienda de la ciudad (agosto 2009).
- Eaton, K. (2004). "The link between Political and Fiscal Decentralization." Book Chapter in *Decentralization and Recovery in Latin América* edited by Alfred P. Montero y David J. Samuels. Notre Dame Press.
- Escobar-Lemmon, Maria. (2001), "Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America," *Publius*, 31(4): 23-41.
- Freir, M., Huertas, M., y Darche, B. (1999). "Sub-National Access to the Capital Markets: The Latin American Experience, Selected Cases." The World Bank Paper presented at the First International Conference on Subnational governments and Capital Markets, Santander, October 26-29.
- Falleti, T. (2005). "Decentralization and democracy in Latin America (A review) The Americas", *The Academy of American Franciscan History*. 62 (1): 144-145.
- Falleti, Tulia G. (2005). "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective". *American Political Science Review*, 99 (3): 327-346.
- Finot, Ivan. (2001). "Latin American statistics on local level taxation" (working paper). Santiago, Chile: ECLAC, accessible on line at www.eclac.org.
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gibson, Edward L. (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Giugale, Marcelo, Adam Korobow, y Steven Webb. (2000). "A New Model for Market-based Regulation of Subnational Borrowing: The Mexican Approach" A Working Paper. Washington DC: The World Bank.
- Grindle, M. (2000). *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Haggard, Stephan y Steven B. Webb. (2004). "Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared." Book Chapter in *Decentralization and Recovery in Latin América* edited by Alfred P. Montero y David J. Samuels. Notre Dame Press.
- Kaufman, R. y J. Nelson. (2004). *Crucial needs: weak incentives: social sector reform, democratization, and globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Leigland, J. (1997). "Accelerating municipal bonds market development emerging economies: An assessment of strategies and progress". *Public Budgeting & Finance*. Blackwell Synergy Press 17 (2): 57-79.
- Litvack J. y J. Seddon, eds. (1998). *Decentralization briefing notes*. (Working papers) Washington DC: World Bank Institute.
- Mitchell, C. (2006). "New studies of political decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, 41 (3):175-184.
- Montero, A. (2001) "After decentralization, patterns of inter-governmental conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico". *Journal of Finance*, 31 (4): 43-64.
- Montero, Alfred y David Samuels. (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame Press.
- Inter-American Development Bank. (sic 2001). "Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean: A Background paper for the Subnational Development Strategy," Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Musgrave, Richard. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*. 37(3): 1120-49.
- Perry, G., S. Javed Burki, W. Dillinger. (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington DC: World Bank.
- Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. University of Chicago Press.
- Peterson, Paul E. (1985). *Price of Federalism*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Peterson, George. (1998). "Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness." Washington DC: World Bank.
- Rodden, J. (2004). "Comparative federalism and decentralization

- on meaning and measurement". *Comparative Politics*, 36 (4): 9-27.
- Rondinelli, D. y G. Shabbir Cheema. (1981). "Government decentralization in a comparative perspective: Theory and practice in developing countries". *International Review of Administrative Sciences*, 47(2): 133-45.
- Rosenbaum, A. (1997). *Democracy, governance and decentralization*. (working paper). Presented at the United Nations Conference on New and Restored Democracies, Bucharest, Romania, Sept. 2-4.
- Santín, Leticia. (2004). "Decentralization and civil society in Mexico". En P. Oxhorn, J. Tulchin, y A. Selee, eds. *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, (pp. 75-114).
- Standard y Poor's. Entrevista con Staff en México, DF en julio del 2009
- Tamayo-Flores, Rafael y Fausto Hernández-Trillo (2006). "Financiamiento de la Infraestructura Local en México: Temas Actuales y Perspectivas". Working paper CIDE y Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.
- Torres, Gabriel y Jill Zelter. (1998). "Ratings Securitizations Above the Sovereign Ceiling." *Finch's Information Bulletin*.
- Tulchin, J., y A. Selee, eds. (2004). *Decentralization and democratic governance in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholar.
- Talierto, R. (2004). "Administrative reform as credible commitment: The impact of autonomy on revenue authority performance in Latin America". *World Development Journal*, 32 (2): 213-232.
- Tiebout, C. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy* 64(5):416-424.
- Weingast, B. (2006). Second generation fiscal federalism: implications for decentralization democratic governance and economic development (commissioned paper). Washington, DC: ARD, inc and USAID.
- Weingast, B. (1995). *The economist role in political institutions market preserving federalism and economic development*. London: Oxford University Press. London: Oxford University Press.
- Wiesner, E. (2003). *Fiscal federalism in Latin America: From entitlements to markets*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Willis, E., CB Garman, y S. Haggard. (1999). (1999). "The Politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*. 34 (1): 7-56.
- Wolman, H., y Spitzley, D. (1996). The politics of local economic development". *Economic Development Quarterly*, 10(2): 115-150.
- Wolman, H., y Stoker, G. (1992). "Understanding local economic development in a comparative context". *Economic Development Quarterly*, 6(4): 406-417.
- World Bank's Local Economic Development Web site December 1, 2007, retrieved from <http://go.worldbank.org/HL7UB4XIS0>.

resumen

Los cambios producidos en las organizaciones privadas y públicas desde finales de los 70s y con mayor énfasis después de los 80s, originados por el cambio hacia un modelo neoliberal, han ocasionado la aplicación de una serie de tecnologías económicas, dentro de las cuales sobresale la adopción "novedosa" de sistemas salariales conocidos como variables o por resultados, pero que en realidad corresponden a modelos diseñados y criticados desde hace más de 150 años. El autor dentro del marco de una investigación en la cual participó, realiza una evaluación crítica de la adopción de dichos métodos a partir de las corrientes denominadas como gerencia y gestión pública y específicamente dentro del contexto colombiano, abordando críticamente sus principales limitaciones y problemas y propugnando por la aplicación de sistemas salariales por resultados creativos, que no se desvíen de los fines sociales de la administración pública, que no terminen afectando a la sociedad en general, que realmente incrementen la eficiencia y eficacia social y, sobre todo, que no riñan con los intereses públicos que en últimas son la razón de ser de aquella.

abstract

Changes brought about by public and private organizations from the late 70s and, mainly after the 80s, caused by the change towards a neoliberal model have led to the implementation of a series of economic technologies, among which we can highlight the novel application of salary systems known as variables or result-based schemes, but that, in all truth, correspond to models designed and criticized for more than 150 years. The author, within the framework of a research study he participated in, carries out a critical appraisal regarding the implementation of such methods based on trends such as management and public management and, particularly, within the Colombian context. Such a research study critically evaluates their main limitations and problems and, thus, advocates for the implementation of salary systems based on creative results that do increase social efficiency and effectiveness, do not divert from the social purposes of public management, do not affect society in general, and, mainly, that do not conflict with public interests that are ultimately their *raison d'être*.

resumo

As mudanças produzidas nas organizações públicas e privadas desde o final dos anos 70 e com maior ênfase após a década de 80, causada pela mudança no sentido de um modelo neoliberal, causaram a implementação de uma série de tecnologias econômicas entre as quais se destaca a adoção "inovadora", dos sistemas salariais, conhecidos como variáveis ou por resultados, mas na verdade correspondem a modelos projetados e criticado por mais de 150 anos. O autor dentro do marco de uma investigação na qual participou, faz uma avaliação crítica da adoção desses métodos, a partir das correntes denominadas como gestão pública e gerência, e especificamente no contexto colombiano; abordando criticamente as suas principais limitações e problemas, e propugnando pela aplicação dos sistemas salariais por resultados criativos; que não desviem dos fins sociais da administração pública, e que não terminem afetando a sociedade em geral, e que realmente aumentem a eficiência e eficácia social, e acima de tudo que não rixa com interesses públicos, que em última são a razão de ser daquela.

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

Rincón, Jairo. 2013. "Una evaluación crítica de los salarios por resultados aplicados a la administración pública". *Administración & Desarrollo* 41(57): 59-72.

Una evaluación crítica de los salarios por resultados aplicados a la administración pública

JAIRO E. RINCÓN PACHÓN
CATEDRÁTICO TITULAR DE LA ESAP

Introducción

Los cambios producidos en las organizaciones privadas y públicas desde finales de los setenta y con mayor énfasis después de los ochenta, originados por el cambio hacia un modelo neoliberal, han desencadenado la adopción indiscriminada de modelos administrativos y de gestión que pretenden soslayar y soterrar las diferencias de por sí profundas y seculares entre la administración pública y la privada. Una de dichas medidas en los últimos años ha consistido en copiar los sistemas salariales por resultados propios de los esquemas de las empresas privadas, ya planteados críticamente hace casi ciento cincuenta años por Karl Marx e idealizados hace más de cien años por Frederick Taylor a las entidades y organismos públicos de diferentes países. Sin embargo, han sido escasos los estudios teóricos y prácticos que han evaluado críticamente su utilización como panacea para solucionar los problemas de eficiencia y eficacia en la administración pública. Por tanto, luego de terminar la investigación sobre la evaluación de los sistemas salariales variables aplicables a la administración pública en Colombia²⁵, se ha considerado pertinente por el autor dejar planteadas en el presente artículo algunas consideraciones críticas a dicha tendencia, no necesariamente con el fin de justificar su inaplicabilidad a la administración pública, sino de propugnar la aplicación de sistemas salariales por resultados creativos, que no se desvíen de los fines sociales de esta, que no terminen afectando a la sociedad en general, que realmente incrementen la eficiencia y eficacia social y, sobre todo, que no riñan con los intereses públicos que en últimas son la razón de ser de aquella.

25 Realizada en convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, diciembre de 2010.

1. CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DE SISTEMAS SALARIALES POR RESULTADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Aunque las previsiones acerca de los salarios conocidos como a destajo, por piezas, por resultados, etc., han sido planteadas desde hace siglos, la tendencia en el siglo xx en el sector privado y más aún en el sector público había sido el salario fijo, atado primordialmente al nivel, las funciones y los requisitos del cargo y, excepcionalmente, a otros factores como las responsabilidades (por supervisión, dinero, maquinaria y equipo, información, etc.) o a las condiciones de trabajo (clima, ruido, iluminación, riesgos en el trabajo, etc.)²⁶. Sin embargo, debido a factores como el cambio en el modelo económico hacia un neoliberalismo, la globalización, la crisis de la deuda, la competencia por los mercados, el incremento de las exigencias de la población para obtener mayores y mejores bienes y servicios, los cuestionamientos a los tradicionales enfoques burocráticos de las organizaciones, etc., se fue ampliando el espectro de aplicación de sistemas salariales por resultados, parcial o totalmente, como retribución del trabajo dependiente.

En el caso de las administraciones públicas, la aplicación de sistemas salariales variables y por resultados se ha desarrollado como uno de los factores claves de la adopción de corrientes difusas, movedizas y centrifugas conocidas bajo denominaciones diversas como “gerencia pública”²⁷, “gestión pública”²⁸,

“nueva gestión pública”²⁹, “nueva administración pública”³⁰, “nueva gerencia pública”³¹, “reinención del Gobierno”³², etc., que en últimas responden a una lógica común que ha sido la asimilación de fines y medios propios de la administración privada a la administración pública³³. En esa medida, el interés de tratadistas y directivos de la administración pública ha ido mutando hacia la defensa de medidas propias de la economía de mercado; los fines económicos de la administración pública se han ido anteponiendo a sus fines sociales; la competencia entre entidades públicas con empresas privadas se ha impuesto como supuesto para el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la administración pública, y los resultados tangibles y económicos, inherentes al modelo capitalista neoliberal, han representado el ideal de esta casi que unánimemente.

El uso del término “organizaciones públicas” simboliza, para la gerencia pública la necesidad de adaptarse a los cambios organizacionales y contextuales que están ocurriendo actualmente en los diversos órdenes de la vida. Estos cambios –en algunos casos drásticos– en el orden económico, político, social, cultural y hasta ecológico se reconocen como factores constituyentes de un proceso de transición que ha asumido distintos adjetivos y extremos de referencia, los cuales van desde un modelo de sociedad capitalista, hasta una sociedad poscapitalista, de una sociedad tradicional a una sociedad postraditional, de una sociedad moderna a una sociedad posmoderna,

26 Véase, por ejemplo, ÁLVAREZ, A., *Administración de sueldos y salarios*. Editorial Didáctica Universitaria. Año 2000. Bogotá. DAVIS, O. *Administración de personal y recursos humanos*. México: McGraw-Hill, 1996. FLIPPO. *Administración de Personal*. México: McGraw-Hill, 1996. REYES PONCE, A. *Administración de personal, sueldos y salarios*. México: Limusa, 2007.

27 Véase, por ejemplo, RAINEY, H. *Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales*. KLIKSBERG, B. La gerencia pública necesaria. Hacia un replanteo integral. En *La Gerencia Pública Necesaria*. Caracas: CLAD, 1985. GUERRERO, O. Los gerentes públicos pintados por sí mismos. México: Convergencia No. 36, 2004. KLIKSBERG, B. ¿Cómo será la gerencia en la década de los 90? En *Modernización de la Administración Pública*. Selección de documentos clave. CLAD, LYNN, N. y WILDAVSKY, A. (comps). *Administración pública*. Estado actual de la disciplina. México: FCE, 2001. UVALLE, R. *La Gerencia Pública: Una tecnología del Gobierno*. Revista de Administración Pública.

28 Véase, por ejemplo, ALBI, E. *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel, 2002. BOZEMAN, B. *La gestión pública: situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004. BRESSER L. y OTROS. *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, 2004. OSZLAK, BRESSER, PRZEWSKI Y OTROS. *Política y gestión*

pública. Buenos Aires, FCE, 2004. ALBI E., *Público y privado*. Barcelona, Ariel, 2000.

29 Véase, por ejemplo, CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina*. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 175, 1999. BARZELAY, M. *La nueva gestión pública - Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: FCE, 2003.

30 Véase, por ejemplo, BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto. *La nueva administración pública*. Madrid. Editorial Alianza, 1997.

31 Véase, por ejemplo, MARTÍNEZ, J. El New Public Management y los elementos para configurar un estado del arte. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 175, 1999.

32 Véase OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1998. OSBORNE, D. *La reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós, 1992.

33 Para una mayor profundización de la problemática entre las nuevas corrientes y la administración pública tradicional y un acercamiento a su precisión conceptual, véase: RINCÓN, J. *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Autor-Editor, 2011.

de una sociedad industrial a una sociedad posindustrial, de una sociedad segura a una sociedad de riesgos³⁴.

Aunque no existe unanimidad acerca del origen de la gerencia y la gestión pública y de las “nuevas” tendencias economicistas de la administración pública, sí existe consenso en que dichos emblemas se acentuaron con el advenimiento de la nueva fase del Estado capitalista impulsada por el modelo neoliberal, la decadencia del Estado-bienestar, el cuestionamiento del modo burocrático de administración y la crisis del sistema económico³⁵.

Bajo esos parámetros, para muchos académicos y directivos, sin mucha crítica, ese cambio ha significado la transición de la tradicional administración pública hacia la autodenominada gerencia o gestión pública. “Como ha dicho Giddens, vivimos una época de transiciones. En la disciplina de la administración pública también se aplica este principio, y se habla –a veces con notorio escepticismo– de que estamos en presencia de una especie de transición de la administración pública hacia la gerencia pública”³⁶.

Por supuesto, dicha tendencia no solo se ha dado en los ámbitos de autores y directivos, sino que ha trascendido a la educación y formación de los “nuevos” administradores públicos.

En el caso del rompecabezas de lo público, la educación gerencial (tanto en programas de comercio como de administración pública) ha aventajado a la investigación y a la teoría. Muchos programas de licenciatura en administración pública continúan sosteniendo la ficción de que la gestión pública y la privada “se parecen en todos los aspectos pocos importantes”, al mismo tiempo que los estudiantes son enviados a escuelas comerciales para tomar cursos sobre contabilidad financiera, mercadeo o comportamiento organizacional³⁷.

La coherencia de las corrientes mencionadas no puede más que rescatar el factor más llamativo

para las sociedades contemporáneas: la búsqueda de resultados visibles. “La actual coyuntura de mercados globales y altamente competitivos exige de los gobiernos un papel menos protagónico y más inductor, promotor y facilitador (...) Se requiere, por lo tanto, ofrecer resultados y recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad en su gobierno para alcanzar condiciones que promuevan un desarrollo sostenible”³⁸.

Se trata, en suma, de esforzarse por hacer del gobierno una organización más efectiva y menos costosa, entendiendo que las sociedades actuales exigen administraciones públicas cambiantes, flexibles al entorno, provistas de unidades que, a pesar de su complejidad técnica, resulten efectivas en términos de generación de resultados con base en indicadores de desempeño previamente establecidos, logrando con ello una última combinación de calidad y productividad sustentables³⁹.

Las medidas propias del mercado y la productividad privada inundan la administración pública y los esquemas de privatización, no solo como la tradicional medida de vender los activos públicos a las empresas privadas, sino de imponer los modelos de gerencia y gestión privada a las entidades públicas constituyen el nuevo paradigma a imponer.

En síntesis, las reformas gubernamentales emprendidas por diversos países sobre la base del paradigma de la modernización administrativa han tenido (...) finalmente, la utilización de esquemas de mercado encaminados a mejorar la productividad de las agencias y empresas del gobierno, a fin de elevar la calidad de los bienes producidos y de los servicios que presta. (...) Aquellas agencias que no compitan con el sector privado terminarán perdiendo su otrora cautiva clientela y corriendo el riesgo de ser privatizadas si su función no detenta un carácter prioritario o estratégico para el gobierno⁴⁰.

La generalización de las prácticas de cohesión por imponer se logra a través de aforismos y sincretismos plasmados por los defensores de

34 RAMÍREZ, J. Organizaciones públicas: nuevos paradigmas de la administración pública. *Estudio introductorio*. En BOZEMAN, B. *Todas las organizaciones son públicas*. México: FCE, 1998 (p. 7).

35 Véase, por ejemplo, BAÑON, R. y CARRILLO, E. (comps.). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 33; Bresser, L. *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, p. 25.

36 Op. cit. RAMÍREZ, J, p. 12.

37 BOZEMAN, B. *Op. Cit.* p. 207.

38 MOCTEZUMA, E. Y ROEMER, A. *Por un gobierno con resultados*. México: FCE, 2000, p. 16.

39 MOCTEZUMA E Y ROEMER. *Op. cit.* p. 25.

40 *Ibidem*, pp. 26-39.

las “nuevas” tendencias, en las cuales se asocia lo privado con la única posibilidad de alcanzar la eficiencia y eficacia de lo público, la libertad con el mercado, el mercado con la democracia, etc. Analícense, por ejemplo, “validaciones” efectuadas por Moore, M., uno de los autores norteamericanos más reconocidos por su defensa de la gestión pública, en afirmaciones como “Una sociedad que valora más los consumos privados que la consecución de los fines colectivos tiene un gran concepto de la libertad y considera al empresario privado como un motor del desarrollo económico y social más poderoso que el esfuerzo del gobierno”. Pero también es ilustrativa la condicionante conclusión del autor respecto a que la actividad pública debe poderse comparar con la privada, sin siquiera profundizar en las abismales diferencias entre una y otra: “En consecuencia no basta con decir que los directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados. Sólo entonces pueden estar seguros de que se ha producido algún valor público”⁴¹.

Ante dichos cambios no solo en lo ideológico sino en la realidad, el efecto ha sido la desvirtuación tanto de los fines como de los medios de la administración pública, y su manifestación más palmaria es la progresiva conversión del ciudadano y el usuario en cliente de las organizaciones públicas, cuya relación con ellas termina siendo aberrantemente determinada por su capacidad de pago, excluyendo a los más vulnerables, pobres y marginados, que en los países en desarrollo son la mayoría de la población, de los bienes y servicios prestados por el Estado o privatizados por éste, perdiéndose la esencia social de lo público, tanto en la teoría como en lo realidad⁴².

41 MOORE, M. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Editorial Paidós, 1998, p. 61.

42 Véase al respecto, GUERRERO, Ómar. *Gerencia pública cataláctica “romance sin política”*. Editorial McGraw-Hill, 1990; *Gerencia pública en la globalización*. México: UAEM, 2003; La gerencia pública en la sociedad postindustrial, *Revista Venezolana de Gerencia* vol. 10 No. 31; y RINCÓN, J. *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Autor-Editor, 2011.

2. LOS SISTEMAS SALARIALES POR RESULTADOS EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

En dicho contexto político, económico, social e, incluso, académico no podía escapar la aplicación de sistemas de remuneración propios de las organizaciones privadas ligados a resultados, como las utilidades de las empresas a las organizaciones públicas. Por ello, desde la década de los ochenta de manera progresiva en los diferentes países se han ido implementando dichos modelos. Así, por ejemplo, en España a partir de 1984 con la Ley de Función Pública se establece la aplicación a los funcionarios públicos de un complemento de productividad para retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, el interés y la iniciativa, lo cual fue ratificado en 2007 con La Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; en Inglaterra ya en 1988 se habían generalizado en el sector público los sistemas de salarios por desempeño; y en Chile con la Ley 19.533 de 1997 se concede la “asignación de modernización” y de ahí en adelante se remuneran por resultados a los funcionarios públicos; “Francia se comprometió al menos desde hace una década de años, en las reformas que se relacionan con la nueva gestión pública. (...) Estas introducen nuevas lógicas de gestión que niegan las especificidades del universo público e importan las herramientas de gestión concebidas en el sector privado”⁴³.

La escasa competitividad del servicio civil es compensada por la eficacia de sus mandos superiores. En estos se pueden eliminar las restricciones del servicio relativas a los salarios. De esta manera, el Estado ofrece paquetes salariales más competitivos respecto a los del sector privado, y atrae a gente con calificaciones competitivas con el mercado interno⁴⁴.

Tal como ocurre en el caso del servicio civil en el Reino Unido, Moctezuma, E. y Roemer, E. concluyen que la remuneración por desempeño en las entidades públicas tiene características propias de un sistema de mercado capitalista:

43 “Revue Francaise D’Administration Publique: L’encadrement a l’épreuve du management public. Ecole Nationale D’Administration. Número 128. 2008. Paris, Centre d’Expertise et de Recherche Administrative, p. 768.

44 MOCTEZUMA, E. y ROEMER. *Op. Cit.* p. 69.

Cada departamento y agencia diseña su escala de pago apeándose a sus necesidades y a las políticas generales gubernamentales de paga en el sector público. Estos arreglos deben reflejar los siguientes principios clave:

1. El mayor beneficio por el dinero de la nómina.
2. Control financiero en la nómina.
3. Flexibilidad en los sistemas de pago.
4. Una relación cercana y efectiva entre pago y desempeño⁴⁵.

En general, el cuestionamiento en esta parte radica en que estos sistemas propios del sector privado aplicados a la administración pública solo adquieren sentido en una economía de mercado en donde la remuneración está ligada a resultados económicos y no de carácter social, los cuales por naturaleza ni pueden ser cuantificables, ni muchísimo menos reducibles a valores económicos. Además, porque fines determinados por resultados sociales en una estructura organizacional con fines económicos no pueden dar lugar sino a la quiebra económica; por ello, ninguna empresa privada se concentra en los fines sociales de sus empleados. En otros términos, ni la racionalidad económica de la empresa privada se puede transmutar en fines sociales (a menos que el Estado o la sociedad les genere rentabilidad financiera a través del pago de los cupos en programas sociales ejecutados por aquella, como ocurre con muchas empresas y aun ONG que se dicen sin ánimo de lucro); ni los fines sociales de la Administración Pública se pueden reducir a fines económicos totales (generar utilidades) o parciales, como el pago de una remuneración progresiva y competitiva a servidores públicos, cada vez más preocupados por cumplir las metas que les representan mayores salarios, como fallar el mayor número de procesos judiciales, que por hacer justicia; poner más comparendos que educar a los conductores; reducir los gastos de medicamentos y procedimientos quirúrgicos que por la salud de los pacientes; etc.

3. PROBLEMAS DE LOS MÉTODOS Y MECANISMOS DE SALARIOS POR RESULTADOS APLICADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La tendencia más usual en los métodos de salarios por resultados aplicados al sector privado, como es lógico, se ha circunscrito a su correlación con las utilidades de las empresas, que son su razón de existir.

Entre las técnicas o sistemas que buscan satisfacer las necesidades del trabajador y responder a las obligaciones de equidad o de justicia que surgen para una empresa concreta en razón de sus posibilidades, ninguna tiene la importancia que la participación de utilidades.⁴⁶

Entre los elementos esenciales de la participación de utilidades propias del sector privado, se encuentran los siguientes perfectamente descritos por Reyes Ponce:

El monto de la participación requiere estar ligado, directa –o al menos indirectamente– a los resultados económicos de la empresa (...).

Tiene relación con las ganancias, mas no con las pérdidas.

Si tuviera relación con las pérdidas, no sería una adición al salario, y no existiría la garantía de percibir este último: sería una forma de “accionariado obrero” (p. 193).

El otro gran conjunto de métodos de salario por desempeño es relacionarlo a planes de incentivos que en últimas lo que buscan es incrementar la productividad del trabajador y que también son discutiblemente viables para la administración pública. Estos incentivos, denominados de diversas maneras: financieros o económicos y no financieros o no económicos, o competitivos y cooperativos, etc., que en todo caso se convierten en económicos (programas de esparcimiento, viajes, cursos de capacitación, programas de bienestar, etc.), se circunscriben a métodos como los siguientes:

PAGO POR PIEZA.

Este método consiste en asignar una tarifa a cada unidad de producción, por lo que esta tarifa se

45 Op. Cit., p. 137.

46 REYES PONCE, A. *Administración de personal, sueldos y salarios*. México: Limusa, 2007, P. 229

multiplica por el número de unidades producidas (también se conoce como “destajo”).

MEDIDAS ESTÁNDAR HALSEY.

Este método garantiza un salario base para una eficiencia normal (mediante estudios de tiempo y movimiento, a cada unidad de producción se asigna un tiempo determinado como necesario para que el trabajador, en condiciones normales, produzca esta unidad); pero en caso de que la eficiencia incremente la productividad, es decir, se produzcan más piezas de las esperadas, se concede al trabajador un incentivo (...)

TARIFAS DIFERENCIALES DE TAYLOR.

En este método si el trabajador no alcanza la norma del ciento por ciento de unidades producidas o vendidas (estudiada por estudios de tiempo y movimiento), sus salario será demasiado bajo. A partir de que alcanza la norma, este se incrementa por un incentivo aproximadamente del 50% y de allí en adelante la proporción en que su salario puede aumentar es muy atractiva (...).

CALIDAD Y AHORRO.

Establece un estándar de calidad que se debe exigir, bajo el cual no se consideran las piezas producidas ni las de desperdicio; por lo tanto, el ahorro de desperdicio también se considera, aunque normalmente existe un gasto tolerable. La base es determinar la importancia de combinar los factores de calidad, cantidad y ahorro⁴⁷.

Con respecto de dichos métodos o sistemas de remuneración por resultados se puede argumentar que difícilmente pueden ser paradigma para la administración pública, más aún cuando no pueden ser los mismos que para las diferentes áreas de funcionamiento de la empresa privada, que no siempre se corresponden con las existentes en las entidades y organizaciones públicas (secretaría de desarrollo social, subdirección de protección de la niñez, subdirección de tratamiento y desarrollo penitenciario, etc.). En todo caso, aun para la empresa privada son diferentes y discutibles los

resultados esperados en sus diferentes áreas de funcionamiento. Así, en producción el salario por resultados dependerá de la cantidad y calidad de aquella; en el área de finanzas del cobro o recaudo; en el área comercial y de mercado, de las ventas; y en el área de recursos humanos, por ejemplo, del número de capacitados, de la rapidez y reducción de errores en la nómina, etc. Por ello, permanentemente los salarios por resultados son cuestionados aun en la empresa privada, pues los resultados esperados de las diferentes áreas terminan siendo conflictivos entre sí y perjudiciales para la misma organización privada, pues, por ejemplo, como ocurre permanentemente con los incentivos económicos a los empleados, que mientras a los trabajadores del área de ventas les interesa vender más para obtener más beneficios económicos (aun a costa de promesas falsas a los clientes), el subsistema de producción no está en capacidad de cumplir con las cantidades, plazos y ofrecimientos pactados por los trabajadores del área comercial, ocasionando el malestar y la huida de los clientes y las pérdidas concomitantes. En el caso de la administración pública, la situación es más crítica, ya que las tendencias en las áreas misionales son totalmente diferentes a las del área de producción del sector privado y resultan difíciles de cuantificar en términos económicos, justamente porque sus fines son sociales. Por ello, a los empleados del área de protección de la niñez de una entidad de bienestar familiar no se les podría remunerar por la cantidad de niños entregados en adopción o por la cantidad de niños que toma bajo amparo, sin tener en cuenta la satisfacción y estabilidad emocional y el desarrollo psicosocial de dichos niños. Dichas medidas pueden desencadenar prácticas corruptas e indeseables para la misma administración pública y para la sociedad, tal como ya ocurrió en Colombia, con los denominados “falsos positivos” en la fuerza pública, en donde los logros en la cantidad de delincuentes dados de baja en combate directa o indirectamente significaban beneficios remuneratorios a través de bonificaciones, condecoraciones y ascensos, ocasionándose de esta forma una verdadera masacre de inocentes. Ni se diga si a los jueces se les pagara por el número de decisiones judiciales expedidas anualmente, pues la cantidad de inocentes condenados (complementado con la perversa rebaja de penas por delación) y de culpables dejados en libertad sería absolutamente nociva para la sociedad.

47 COLEGIO DE BACHILLERES. *Sistemas de remuneración*. México: Limusa, 2008.

4. OTRAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS.

El problema insoluble, estructural y sempiterno de la administración pública que genera muchos más reparos cuando se trata de salario por resultados es el atinente a las relaciones política/administración pública, totalmente ausentes de las empresas privadas. Mientras en estas los intereses de patronos y trabajadores, como ya lo había advertido Taylor hace más de un siglo, se reducen y valoran económicamente, pues los primeros quieren más utilidades y los segundos más salario y ambos están en función de la productividad de las empresas, en la administración pública, por el contrario, las intenciones de los empleados suelen estar en contravía de las de la alta dirección, quienes por lo demás suelen llegar por su actividad y eficiencia política. En ese sentido, los intereses de la alta dirección suelen responder a intereses partidistas y a compromisos y promesas a sus electores que pueden estar en contravía de las intenciones supuestamente técnicas de la burocracia estatal. Basta imaginarse que el político haya propuesto la reducción de impuestos para ganarse el voto de las mayorías y económicamente la alternativa técnica sea su incremento para cumplir con los programas sociales.

Por otro lado, dentro del nuevo modelo de administración del personal, también adoptado a las administraciones públicas como la colombiana, está el paradigma de la gestión por competencias, que al relacionarlo con el sistema salarial por resultados no deja más que preocupar por su incoherencia perversa. Según dicho modelo, la remuneración debe estar ligada a competencias comportamentales, por ejemplo:

Para Spencer la remuneración basada en la competencia significa que esa persona debe ser recompensada por el desarrollo de las habilidades interpersonales y de influencia mediante la provisión de *bonus* de “remuneración por habilidad” por el desarrollo y la demostración de estas competencias⁴⁸.

El 100% se corresponde: a su remuneración base (80%) y el 20% restante deriva de sus competencias individuales. Por sobre ese 100%

recibe un 20% adicional por las competencias demostradas por el equipo de trabajo. Observado desde otro punto de vista, percibe el 67% fijo y el 33% variable⁴⁹.

Bajo dichas premisas, las organizaciones deciden qué factores de personalidad resultan deseables para los diferentes puestos y dependencias (liderazgo, iniciativa, creatividad, extroversión, etc.) y con base en ello es evaluado el trabajador para determinar si recibe o no la correspondiente remuneración, lo cual resulta ominoso porque a nadie se le puede pagar o no por ser como es, o tampoco se le puede condicionar a que cambie su personalidad para tener una mejor remuneración, entre otras razones, porque dichos aspectos “indeseables” obedecen a razones psicológicas no modificables sin desentrañar las causas que las originaron en cada persona. Tampoco resulta aceptable que después de ingresar y llevar años respetándose su personalidad, se le condicione al empleado la modificación de esta a una mayor remuneración, cuando estos aspectos se deberían haber detectado en el proceso inicial del reclutamiento y selección del personal. Ni qué decir de la discutible aplicación en la administración pública de prácticas conductistas indeseables y éticamente rechazables, como la generación de personalidades mercantiles, pues en un mundo bajo la dictadura del dinero, los empleados terminan siendo manipulados bajo el esquema estímulo-respuestas, en donde el primero es un incremento en los beneficios salariales (más monedas) y, las segundas, que su personalidad se acomode a la que le interesa a la organización (extrovertido-introvertido; alegre-serio, etc.).

Desde el punto de vista económico, los denominados como salarios de eficiencia significan otros problemas para la administración pública. Con las nuevas tendencias salariales es el empresario y no el trabajador quien determina la tendencia a subir los salarios dependiendo del nivel de productividad que desea del trabajador

La hipótesis de los salarios de eficiencia presenta una novedad importante: invierte la causalidad clásica de la relación productividad-salario; de esta forma, el salario se erige en un instrumento decisivo del empresario para determinar el nivel de productividad de la empresa y, como consecuencia, la rigidez del salario real no surge

48 ALLES, M. *Dirección estratégica de recursos humanos gestión por competencias*. Buenos Aires: Ediciones Granica, S. A., 2004, p. 424.

49 *Ibidem*, p. 432.

únicamente por la presión de los trabajadores, sino que es el resultado de la conducta optimizadora del empresario⁵⁰.

No obstante, en el caso del sector privado, dicha lógica se soporta en la flexibilidad de modificar los salarios e inclusive de despedir personal en las épocas de crisis económicas de las empresas y en los cambios salariales dependiendo de los ciclos de las empresas en cada sector.

El estudio realizado nos permite concluir que el modelo de salario de eficiencia, aunque no constituye una “teoría general” del funcionamiento del mercado de trabajo, ayuda a explicar satisfactoriamente diversos rasgos del desempleo actual, contribuye a clarificar la incidencia de las características peculiares de cada empresa en el proceso de formación de los salarios y consigue justificar las diferencias salariales interindustriales⁵¹.

Los inconvenientes para la administración pública en este caso continúan con la dificultad de tener sectores más productivos con salarios por resultados más altos, que teóricamente atraerían a los mejores empleados de otros sectores, generando inequidad y desigualdad bajo la dirección del mismo patrono Estado. Así mismo, existe otro inconveniente relacionado con las épocas de crisis fiscal que originarían bajas obligatorias de los salarios (como ya ocurrió, por ejemplo, en España) o que bajo los salarios de eficiencia deberían acudir al retiro masivo de los empleados, comenzando por los menos productivos, generándose un problema adicional para el mismo Estado (caso de los PIGS –Portugal, Irlanda, Grecia, España), pues el sector privado menos podría o desearía enganchar a esa clase de empleados.

Por otro lado, en dichas circunstancias de los salarios de eficiencia, indiscutiblemente el Estado debe entrar en abierta competencia con el sector privado para atraer a mayores costos de los actuales a los mejores trabajadores de este, si realmente lo que busca es mejores y mayores resultados y que, al tener que generalizar dicha política a millones de empleados que tiene, el resultado inflacionario obviamente sería

altamente impredecible, entre otras razones, por su incidencia en las prestaciones sociales, pensiones, etc.

Finalmente, aunque está por probarse la incidencia favorable de los salarios por resultados en la motivación del personal y en el consiguiente incremento de su productividad, los resultados no han sido auspiciosos, pues estudios serios han demostrado que no existe tal correlación.

Así, por ejemplo, Galofré, A., en su artículo “Evaluación del desempeño y su aplicación a retribución”, extrae conclusiones como las siguientes:

- *Un reciente estudio de la Escuela de Economía de Londres indica que la iniciativa del Gobierno Británico de dar a los funcionarios un incentivo en base a su productividad ha resultado ser un fiasco, porque ha menguado la calidad de los servicios públicos del país, perjudica el trabajo en grupo y la confianza entre compañeros.*
- *Un informe sobre los resultados del sistema de evaluación del rendimiento de los funcionarios superiores de la Administración Federal de los Estados Unidos se mostraba extremadamente crítico con sus beneficios y destacaba el rechazo generalizado entre los afectados, que lo consideraban poco equitativo.*
- *El Informe Closets (Comisariado General del Plan de Reforma del Estado Francés) no expresa una opinión favorable hacia lo que denomina “fórmulas individualizadas” para motivar e interesar al personal, abogando por los incentivos colectivos de carácter financiero, de formación o sociales.*
- *El sistema de evaluación de los funcionarios de la Unión Europea (aprobado en junio de 1997) establece un método de calificación, como mínimo bianual, con relación a su competencia, rendimiento y conducta en el servicio, previa entrevista entre calificador y calificado. Un sistema subjetivo, poco original y escasamente valorado por sus destinatarios.*
- *Es evidente que la cultura y valores de los empleados públicos es poco favorable a la evaluación con unos directivos poco dispuestos a comprometerse y asumir ante sus subordinados el conflicto que en algún caso puede suponer realizar una evaluación desfavorable.*

50 CARABALLO, M. *Salarios, productividad y empleo: la hipótesis de los salarios de eficiencia*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

51 *Ibidem*, p. 105.

- *A su turno, Marsden, David and Richardson, Ray, en Motivation And Performance Related Pay In The Public Sector: A Case Study Of The Inland Revenue, en un completo estudio con 2500 servidores públicos también arriban a conclusiones pesimistas.*
- *En el trabajo de Cardona (2004) para la Unión Europea muestra resultados similares a los que se constataron en España y su ambivalencia mostrada en la agencia de Inglaterra. Este autor sostiene que el pago por desempeño genera inequidades y celos dentro de los compañeros de trabajo debido a que pocos funcionarios logran obtener en la práctica el bono. Igualmente, el trabajo muestra que el mejoramiento sobre el desempeño no es significativo.*
- *Un estudio más reciente de Metawie y Gilman (2005) discute sobre el vínculo entre los salarios de eficiencia y el desempeño de los servidores públicos para el caso inglés. Según los autores, no hay evidencia contundente que permita establecer causalidad entre el pago por desempeño y mayor productividad. La primera explicación que encuentran los autores está en que la motivación depende de otras variables diferentes a la retribución. Si bien la literatura sobre el tema es clara, la evidencia de las diferentes evaluaciones deja dudas.*

5. SALARIOS POR RESULTADOS APLICADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA.

En la administración pública colombiana prácticamente los dos únicos casos existentes que de manera parcial se podrían catalogar en su diseño como salarios por resultados son en la rama judicial y en la DIAN; sin embargo, en la práctica no han correspondido a tales.

Para el caso de la rama judicial, la bonificación por gestión, que pareciera en primera instancia como un excelente mecanismo para lograr que los procesos no precluyan por vencimiento de términos, bajo el concepto de premiar o beneficiar a aquellos que se distinguen por sobresalir y tener sus despachos con altos niveles eficiencia, resultan cuestionables desde el punto de vista de ético, pues es discutible que existan políticas públicas que para lograr que los servidores públicos puedan desempeñar una labor

oficial eficientemente sea necesario que el Estado reconozca una bonificación de tipo económico adicional por el buen ejercicio de una función pública.

La creación de la bonificación de actividad judicial para los jueces y fiscales se encuentra establecida en el Decreto 3131 de 2005, modificado por el Decreto 3382 de 2005 y ajustado mediante los decretos 403 de 2006, 632 de 2007, 671 de 2008, 3900 de 2008 y 1401 de 2010. Independientemente de la discusión sobre si dicha normatividad en general está bien concebida como un estímulo para aumentar la productividad en la rama judicial, sin ninguna duda su falta de reglamentación la ha desdibujado totalmente, en la medida en que después de más de cinco años de vigencia, su reconocimiento y pago, hoy por hoy, se concede a todos sus destinatarios, sin que se cumplan con el ciento por ciento de las metas allí establecidas.

En la realidad se pudo constatar que las autoridades correspondientes no han establecido del año 2005 a la fecha los parámetros, ni el procedimiento, ni las metas de calidad y eficiencia que para el efecto se debían fijar en materia de bonificación judicial, con lo cual se hace nugatoria la mencionada bonificación, entendida como corresponde.

En conclusión, al margen de las discusiones arriba mencionadas, es difícil establecer empíricamente las bondades del sistema en la rama judicial, tanto para los jueces como para los usuarios de los servicios judiciales, pues en la realidad ha correspondido a un incremento salarial indiscriminado, que oscila entre \$5.468.424 y \$6.724.631, pagados el 30 de junio y 30 de diciembre de cada año, convirtiéndose más en un salario fijo totalmente apartado de los niveles de desempeño de los jueces que en un sistema salarial mixto o por resultados⁵².

Para el caso del salario variable de los funcionarios de la DIAN, la prima de productividad nace con el Decreto 1647 de 1991, “por el cual se establece el régimen de personal, la carrera tributaria, sistema de planta y el régimen prestacional de los funcionarios

52 Para una mayor profundización sobre los salarios por resultados en la rama judicial, véase el informe final de la investigación sobre la evaluación de los sistemas salariales variables aplicables a la administración pública en Colombia, Convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, diciembre de 2010.

de la Dirección de Impuestos Nacionales, se crea el Fondo de Cuestión Tributaria y se dictan otras disposiciones”. En este decreto se establece que en el artículo 65 que la prima de productividad es un derecho de los funcionarios “en reconocimiento de su rendimiento satisfactorio en el desempeño de las funciones y del logro de las metas de gestión [que se liquida] por niveles de calificación” .

De otra parte, el literal b, del artículo 66, señala que un factor de la prima de productividad es el “[...] desempeño de la Dirección de Impuestos Nacionales, que se causará en razón del cumplimiento de las metas de recaudación nacionales, regionales o locales [...]”. Asimismo, se puede observar en el literal c: “[...] actividades ejecutoras de Fiscalización y Cobranzas, que se causará mensualmente en razón de haber alcanzado una gestión satisfactoria en el número y valor recaudado, por las actuaciones de control y cobro, de acuerdo con los programas y objetivos definidos en los planes de estas áreas adoptados como criterio de distribución para el respectivo período por el Comité del Fondo de Gestión Tributaria” .

Para hacer sostenible esta prima y garantizar su pago, se creó el Fondo de Gestión Tributaria, que sirvió para “[...] apoyar la modernización de la administración tributaria, principalmente a través del estímulo a la productividad, a la capacitación y al bienestar social de los funcionarios de la tributación” . En este sentido, no solo se creó la prima de productividad, sino que además se generaron todos los mecanismos que garantizaran su pago efectivo.

El artículo 66 determina que la prima de productividad se determina por cuatro factores, así:

a) INDIVIDUAL. Referido al desempeño personal, que se causará en razón de haber alcanzado una evaluación satisfactoria en el cumplimiento de sus funciones durante el respectivo período y se otorga mensualmente a todos los funcionarios de la carrera tributaria de la Dirección de Impuestos Nacionales. Este factor no podrá superar el monto del 50% del salario básico mensual más la prima de dirección, en el nivel de calificación más alto.

b) PLURAL. Referido al desempeño de la Dirección de Impuestos Nacionales, que se causará en razón del cumplimiento de las metas de recaudación nacionales, regionales o locales, según corresponda, previstas para el respectivo período, que se otorga en forma mensual y solamente a los funcionarios

del cuerpo tributario de la carrera tributaria que no hubieren tenido calificación de desempeño deficiente. Este factor no podrá superar el monto del 100% del salario básico mensual más la prima de dirección, en el nivel de cumplimiento más alto.

c) POR GESTION. Referido al desempeño individual de los funcionarios del cuerpo tributario de la carrera tributaria que realizan actividades ejecutoras de fiscalización y cobranzas, que se causará mensualmente en razón de haber alcanzado una gestión satisfactoria en el número y valor recaudado, por las actuaciones de control y cobro, de acuerdo con los programas y objetivos definidos en los planes de estas áreas adoptados como criterio de distribución para el respectivo período por el Comité del Fondo de Gestión Tributaria. Este factor no podrá superar el 50% del salario básico mensual más la prima de dirección, en el nivel de desempeño más alto.

d) NACIONAL. Referido al cumplimiento semestral y anual de las metas de la entidad y se reconocerá a todos los funcionarios de la carrera tributaria, se causará semestralmente y no podrá ser superior al 200% del salario mensual más la prima de dirección” (Decreto 1647 de 1991).

Por su parte, el Decreto 1072 de 1999 regula el sistema específico de carrera y los regímenes de administración de personal, de los servidores públicos de la contribución que hacen parte de la DIAN. Propende al establecimiento del Sistema Específico de Carrera de los servidores públicos en este organismo y crea el Programa de Promoción e Incentivos al Desempeño de los Funcionarios. El objetivo del mentado programa de promoción e incentivos al desempeño de los servidores públicos de la DIAN consistía en estimular la productividad de sus servidores, primordialmente a través de la capacitación y del bienestar de los funcionarios. Así mismo, determina que la administración del programa de promoción de incentivos al desempeño sea ejercida por el director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de las delegaciones que él establezca, de conformidad con las determinaciones legales y del comité del programa de promoción e incentivos. Por otro lado, los recursos del programa de promoción e incentivos al desempeño provienen de

“a) Los bienes que reciban a cualquier título, previa autorización del comité del programa de promoción e incentivos al desempeño de los funcionarios de

la entidad; b) las asignaciones presupuestales que establezca la ley” (Decreto 1072 de 1999).

Igualmente, Los recursos del Programa de Promoción e Incentivos al Desempeño de los Servidores de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales serán destinados por el director general de la entidad al pago de los incentivos al desempeño que se establezcan para los servidores públicos de carrera de la entidad, conforme a los criterios que se adopten para su aplicación y de acuerdo con la magnitud que se defina para su reconocimiento. Una vez cumplida la destinación señalada, los recursos del Programa podrán destinarse de acuerdo con una serie de prioridades, donde la última contemplada hace referencia al pago de los demás gastos de funcionamiento que considere necesarios el Comité de Programa de Promoción e Incentivos al Desempeño.

Por otro lado, el Decreto 1268 de 1999, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4º de 1992, establece que los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tendrán derecho a todas las prestaciones sociales y beneficios consagrados en las normas generales para los empleados de la rama ejecutiva, más los contemplados en este decreto. La norma establece el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la contribución de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En el artículo 6º, “Sobre incentivos al desempeño en fiscalización y cobranzas” (Decreto 1268 de 1999), los servidores de la contribución que ocupen cargos de la planta de personal de la entidad, que se desempeñen en puestos que impliquen el ejercicio directo de labores ejecutoras en fiscalización y cobranzas, que como resultado de la gestión de control y cobro hayan logrado las metas establecidas de acuerdo con los planes y objetivos trazados para dichas áreas, tendrán derecho al pago mensual de un incentivo, que no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual más la prima de dirección y la diferencia remuneratoria por designación de jefatura que se devengue. Este incentivo no constituirá factor salarial para ningún efecto legal y se determinará con base en la evaluación de la gestión que se realice cada seis meses.

Finalmente, el Decreto 4050 de 2008 estipula para los empleados de la DIAN la prima de dirección para aquellos empleados públicos que se desempeñen

en los cargos de jefatura. Independientemente del cargo, en todo caso es de 15% sobre el salario básico. También se establecen dos tipos de incentivo:

“Por desempeño grupal: Para los empleados de planta de la DIAN que como resultado de su gestión hayan logrado metas tributarias, aduaneras y cambiarias de acuerdo a los objetivos planteados en su área, ya sea nacional, local y delegada. Es del 26% de la asignación básica. No constituye factor salarial para ningún efecto legal y se determina con base en la evaluación de gestión realizada cada dos meses.

Por desempeño nacional: Para los empleados públicos de planta de la DIAN que cumplan con las metas causadas de recaudo nacional. Se causará por periodos semestrales y se pagará lo correspondiente a dicho periodo hasta el 200% del salario que devengue” (Decreto 4050 de 2008).

No obstante, todas las previsiones normativas han quedado desplazadas por las circunstancias reales para el cálculo y reconocimiento de las primas que en principio deberían reflejar tanto el desempeño individual como colectivo de la entidad. Entre los problemas más representativos que requieren ser solucionados están:

- Que la parte correspondiente a salario por resultados dependa fundamentalmente de factores ajenos al desempeño de los servidores, pues al estar ligado su reconocimiento al logro de metas de recaudo de impuestos, es palmario que este depende de la situación económica del país y, por ende, de variables macroeconómicas, lo cual es doblemente injusto tanto para la sociedad que termina costear unos salarios más altos a un grupo de servidores público sin que se incremente su desempeño cuando existe una boyante actividad económica, como para los empleados, que por más esfuerzo que hagan no puedan cumplir las metas cuando la actividad económica decrece.
- Las primas en general no están en función de la productividad de cada uno de los empleados, lo cual implica que unos se beneficien de los esfuerzos de otros, generando inequidad interna.
- En especial, la prima de fiscalización no ha cumplido con su cometido, lo cual significa que el incentivo no ha operado como se preveía en la norma.

- Al ser concebida la prima de fiscalización para empleados específicos, se crea inequidad con el resto de empleados y con los supernumerarios que tienen en la práctica las mismas funciones, pero que no se benefician de ella por su vinculación temporal.
- Al discriminar positivamente a los funcionarios de fiscalización, la prima condiciona que los empleados que están en dicha área se aferren a sus cargos y no quieran ser trasladados y que el resto presione para ser ubicado en dicha área para obtener los beneficios económicos⁵³.

CONCLUSIÓN

Los salarios por resultados aplicables al sector público extraídos de la naturaleza de las empresas privadas dejan por ahora muchos reparos desde diferentes órdenes y requieren de estudios profundos y amplios sobre sus reales beneficios para el Estado y la sociedad en general. En cualquier caso, es imprescindible para su implementación la previsión y creatividad que hasta ahora parecen no tener, pues se han limitado a una copia autenticada del sector privado. En el caso colombiano, todavía estamos a tiempo de generar un sistema que responda a una verdadera administración salarial a partir de la equidad interna en las organizaciones; retribución justa para los empleados públicos, según la calidad y cantidad de trabajo producido, tal como lo previó hace ya casi 20 años el artículo 53 de la Constitución del 91 y que nunca se ha desarrollado; competitividad frente a los salarios existentes en el mercado para atraer y mantener a los más aptos y capaces (hoy competentes); y de las exigencias de la sociedad, que no tiene por qué soportar la financiación de salarios elevados de servidores públicos ineficaces e ineficientes a costa de su propio peculio a través de excesivas cargas tributarias.

Del mismo modo, tampoco se puede pretender que la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la administración pública fundamentada en fines y medios privados como un sistema salarial por

resultados ligado exclusivamente a variables positivistas propias del dinero diluya las bases morales y sociales de una verdadera administración pública. Que no terminen en la precognición de Waldo: “Tanto se separaron de la vieja creencia en que el problema del buen gobierno es el problema del hombre moral, que llegaron a la posición opuesta: que la moral es irrelevante, que las instituciones idóneas y el personal experto son determinantes”⁵⁴. Pero tampoco pueden ligarse los sistemas salariales a medidas economicistas de reducción y control de gastos insignificantes que representan más costos de control y de incremento de los salarios por resultados que los que se pretenden reducir y desplazando a la administración pública de su razón de ser: los intereses públicos: “es importante que la eficacia no se identifique con la disminución de los gastos del Gobierno, con la tacañería y con un cuidado especial en la conservación de los lapiceros, jabón y toallas de las oficinas públicas”⁵⁵.

Finalmente, es ineluctable que con dichos sistemas salariales no se pierda la esencia social de lo público frente a medios y fines accesorios y secundarios propios de los intereses privados, los cuales secularmente han sido defendidos por la ciencia de la administración pública para beneficio de la sociedad de todas las épocas: “(...) la fuerza que se forme para la defensa, y otras cosas semejantes, son negocios e intereses sociales que tienen el carácter de públicos; porque afectan a la comunidad, y cada individuo particular no podría manejarlos. La acción que cada uno ejerciese inmediatamente sobre estos intereses traería confusión y desorden, riñas y desavenencias, que no producirían su buen manejo”⁵⁶. Por lo tanto, hay que estar alertas para que en las “nuevas” prácticas no se presenten las mismas inconsistencias que recurrentemente ocurren en la administración pública, tal como se dio en los sesenta, en donde “se hace hincapié en la eficacia puramente administrativa y no en la social o gubernamental. Tiende a producir resultados inmediatos y superficiales, en lugar, y quizá a expensas, de valores fundamentales y definitivos”⁵⁷.

53 Para una mayor profundización sobre el salario por resultados en la DIAN, véase el informe final de la investigación sobre la evaluación de los sistemas salariales variables aplicables a la administración pública en Colombia, Convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, diciembre de 2010.

54 WALDO, D. *Teoría política de la Administración Pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1961, p. 45.

55 Walter Weyl, 1912, citado por Waldo, p. 293.

56 GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de ciencia administrativa*. Bogotá: Editorial Escuela Superior de Administración Pública, 1994, p. 72.

57 A.C. Millspaugh, citado por Waldo, p. 295.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E. *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel, 2002.
- ALBI, E. *Público y privado*. Barcelona, Ariel, 2000.
- ALLES, M. *Dirección estratégica de recursos humanos gestión por competencias*. Buenos Aires: Ediciones Granica, S. A., 2004.
- ÁLVAREZ, A. *Administración de sueldos y salarios*. Editorial Didáctica Universitaria. Año 2000. Bogotá.
- BANÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto. *La nueva administración pública*. Madrid. Editorial Alianza, 1997.
- BARZELAY, M. *La nueva gestión pública – Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: FCE, 2003.
- BOZEMAN, B. *La gestión pública: situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BOZEMAN, B. *Todas las organizaciones son públicas*. México: FCE, 1998.
- BRESSER, L. y OTROS. *Política y gestión pública*. Buenos Aires, FCE, 2004.
- CARABALLO, M. *Salario, productividad y empleo: la hipótesis de los salarios de eficiencia*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2006.
- CLAD. Una nueva gestión pública para América Latina. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 175, 1999.
- COLEGIO DE BACHILLERES. *Sistemas de remuneración*. México: Limusa, 2008.
- DAVIS, O. *Administración de personal y recursos humanos*. México: Mc Graw Hill, 1996
- DESMARAIS, C. y CHATILLON, A. Existe aún diferencias entre el trabajo de los directivos del sector público y los del sector privado. REVUE FRANCAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE: L'encadrement a l'épreuve du management public. Ecole Nationale D'Administration. Número 128. 2008. Paris, Centre d'Expertise et de Recherche Administrative.
- DIEGUEZ; G. *Salario y rendimiento. Una revisión del tema*. Galicia: Universidad de Compostela. Actualidad laboral, ISSN 0213-7097, Nº 2, 1987, pags. 1577-1581.
- DIRUBE J. *Un modelo de gestión por competencias*. Barcelona: Gestión 2000, 2004.
- ESAP-DAFP Informe final de la investigación sobre la evaluación de los sistemas salariales variables aplicables a la administración pública en Colombia, Convenio entre la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá: diciembre de 2010.
- FLIPPO. *Administración de personal*. México: McGraw-Hill, 1996.
- GONZÁLEZ, F. *Elementos de ciencia administrativa*. Bogotá: Editorial Escuela Superior de Administración Pública, 1994.
- GONZÁLEZ, L. *¿Eliminan el igualitarismo salarial los llamados sistemas de pago por resultados? ¿Son efectivos?* La Habana: Universidad de la Habana, 2008
- GUERRERO, Ómar. *Gerencia pública cataláctica "romance sin política"* Editorial MacGraw-Hill, 1990.
- GUERRERO, O. *Gerencia pública en la globalización*. México: UAEM, 2003.
- GUERRERO, O. La gerencia pública en la sociedad postindustrial, *Revista Venezolana de Gerencia* vol. 10 No. 31.
- GUERRERO, O. *Los gerentes públicos pintados por sí mismos*. México: Convergencia No. 36, 2004.
- KLIKSBERG, B. La gerencia pública necesaria. Hacia un replanteo integral. En *La Gerencia Pública Necesaria*. Caracas: CLAD, 1985.
- KLIKSBERG, B. ¿Cómo será la gerencia en la década de los 90? En *Modernización de la Administración Pública*. Selección de documentos clave. CLAD.
- LYNN, N. y WILDAVSKY, A. (comps). *Administración pública. Estado actual de la disciplina*. México: FCE, 2001.
- MARSDEN, DAVID AND RICHARDSON, RAY. En *Motivation And Performance Related Pay In The Public Sector: A Case Study Of The Inland Revenue Centre for Economic Performace*, London School of Economics, Discussion, Paper No.75, May 1992.
- MARTÍNEZ, J. El New Public Management y los elementos para configurar un estado del arte. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 175, 1999.
- MASSIP SANTO T. *La distribución de acuerdo al trabajo y la regulación estatal del fondo de salario*. La Habana: Universidad de la Habana, 2004.
- MILLSPAUGH, A. C., en WALDO, D. *Teoría política de la Administración Pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1961, p. 295.
- MOCTEZUMA, E. y ROEMER, A. *Por un gobierno con resultados*. México: FCE, p. 2000.
- MOORE, M. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Editorial Paidós, 1998.
- MORALES, J. *Salarios, estrategia y sistemas de salarios o de compensación*. México: McGraw-Hill, 2003.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. *La reducción de la burocracia –cinco estrategias para reinventar el gobierno-*. Barcelona: Paidós, 1998.
- OSBORNE, D. *La reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós, 1992.
- OSZLAK, BRESSER, PRZEWORSKI. y OTROS. *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, 2004.
- RAINEY, H. *Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales*.
- RAMÍREZ, J. Organizaciones públicas: nuevo paradigma de la administración pública. Estudio introductorio. En BOZEMAN, B. *Todas las organizaciones son públicas*. México: FCE, 1998.
- REYES PONCE, A. *Administración de personal sueldos y salarios*. México: Limusa, 2007.
- RINCÓN, J. *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Autor-Editor, 2011.
- RINCÓN P., Jairo. *Teoría de la administración pública*. Colombia. Ediciones Librería del Profesional, 1996.

SÁNCHEZ MARÍN, G. *Dispersión retributiva, estructura salarial y Resultados de la organización: un modelo de Investigación*. Universidad de Murcia Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, vol. 14, N° 3, 2008, pp. 91-106, ISSN: 1135-2523.

UVALLE, R. La gerencia pública: Una tecnología del Gobierno. *Revista de Administración Pública*.

WALDO, D. *Teoría política de la Administración Pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1961.

WEYL, W., 1912, En Waldo, D., *Teoría política de la administración pública*. Madrid: Editorial Tecnos, S. A., 1961, p. 293.

Normas jurídicas

Constitución Política de Colombia

Ley 4ª de 1992

Decreto 1647 de 1991

Decreto 1268 de 1999

Decreto 1072 de 1999

Decreto 3131 de 2005

Decreto 403 de 2006

Decreto 632 de 2007

Decreto 671 de 2008

Decreto 3900 de 2008

Decreto 1401 de 2010

resumen

El presente trabajo de investigación se dedica a la creación de los municipios después de la Constitución Política de 1991. El tema municipal es importante, en la medida que con la nueva Carta Política se fortaleció la descentralización política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales y particularmente se le confirió un protagonismo en la ejecución de políticas públicas al municipio, al considerarse la unidad fundamental de la organización política y administrativa del Estado colombiano. En este sentido, se indaga sobre las particularidades del proceso de creación de municipios en Colombia y sobre las principales características de las entidades territoriales creadas después de 1991.

Palabras clave: Régimen municipal, creación de municipios, descentralización, municipios.

abstract

This research paper analyzes the creation of municipalities after the Political Constitution of 1991. Municipalities are central now that political, financial and fiscal decentralization of local bodies was strengthened by the new Political Constitution and, especially, the implementation of municipal public policies was given a key role since they are considered the fundamental unit for the political and administrative organization of the Colombian State. In this regard, the specificities in the creation process of municipalities in Colombia as well as the main characteristics of local bodies created after 1991 are analyzed.

Key words: municipal regime, creation of municipalities, decentralization, municipalities.

resumo

O presente trabalho de pesquisa é dedicado à criação dos municípios após da Constituição Política de 1991. O tema municipal é importante na medida em que com a nova Constituição se fortaleceu a descentralização política, administrativa e fiscal das entidades territoriais e particularmente foi conferido um protagonismo na execução das políticas públicas ao município, por considera-se a unidade fundamental da organização política e administrativa do Estado colombiano. Neste sentido, se investiga sobre as particularidades dos processos de criação de municípios na Colômbia e sobre as principais características das entidades territoriais criadas após de 1991.

Palavras-chave: Regime Municipal, criação de municípios, descentralização, os municípios.

La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991. Un primer acercamiento⁵⁸.

LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO⁵⁹

Introducción.

Con la nueva Constitución Política de 1991 se crearon por la Constituyente cuatro entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas⁶⁰; y se autorizó al legislativo crear una quinta: la región⁶¹. Dentro de esta organización territorial, el municipio se constituye en la **unidad fundamental** de la división político-administrativa del Estado⁶².

La función primordial, según la Constitución de 1991, es la prestación de servicios esenciales⁶³ (sentencia C-579 de 2001). Específicamente al municipio colombiano, de acuerdo con el artículo 311 de la Constitución Política, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio,

58 El presente documento es el resultado del proyecto de investigación titulado "La creación y supresión de los municipios en Colombia. Una aproximación a sus causas y consecuencias través de dos estudios de caso" financiado por el Departamento de Innovación Desarrollo & innovación del Politécnico Gran colombiano. Agradezco en la elaboración de los mapas a Isis Catalina Bernal y a Nathalia Carolina Insuasty por su apoyo en esta labor académica.

59 Economista, administrador público y magíster en políticas públicas. Docente e investigador universitario.

60 Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia.

61 Por medio de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) se crean las regiones administrativas de planificación (RAP). Según el artículo 30 son regiones administrativas de planificación "las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal" (Ley 1454 de 2011). Esta LOOT fue expedida después de 20 años de la Constitución y de 19 proyectos de ley.

62 Artículo 286 de la Constitución Política de 1991.

63 Recordemos que el fin del Estado es garantizar el bienestar y la seguridad de todos sus asociados, para lo cual debe desempeñar múltiples tareas que van desde el diseño de políticas estatales hasta ejecución de proyectos de inversión a nivel local.

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

Chaparro, Lubar Andrés. 2013. "La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991". *Administración & Desarrollo* 41(57): 73-91.

promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes⁶⁴. Detrás de este mandato constitucional está explícita la premisa según la cual acercar la prestación de los servicios sociales a la población permite que esta sea oportuno y eficaz en la medida que la autoridad pública tiene más información sobre las demandas sociales de la población. Contrario a lo que sucede en un Estado centralista, en donde se toman las decisiones sin conocer las particularidades del territorio y las exigencias específicas de las comunidades. Como lo señala Franco (1996:7), las críticas al centralismo “enfatan que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades que son heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera ineficiente los recursos y a no solucionar los problemas” y que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza recursos extraídos al resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales hace que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que se toman en la capital, lo que lleva a que provincias y regiones se encuentren sometidas, como se ha dicho, “al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa”, de tamaño creciente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios, o pueden serlo, con los objetivos para los que fue creada.

En este sentido, el desarrollo de los territorios depende de la conformación de unidades político-administrativas eficaces. Uno de los temas poco estudiados en Colombia hace referencia a la creación de estas **unidades político-administrativas**. El presente resultado de investigación pretende contribuir con este vacío. Específicamente se pretende indagar sobre cuántos municipios se han creado, posteriores a la Constitución de 1991⁶⁵.

Con este propósito, el documento se divide en tres partes. La primera contextualiza la importancia del municipio en Colombia después de la Constitución Política de 1991. En la segunda se dedica a presentar

cuántos municipios se han creado. Por último se concluye.

1. El papel del municipio en Colombia.

La importancia del municipio en la prestación de servicios fundamentales, y por tanto, de unidad fundamental se consolida con la promulgación de la Constitución Política de 1991. El país después de 105 años de una constitución centralista le apostó a una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales⁶⁶ (artículo 1º).

La descentralización ha sido uno de los cambios políticos más significativos en la vida política nacional. Se puede decir que fueron dos causas las que motivaron su concreción como política. En el plano social, el Estado se mostraba cada vez incapaz de enfrentar con éxito los grandes problemas del país, entre ellos la pobreza y las crecientes desigualdades sociales y regionales. Por otro lado, la legitimidad estaba siendo cuestionada debido al centralismo en la toma de decisiones, el autoritarismo en el manejo del disenso, el clientelismo nacional como forma de atención a las necesidades de población y la exclusión política de grupos diferentes a los partidos (Red de iniciativas sobre gobernabilidad, democracia y desarrollo territorial, 2003).

La esencia de la descentralización era la de dar mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas, mejorar la prestación de los servicios a su cargo y democratizar las decisiones públicas a través de la participación ciudadana. Este proceso, de carácter eminentemente político, entregó una cuota de poder a los entes subnacionales, expresada en una mayor autonomía de las autoridades territoriales, en la devolución de competencias y la entrega de recursos a los departamentos y los municipios para atender más eficazmente las demandas de la población y en la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana y control social de la gestión pública (Red de iniciativas sobre gobernabilidad, democracia y desarrollo territorial, 2003).

64 Constitución Política de 1991, artículo 311.

65 En el presente trabajo no se indaga sobre este aspecto.

66 Este cambio constitucional no quiere decir que durante los 105 años el tema de la descentralización no se hubiera discutido dentro de la agenda pública. De hecho un paso importante dentro de ésta consolidación fue la elección popular de alcaldes en 1986.

Esta idea, en términos administrativos, va en concordancia con la mayor eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión estatal; de ahí la idea de unidad básica fundamental. Como lo señala Wiesner (1992), cuando la provisión de bienes públicos se suministra en el ámbito territorial “los ciudadanos saben más sobre sus necesidades y son ellos mismos los que financian sus servicios públicos y sus necesidades inmediatas, con mayor razón estarán atentos a vigilar que sus impuestos sean bien utilizados, es decir, se dan las condiciones propias para que la búsqueda de la eficiencia haga parte inherente del proceso presupuestal y fiscal local” (en Giraldo, 2001). Dos ideas son importantes bajo la perspectiva de este postulado:

- La **disponibilidad de información** de las autoridades estatales para una mejor provisión y garantía de los derechos fundamentales. Es en el territorio suceden y configuran las relaciones y dinámicas de los seres humanos.
- El **control** sobre las actuaciones de los mandatarios locales y su administración, quienes están tomando decisiones de manera permanente sobre demandas y necesidades de los miembros de la comunidad.

Esta idea se acompaña y complementa del rol del municipio en el fortalecimiento de la democracia. Tocqueville (1978, en Younes, 2007): “Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen saborear su uso pacífico y le acostumbran a servir de ella. Sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad”.

En este sentido, el gran avance de la Constitución Política de 1991⁶⁷ en cuanto al tema territorial fue la descentralización. Esta discusión ya había avanzado con la elección popular de alcaldes en 1986, y quedó claro que el modelo de centralización entendido como un fenómeno jurídico-político que consistía en que todas las tareas y funciones las realizaba el Gobierno Nacional Central había fracasado en la medida que era ineficaz en la prestación de bienes y servicios de parte de lo público-estatal. Miremos qué se entiende, posterior a la Constitución Política, por municipio.

1.1 Concepto de municipio

Como ya se mencionó, la Constitución Política señala que el municipio “es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (artículo 311). La Ley 136 de 1994, además de esta disposición constitucional, precisa la “autonomía política, fiscal y administrativa” (artículo 1º) de los municipios en Colombia. Según esta normativa, la finalidad de los municipios es “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”.

Además de estas definiciones normativas, tratadistas del tema municipal han definido de diversas maneras al municipio. En la siguiente tabla se resumen las más importantes.

⁶⁷ Como se menciona en el documento borrador de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, “el espíritu democrático y participativo consagrado en la Constitución de 1991 planteó la creación de una forma de descentralización territorial propia para la ciudad, con sus respectivas divisiones territoriales y esquemas administrativos, para que dentro de la figura de una ciudad unitaria se estimulara la diversidad local y la participación ciudadana en la política y la gestión”.

Tabla 1. Definiciones de municipio

Autor	Definición
Enrique Tamayo	"[E]ntidad administrativa, territorial, reconocida por la ley y constituida por el conjunto de familias que habitan en su territorio, por su patrimonio y bienes, con personería jurídica y autoridades propias que ejercen autonomía administrativa. El objeto es la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la prestación de servicios públicos que proporcionan todos los medios necesarios para conseguir mejores condiciones de vida de sus habitantes".
José Alfredo Escobar	"[A]grupación de familias que ocupan permanentemente un territorio. Están unidas por lazos espirituales o materiales. Participan de unas formas de vida colectiva que les hace semejantes y les permite buscar la satisfacción de intereses públicos, todo lo cual lleva implícito actos, hechos o situaciones políticas y sociales que trascienden el ámbito del derecho".
Armando Echeverry Jiménez	"[L]a reunión de familias, geográficamente estacionarias, o sea teniendo un sitio definido de localización, con caracteres semejantes de origen o ideales básicos de permanencia y desarrollo... con el impulso de organizarse socialmente para realizar de manera integral el bien común".
Antonio María Cardozo	"[E]l municipio es una persona jurídica natural constituida por la reunión de familias que forman su población, por el territorio, por la autoridad local, órgano de los intereses locales colectivos y por las relaciones de necesidad".
Eduardo Tamayo Gascue	"[E]l municipio es una comunidad de familias estructuradas en forma natural en un mismo territorio, razón por la cual se engendra la solidaridad en la búsqueda del interés común".

Elaboración propia a partir de Galvis (2007). Resaltados propios.

Como se aprecia de esta síntesis conceptual, en las definiciones propuestas por los autores hay elementos comunes, como la noción de una sumatoria de familias, un lugar específico en el que transcurren las relaciones de esos grupos y la idea de un objetivo que es común a todos. Younes (2007: 114) considera que la vida de un municipio tiene tres elementos esenciales:

- i) Geográfico: hace referencia al territorio.
- ii) Político: tiene una autoridad administrativa (el alcalde).
- iii) Demográfico: cuenta con unos habitantes.

Estos elementos se consideran incompletos como se verá a continuación y se desprende del Código de Régimen Municipal (Ley 4ª de 1913 y Decreto 1333 de 1986). Bajo esta óptica se considera la existencia de un municipio si tiene población, territorio y autoridad y se establecía que "el territorio sometido

a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el distrito municipal o municipio"⁶⁸

Galvis (2007: 176) considera que son cinco elementos constitutivos del municipio, a saber: i) la **población**, entendida esta como "el conjunto de familias que desarrollan una unidad de comunidad y unas relaciones de vecindad y que tienen en común unas finalidades públicas que trascienden la esfera de la familia pero que no llegan a aquellas en que se desenvuelven otras entidades de carácter público (departamento, nación)"; ii) el **territorio**, es decir el lugar donde se asienta la población; iii) unas **autoridades**; iv) una **subordinación** al Estado y a sus fines generales, "que no pueden ser distintos a los que indica el bien común de la colectividad"; y v) una **finalidad**.

68 Artículo 8º del Código de Régimen Municipal de 1913.

Tabla 2. Características de los elementos esenciales de un municipio

Elementos esenciales	Característica	Importancia
Población	Voluntad de vivir en común, vecindad, unidad de comunidad y actuar bajo finalidades comunes.	Es uno de los criterios más importantes para clasificar a los municipios.
Territorio	Espacio en el que vive la población; tiene límites bajo los cuales la Administración ejerce autoridad.	El territorio puede variar, así: por segregación (cuando de él sale uno nuevo), por fusión (cuando desaparece para agregarse a otro) o por supresión.
Autoridades	En la jurisdicción territorial se ejerce poder político sin relaciones de subordinación y dependencia entre gobernantes y gobernados.	Hay autoridades como alcalde, concejo, personería, juzgados que por derecho interactúan con las realidades sociológicas de un municipio.
Finalidad	La razón de ser es el bien común ⁶⁹ . Se vale de su Administración Pública para crear condiciones necesarias para el pleno desarrollo de la población.	El bien común en una municipalidad está subordinado al del Estado.
Subordinación al Estado y sus fines	Permite comprender su naturaleza. Poseen autonomía pero no soberanía. Está sometido a las entidades, políticas y normas del orden nacional.	Si tuvieran soberanía serían Estados-

Elaboración propia a partir de Galvis (2007).

Para el autor precitado, el municipio es un “conjunto de familias que habitan en un territorio, tiene autoridades, recursos y normas propios, debe satisfacer las necesidades de la población por medio de servicios sociales públicos y de todas las actividades necesarias para dotar de las mejores condiciones de vida a sus habitantes; y está sujeto al control de las autoridades públicas superiores, como

el departamento y la nación, en razón del bien general del Estado”. Dentro del concepto propuesto por Galvis y atendiendo los arreglos institucionales colombianos, para el control y la prestación armónica se han establecido tres principios que armonizan la prestación y el cumplimiento de los fines del Estado: la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad, como se resume en la tabla 3.

Tabla 3. Principios de las competencias de los entes territoriales.

Principio	Concepto	Soporte jurisprudencial
Coordinación	Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de las funciones estatales. Debe ser arriba hacia abajo (nación con entes territoriales), de abajo hacia arriba (entes territoriales con nación) y horizontalmente (entre entidades territoriales).	Constitución Política, artículo 209 Sentencia C-1051 de 2001
Concurrencia	Proceso de participación entra la nación y los entes territoriales de tal forma que intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial” (auto 383 de 2010).	Sentencia C-201 de 1998 Sentencia C-1051 de 2001
Subsidiariedad	Sólo cuando “la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la nación), para que estos asuman el ejercicio de esas competencias” (auto 383 de 2010).	Sentencia C-1051 de 2001

Fuente: auto 383 de 2010, seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

69 Este autor toma la definición de bien común de Giorgio La Pira, quien la define en los siguientes términos: “consiste en la creación de condiciones exteriores de vida que permitan el pleno desarrollo de la persona humana”.

Estos principios resaltan que si bien el municipio se constituye en la unidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado colombiano, atendiendo que debe cumplir las **finalidades** del Estado bajo la **subordinación de este y de sus fines**, están los niveles superiores de gobierno para apoyar dicha prestación. Esta disposición del derecho público es importante sobre todo en municipios pequeños que tienen baja capacidad de gestión y prestación de los servicios públicos.

1.2 Funciones del municipio.

Según la Constitución Política, al municipio le corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (artículo 311). Adicionalmente, la Ley 136 establece que son funciones de las municipales, las siguientes (artículo 3º):

- Administrar asuntos municipales y prestar los servicios que les confiere la ley.
- Ordenar el desarrollo de su territorio y construir obras que se requieran para el progreso del municipio.
- Planificar el desarrollo en todas sus dimensiones y en coordinación con los demás niveles de gobierno y entidades.
- Resolver las necesidades “insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación”.
- Prever el adecuado manejo de los recursos naturales.
- Impulsar el mejoramiento económico y social de su población.
- Realizar el máximo esfuerzo en la medida de sus capacidades, bajo la subsidiariedad de otras entidades.
- Las demás que señale la ley.

De acuerdo con Torres (2011), las disposiciones constitucionales del artículo 311 y normativas de la Ley 136 de 1994 muestran un cúmulo de funciones que la legislación colombiana asigna a los municipios. Sin embargo, hay funciones en sectores específicos que cumplen estos entes territoriales. Sin hacer una presentación exhaustiva, en la siguiente tabla se presentan las principales funciones que la normatividad establece.

Tabla 4. Principales funciones sectoriales de los municipios

Sector	Funciones
Educativo ⁷⁸	Dirigir y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básico y medio. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones. Trasladar plazas y docentes entre las instituciones educativas de su jurisdicción.
Salud	Formular y ejecutar planes, programas y proyectos en salud en armonía con los demás niveles de gobierno. Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud. Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud de su población. Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud. Financiar y cofinanciar la afiliación al régimen subsidiado de salud. Contratar la prestación de servicios en el régimen subsidiado.
Servicios públicos	Financiar, cofinanciar proyectos para la ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.
Vivienda	Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios.
Agropecuario	Promover y participar en proyectos de desarrollo rural. Prestar directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria. Promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores.
Transporte	Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas de propiedad del municipio. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.
Ambiental	Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano. Realizar actividades para el manejo de cuencas hidrográficas.
Centro de reclusión	Apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles.
Deporte y recreación	Promover las actividades deportivas, de recreación y aprovechamiento del tiempo libre. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.
Cultura	Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural. Apoyar y fortalecer las expresiones multiculturales del municipio.
Prevención y atención de desastres	Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo.
Justicia	Los municipios podrán financiar inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía.

Elaboración propia a partir de Torres (2011)

70 En el tema de salud, educación y agua potable, las leyes 715 y 1176 proveen los recursos para el cumplimiento de estas funciones. La bolsa que financia estos sectores se conoce como Sistema General de Participaciones.

1.3 Creación de municipios

La facultad de crear y suprimir municipios, desde la Constitución de 1886, está en cabeza de las **asambleas departamentales**. Con la nueva Constitución, el artículo 300 establece que “Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas (...). 6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias”. Posteriormente el artículo 8 de la Ley 136 reglamentó los requisitos para la creación de municipios, disposición que fue reglamentada por la Ley 617 de 2000. Así, actualmente los requisitos para la creación de los municipios son los siguientes:

“1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.

“2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane.

“3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

“4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

“En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad

de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse” (artículo 15).

La iniciativa para crear municipios puede provenir de: i) los miembros de la asamblea departamental; ii) el gobernador; iii) iniciativa popular. En caso de que una iniciativa sea archivada podrá presentarse nuevamente después de tres años.

Los actos administrativos de creación de municipios deben ser examinados por el tribunal administrativo de la jurisdicción sobre la legalidad del mismo. Cualquier ciudadano puede impugnar o coadyuvar la constitucionalidad de la iniciativa; el ministerio público rinde concepto sobre esta. Una vez superado este examen de legalidad por el tribunal, debe ser sometida la propuesta sobre la creación del municipio a referendo⁷¹; si es aprobada por la mitad más uno de los habitantes y pasa el umbral electoral (una cuarta parte del censo electoral habilitado en el territorio), el gobernador sancionará la ordenanza de creación.

La ley establece una excepción. Se podrán crear municipios por la asamblea departamental, sin el lleno de los requisitos mencionados, previo concepto del presidente de la república, en casos de defensa nacional o cuando se trate de corregimientos creados por el Gobierno antes de 1991 que sean de zona de frontera, siempre y cuando no hayan pertenecido a ningún municipio.

2. Municipios creados durante el período 1991-2011.

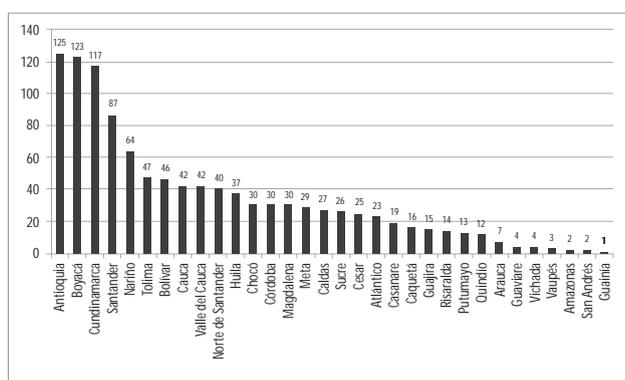
Actualmente según la información poblacional del DANE hay 1.102 municipios⁷²; Antioquia, Boyacá y Cundinamarca⁷³ tienen más de 100 municipios: 125, 123 y 117, respectivamente.

71 En la Ley 134 se expresa que los mecanismos de participación establecen que “El Registrador del Estado Civil correspondiente, diseñará la tarjeta electoral que será usada en la votación de referendos, la cual deberá, por lo menos, contener: 1. La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente la norma que se somete a referendo. 2. Casillas para el SÍ, para el NO y para el voto en blanco. 3. El articulado sometido a referendo” (artículo 41).

72 Actualmente está en proceso de constitución en Bolívar el municipio 1.103, denominado Brazuelo de Papayal.

73 Cundinamarca incluye el Distrito Capital de Bogotá.

Gráfica 1. Total de municipios por departamento, 2011



Elaboración propia.

Esto equivale, según la Tabla 5, a que el 9,4% de los departamentos tengan más de 100 municipios en su jurisdicción, mientras que el 56% tienen menos de 30 municipios en su territorio.

Tabla 5. Grupos de departamentos por número de municipios de su jurisdicción.

Rango de municipios	Número de municipios
Mayor de 100	3
Entre 51 y 100	2
Entre 30 y 50	9
Menor de 30	18
Total	32

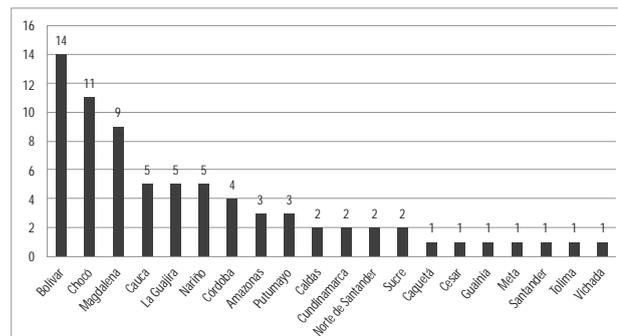
Elaboración propia.

La información muestra que desde 1991 se han creado 74⁷⁴ municipios, es decir el 6,7% del total de

74 El listado de municipios creados se relaciona en la tabla 7 de los anexos.

municipios⁷⁵. En 20 (62,5%) de los 32 departamentos⁷⁶ se han creados unidades territoriales (ver mapas 1 y 2). Igualmente no se ha suprimido ningún ente territorial.

Gráfica 2. Municipios creados por departamentos 1991-2011



Elaboración propia a partir del DANE (2011).

Del total de municipios creados en los últimos 20 años, el 46% se ha creado en tres departamentos: Bolívar (18,9%), Chocó (14,9%) y Magdalena (12,2%). Excluyendo a los territorios antiguos⁷⁷ en estos departamentos es donde mayor peso tienen los municipios dentro del total de municipios que registran actualmente. Por ejemplo, en Chocó, de los 30 municipios que tiene actualmente, 11 fueron creados durante el periodo de estudio. Esta proporción es superior al 30% para los departamentos de Bolívar, Magdalena y La Guajira⁷⁸.

75 En Colombia según el DANE hay 1.102 municipios. Actualmente está en proceso de constitución en Bolívar el municipio 1.103, denominado Brazuelo de Papayal.

76 Los doce departamentos donde no se han creado municipios son: Antioquia, Arauca, Atlántico, Guaviare, Huila, Quindío, Risaralda, San Andrés, Valle del Cauca, Vaupés, Boyacá, Casanare.

77 Se denomina territorios antiguos a las comisarías e intendencias que pasaron a ser departamentos, como Amazonas, Vaupés, Guainía, Viçhada y Guaviare.

78 Este patrón puede corresponder a la existencia de recursos naturales como petróleo, carbón y oro, una de las hipótesis que se maneja en el presente trabajo de investigación. Esta hipótesis será objeto de discusión en la segunda entrega.

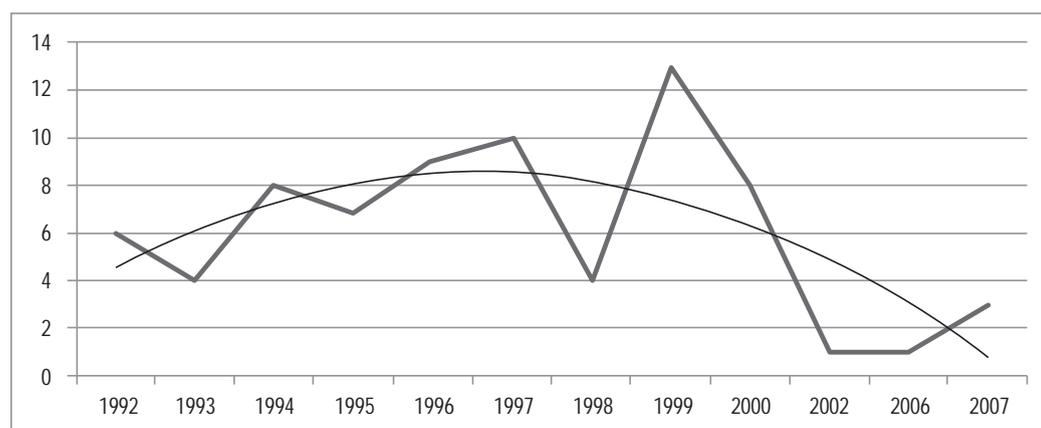
Tabla 6. Participación de los municipios creados en el total de municipios por departamento.

Departamento	Totales 2011	Creados 1991-2011	Participación creados
Bolívar	46	14	30,4%
Chocó	30	11	36,7%
Magdalena	30	9	30,0%
Cauca	42	5	11,9%
La Guajira	15	5	33,3%
Nariño	64	5	7,8%
Córdoba	30	4	13,3%
Amazonas (1)	2	2	100,0%
Putumayo	13	3	23,1%
Caldas	27	2	7,4%
Cundinamarca	117	2	1,7%
Norte de Santander	40	2	5,0%
Sucre	26	2	7,7%
Caquetá	16	1	6,3%
Cesar	25	1	4,0%
Guainía (1)	1	1	100,0%
Meta	29	1	3,4%
Santander	87	1	1,1%
Tolima	47	1	2,1%
Vichada	4	1	25,0%
Total	691	73	10,6%

Cálculos propios a partir del DANE (2011). (1) Territorios antiguos.

Igualmente, los datos muestran que en el periodo de análisis, a finales de la década de los años noventa es cuando más municipios se crean. La gráfica 3 muestra una U invertida en la tendencia temporal de la creación de entidades municipales⁷⁹.

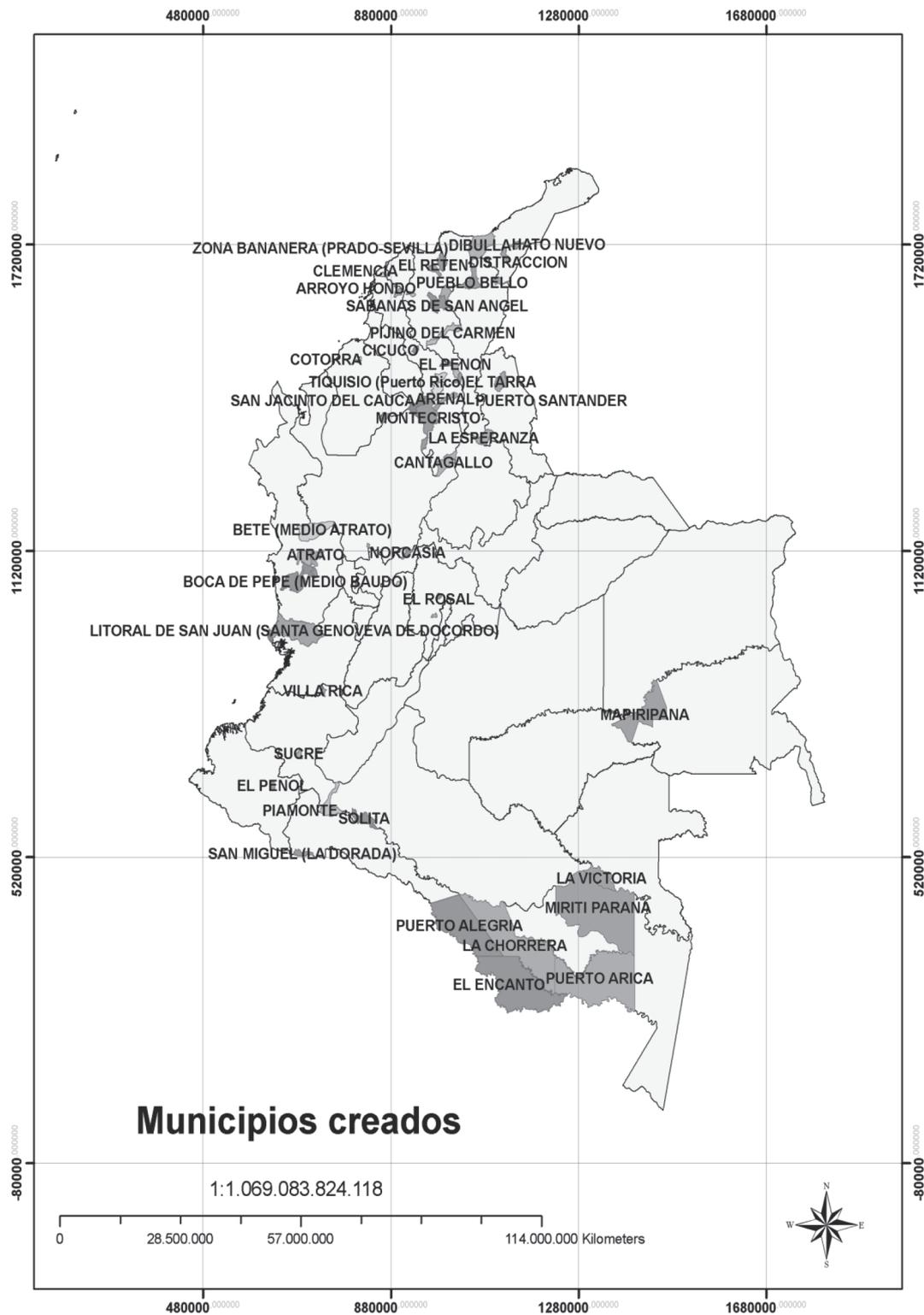
Gráfica 3. Municipios creados por año, 1991-2011



Elaboración propia a partir del DANE (2011).

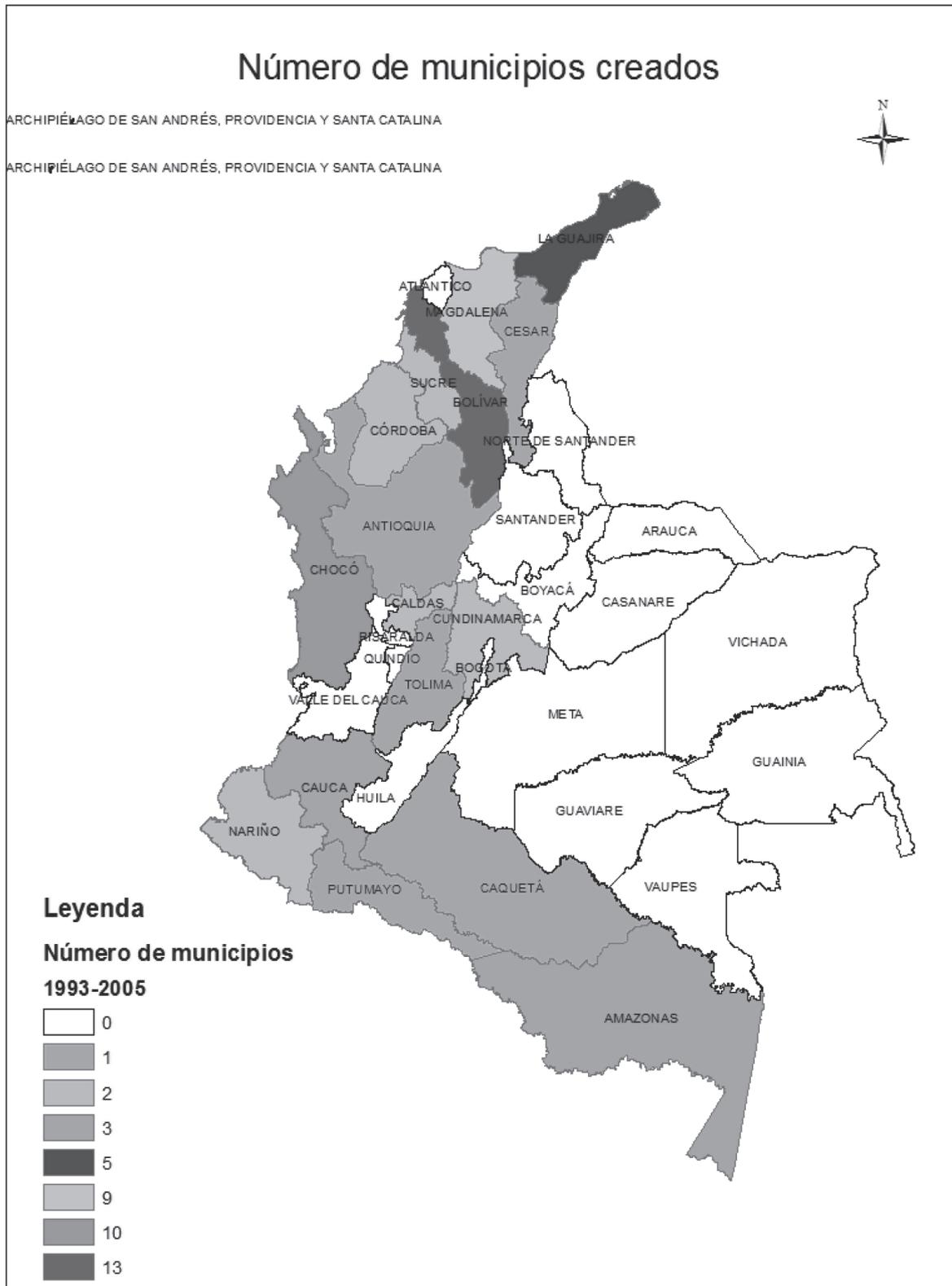
⁷⁹ Esta relación puede estar asociada a la consolidación de los grupos paramilitares y al nacimiento del proceso conocido como parapolítica, la cual logra su consolidación en las elecciones nacionales para Congreso en el año 2002 después de la consolidación regional.

Mapa 1. Municipios creados



Elaboración propia a través de los censos 1993 y 2005.

Mapa 2. Número de municipios creados



Elaboración propia a través de los censos 1993 y 2005.

De los 74 municipios creados, 73 correspondían a categoría fiscal sexta, es decir, tenían una población inferior a 10.000 habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales⁸⁰ (Ley 617, artículo 2º). Solo Puerto Santander (Norte de

Santander) se excluye de este grupo, al ubicarse en categoría cuarta. Esto muestra que los municipios creados, si bien se puede deber a la presencia de recursos naturales (y por tanto ser partícipes de rentas de regalías), no tienen una capacidad de generar recursos fiscales propios. Esta hipótesis se corrobora si se tiene en cuenta solo la población. Para 2011 el 55% (41) de los municipios tenía una población superior a 10.000 habitantes, es decir, que cumplían el segundo criterio para estar en una categoría fiscal diferente a la sexta.

80 Si bien la ley estipula dos criterios, el de mayor peso es el fiscal, en parte porque dicha ley se hizo con el propósito de sanear las finanzas de las entidades territoriales después de la crisis fiscal acaecida a finales de la década de los años noventas.

Tabla 7. Población de los municipios creados, 2011

Rango	Total	%	Promedio	Mínimo	Máximo
Menor de 10.000	33	45	6.931	1.054	9.854
Entre 10.000 y 20.000	29	39	14.262	10.079	19.654
Entre 20.000 y 30.000	9	12	23.147	20.053	28.292
Mayores de 30.000	3	4	42.293	33.480	58.964
Total	74		13.309	1.054	58.964

Elaboración propia a partir de las proyecciones del Censo de 2005.

La tabla 7 muestra que la población promedio de los 74 municipios es de 13.309 habitantes. El municipio con menos habitantes tenía 1.054 habitantes y el de mayor 58.964. Tres municipios (4%) tiene más de 30.000 habitantes, estos son Tuchín⁸¹ (Córdoba), Zona Bananera⁸² (Magdalena) y Cumaribo⁸³ (Vichada).

Con respecto a las condiciones sociales de los municipios, el 42% de las entidades territoriales tienen altos índices de pobreza⁸⁴: el 37% presenta índices medio-altos de pobreza y solamente 4 municipios recién

creados tiene índices bajos de pobreza. De acuerdo con esta información, 4 municipios recién creados tienen toda su población en condición de pobreza. Estos municipios son: Piamonte (Cauca), Puerto Guzmán (Putumayo) y Medio Atrato (Chocó) y Medio Baudó (Chocó). Además, cuatro municipios tienen más del 90% de su población en condiciones de pobreza: San Jacinto del Cauca (Bolívar), con el 90,43%; Carmen del Darién (Chocó), con el 90,67%; Tuchín (Córdoba), con el 92,26%, y Río Quito (Chocó), con el 98,81%. Por su parte, los entes territoriales con menos pobreza son Guachené (Cauca), con 26,23%; San José (Caldas), con 25,23%; El Rosal (Cundinamarca) con el 24,68%, y Granada (Cundinamarca), con el 18,25%.

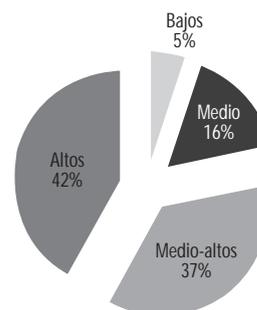
81 Segregado de San Andrés de Soplaviento.

82 Segregado de Ciénaga.

83 Segregado de Santa Rita y San José de Ocune.

84 Para efectos de este cálculo se tomó la información proyectada del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que realizó el Departamento Nacional de Planeación, que tiene en cuenta para distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para el año 2010. Se consideraron los siguientes rangos: índices alto superior al 70% de la población con NBI; índices medio-altos: entre el 50 y 70% de la población con NBI; índice medio: entre el 30% y 49,9% de la población con NBI; e índices bajos, con una población con menos del 30% en NBI. Este indicador de pobreza considera un hogar pobre si cumple alguna de cinco condiciones, a saber: i) Viviendas inadecuadas; ii) Viviendas con hacinamiento crítico; iii) Viviendas con servicios inadecuados; iv) Viviendas con alta dependencia económica; y v) Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Ver DANE (2011). Consulta en línea http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=231&Itemid=66.

Gráfica 4. Índices de pobreza de los municipios creados, 2010



Elaboración propia a partir del Departamento Nacional de Planeación (2010).

Conclusiones

El desarrollo municipal de los últimos 20 años muestra que el municipio cumple cada vez más un papel protagónico en el desarrollo del país. La Constitución Política de 1991 junto con la normatividad colombiana que configura el régimen municipal dotó a las entidades territoriales de un conjunto amplio de competencias que le permiten a la **unidad fundamental** de la organización político-administrativa participar en la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con diversas temáticas. El proceso de descentralización indiscutiblemente se consolidó con el nuevo pacto político de 1991.

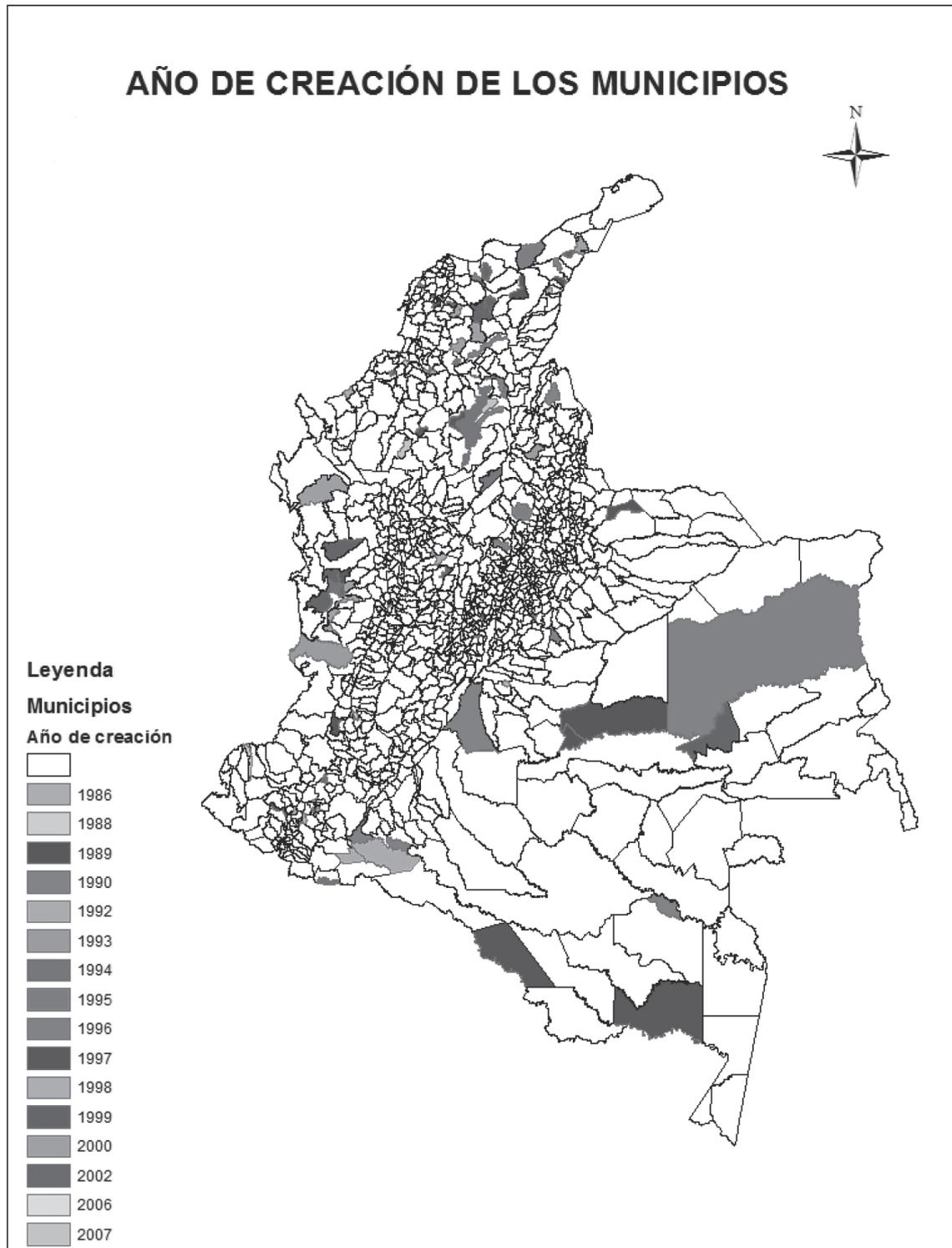
Un aspecto importante es que después de la Constitución de 1991 no se han suprimido municipios y se han creado el 6,7% (74) de los 1.102 municipios certificados actualmente. Los departamentos en donde más se crean municipios, según se aprecia en el mapa 1, son aquellos ubicados en el norte del país. Específicamente, los departamentos donde más se han creado son Bolívar (14), Chocó (11) y Magdalena (9).

Por temporalidad, a finales de los años noventa se crean más municipios. Hay dos aspectos sobre los cuales se debe indagar al respecto:

- i) La relación entre la creación de los municipios y la presencia de recursos naturales.
- ii) La relación entre la creación de municipios y la consolidación de los grupos armados ilegales, más específicamente el proceso conocido como la parapolítica.

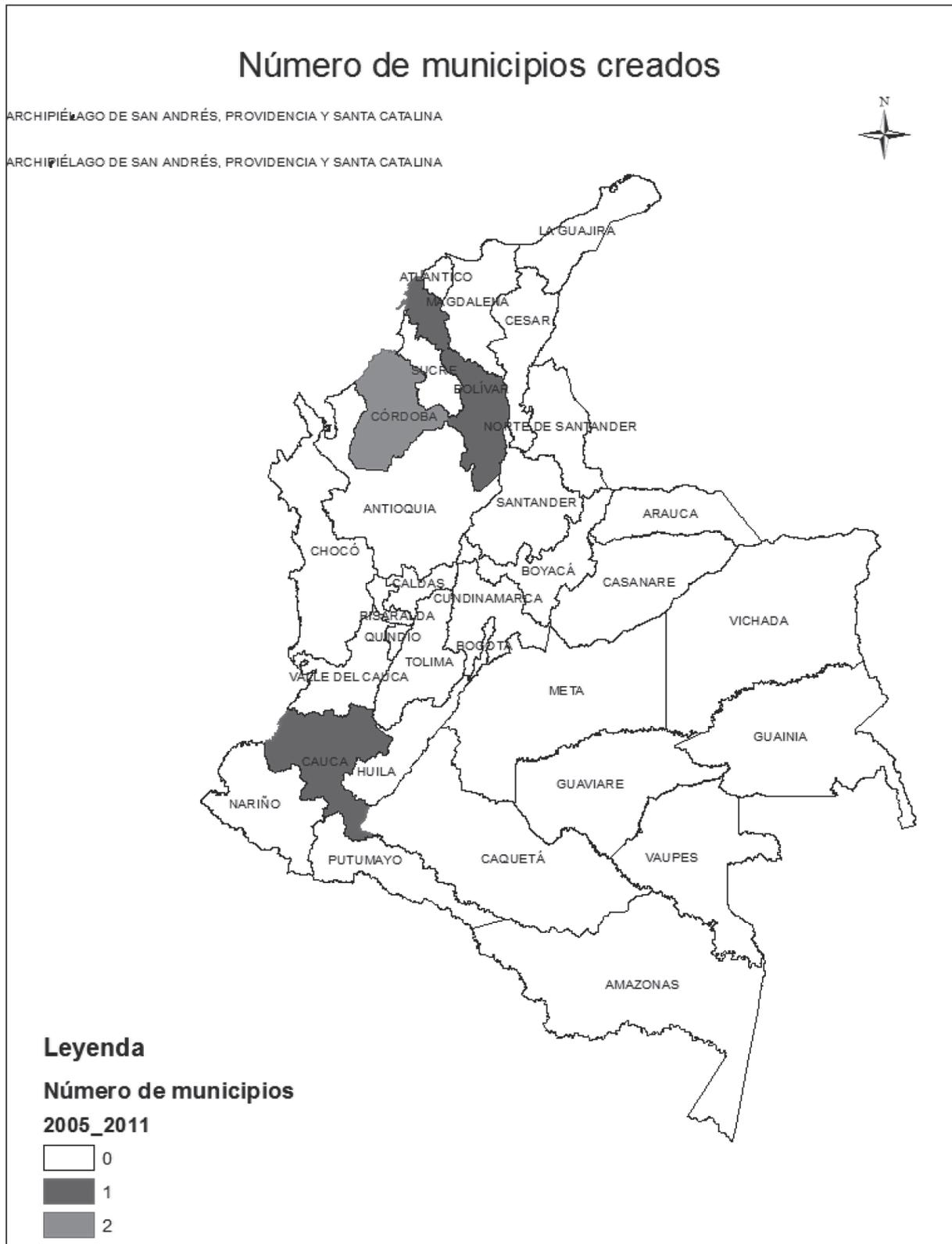
Se destacan tres características de los municipios creados después de la Constitución Política: i) son municipios con baja capacidad fiscal. Exceptuando a Puerto Santander, todos los municipios tuvieron ingresos corrientes de libre destinación inferiores a los \$8.025.000.000 en la vigencia fiscal de 2010; ii) son municipios con una población promedio de 13.309 habitantes, solo tres tienen más de 30.000 y el 84% tiene menos de 20.000; y, el 78% de los municipios creados presentan cifras de pobreza preocupante, lo cual se convierte en un reto enorme teniendo en cuenta que la función fundamental de las entidades territoriales es el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Mapa 3. Año de creación de los municipios



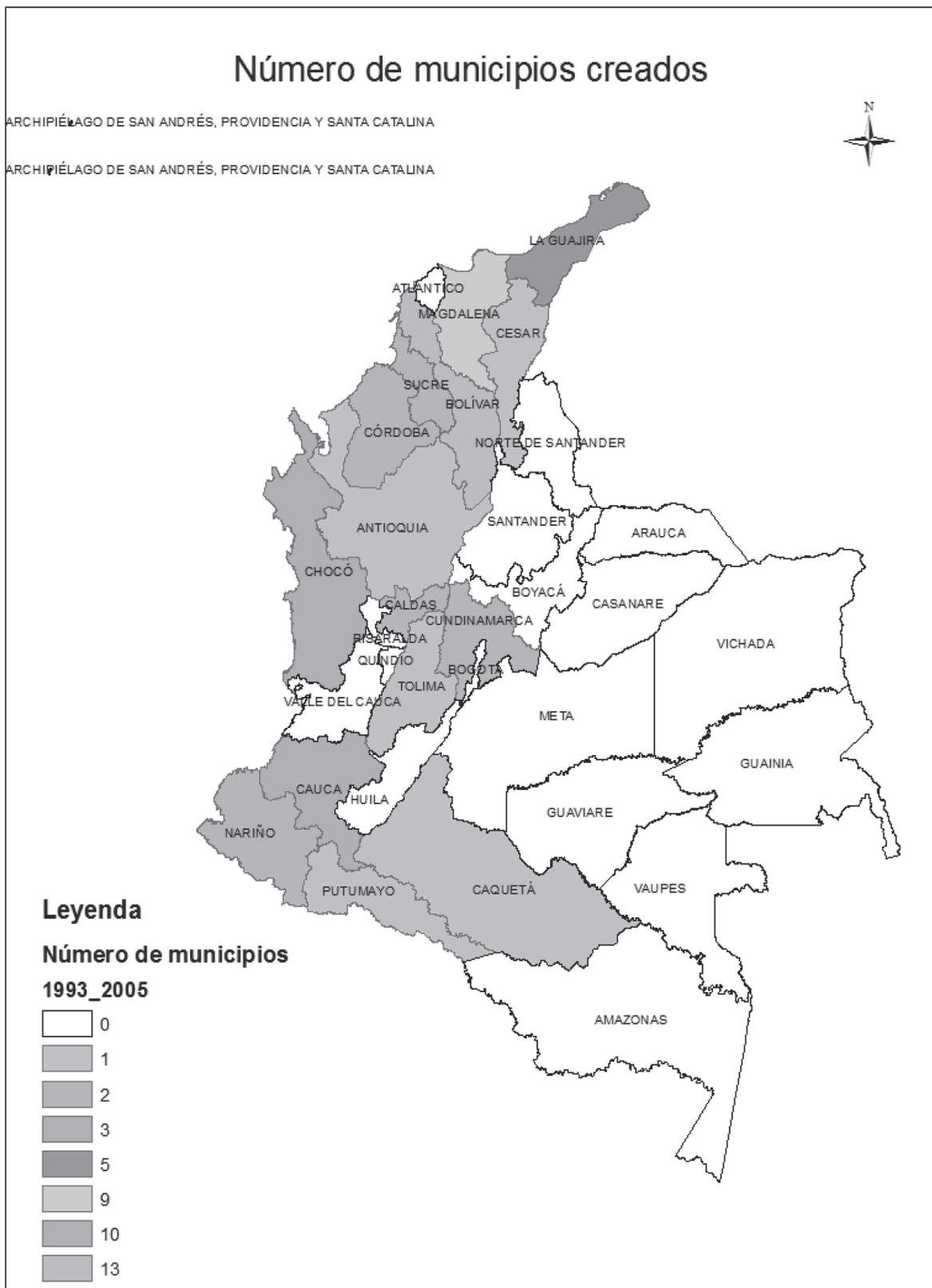
Elaboración propia a través de los censos 1993 y 2005.

Mapa 4. Número de municipios creados



Elaboración propia a través de los censos 1993 y 2005.

Mapa 5. Número de municipios creados



Elaboración propia a través de los censos 1993 y 2005.

Tabla 8. Municipios creados desde 1991 por departamento y año

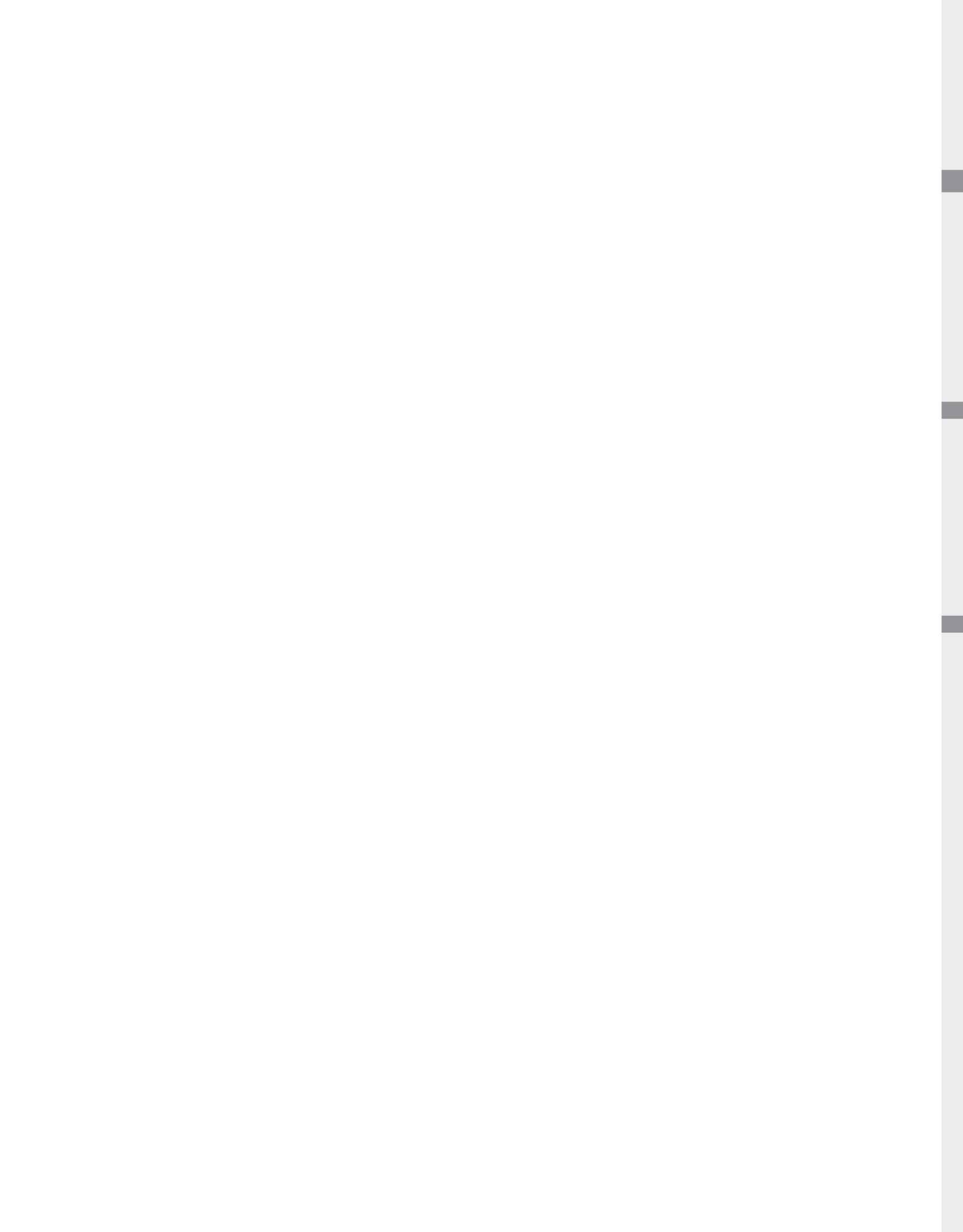
Departamento	Código	Municipio segregado	Año creación	Municipios segregantes
Amazonas	91430	La Victoria (CD)	1996	Mirití-Paraná
	91530	Puerto Alegría (CD)	1997	El Encanto
	91536	Puerto Arica (CD)	1997	La Chorrera
Bolívar	13030	Altos del Rosario	1994	Barranco de Loba
	13160	Cantagallo	1994	San Pablo
	13188	Cicuco	1994	Talaigua Nuevo
	13300	Hatillo de Loba	1994	San Martín de Loba y San Fernando
	13458	Montecristo	1994	Achí
	13810	Tiquisio	1994	Pinillos
	13222	Clemencia	1995	Santa Catalina
	13268	El Peñón	1995	San Martín de Loba
	13580	Regidor	1995	Río Viejo
	13042	Arenal	1996	Morales
	13620	San Cristóbal	1996	Soplaviento
	13062	Arroyohondo	1997	Calamar y Mahates
	13655	San Jacinto del Cauca	1997	Achí
13490	Norosí	2007	Río Viejo	
Caldas	17665	San José	1997	Risaralda
	17495	Norcasia	1999	Samaná
Caquetá	18785	Solita	1996	Valparaíso
Cauca	19290	Florencia	1993	Mercaderes
	19533	Piamonte	1996	Santa Rosa
	19845	Villa Rica	1998	Santander de Quilichao
	19785	Sucre	1999	Bolívar
	19300	Guachené	2006	Caloto
Cesar	20570	Pueblo Bello	1997	Valledupar
Chocó	27250	El Litoral del San Juan	1993	Istmina
	27135	Cantón de San Pablo	1994	Istmina
	27050	Atrato	1997	Quibdó
	27425	Medio Atrato	1999	Quibdó
	27430	Medio Baudó	1999	Bajo Baudó
	27600	Río Quito	1999	Quibdó
	27810	Unión Panamericana	1999	Tadó e Istmina
	27150	Carmen del Darién	2000	Riosucio
	27160	Cértegui	2000	Tadó, Lloró y Bagadó
	27450	Medio San Juan	2000	Condoto y Nóvita
	27580	Río Iró	2000	Condoto, Tadó e Istmina

Departamento	Código	Municipio segregado	Año creación	Municipios segregantes
Córdoba	23300	Cotorra	1997	Lorica y San Pelayo
	23350	La Apartada	1997	Ayapel y Montelíbano
	23682	San José de Uré	2007	Montelíbano
	23815	Tuchín	2007	San Andrés de Sotavento
Cundinamarca	25312	Granada	1995	Soacha
	25260	El Rosal	1997	Subachoque
Guainía	94663	Mapiripana (CD)	1999	Barranco Minas
La Guajira	44090	Dibulla	1995	Riohacha
	44098	Distracción	1995	Fonseca
	44420	La Jagua del Pilar	1998	Urumita
	44378	Hato Nuevo	1999	Barrancas
	44035	Albania	2000	Maicao
Magdalena	47268	El Retén	1996	Aracataca
	47545	Pijiño del Carmen	1996	Santa Ana
	47030	Algarrobo	1999	Fundación, Ariguani y Pivijay
	47205	Concordia	1999	Cerro de San Antonio y Pedraza
Magdalena	47660	Sabanas de San Ángel	1999	Ariaguani, Pivijay, Chivolo
	47980	Zona Bananera	1999	Ciénaga
	47460	Nueva Granada	2000	Plato
	47720	Santa Bárbara de Pinto	2000	Santa Ana y Plato
	47960	Zapayán	2000	Pedraza, Tenerife y El Piñón
Meta	50270	El Dorado	1992	Cubarral y El Castillo
Nariño	52240	Chachagüí	1992	Pasto
	52565	Providencia	1992	Túquerres
	52685	San Bernardo	1992	Albán
	52254	El Peñol	1998	El Tambo
	52480	Nariño	1999	Pasto
Norte Santander	54385	La Esperanza	1993	Ábrego y Cáchira
	54553	Puerto Santander	1993	Cúcuta
Putumayo	86569	Puerto Caicedo	1992	Puerto Asís
	86571	Puerto Guzmán	1992	Mocoa
	86757	San Miguel	1994	Valle del Guamuez
Santander	68235	El Carmen de Chucurí	1995	San Vicente de Chucurí
Sucre	70233	El Roble	1998	Sincé, Corozal y San Benito Abad
	70221	Coveñas	2002	Santiago de Tolú
Tolima	73520	Palocabildo	1996	Falan
Vichada	99773	Cumaribo	1996	Santa Rita y San José de Ocune

Fuente: Dane (2011). Proyecciones del Censo 2005.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cardozo, Antonio María. (1943). *Derecho municipal colombiano*, Bogotá, Librería Camacho Roldán, Bogotá.
- Escobar, José Alfredo. (1980). *El municipio, ¿organismo inoperante o gestor del desarrollo?* Bogotá.
- Franco, Rolando. (1996). *Los paradigmas de política social en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Galvis, Fernando. (2007). *El municipio Colombiano*. Editorial Temis, Bogotá.
- Giraldo, César. (2001). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. ESAP- Editorial Desde Abajo, Bogotá.
- Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial (2003). *La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia*, Bogotá.
- Tamayo, Enrique. (1987). *Administración municipal colombiana*. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá.
- Tocqueville, Alexis. (1978). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Torres, Hernán. (2011). *Aspectos básicos del régimen municipal*. Biblioteca Jurídica DIKE, Bogotá.
- Vidal, Jaime. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Centro Editorial, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Younes, Diego. (2007). *Curso de derecho administrativo*. Editorial Temis, octava edición actualizada, Bogotá.
- Wiesner, Eduardo. (1992). "Colombia: descentralización y federalismo. Informe final de la misión para la descentralización". Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Legales y jurisprudenciales**
- Colombia. Constitución Política de 1991.
- Colombia. Ley 134. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Colombia. Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Colombia. Ley 617. Por la cual se reforman parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adicionan la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Colombia. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Colombia. Sentencia C-579 de 2001. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández
- Colombia. Sentencia C-201 de 1998. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz. En: Auto 383 de 2010.
- Colombia. Auto 383 de 2010. Seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.



resumen

En julio de 2010, los 12 países, que conforman la UNASUR, incluido Colombia, ratificaron el tratado; desde allí este foro se ha vuelto propicio para el diálogo y solución de problemas políticos con los vecinos; Colombia también ha utilizado el tratado para aumentar sus exportaciones a los países miembros; esto ha ocurrido porque Colombia es una vecindad manufacturera complementaria para ese bloque; dentro de las cadenas productivas conjuntas que piensa crear UNASUR, Colombia tiene alta competitividad los sectores: minero petrolero, agroindustria, y servicios en los clústeres de: salud, turismo y producción de telenovelas.

Palabras clave: ALADI, Acuerdos de Alcance Parcial AAP y Complementación Económica, CAN, MERCOSUR, Cadenas productivas, clústeres de salud y turismo

abstract

In July 2010, the 12 countries that make up the Union of South American Nations (UNASUR for its Spanish acronym), including Colombia, ratified the treaty. From that moment on, this forum has permitted the dialogue and settlement of political controversies with neighbor countries. Colombia has used this treaty to increase its exports to Member countries since Colombia is a manufacturing country that complements this cluster. Colombia is a highly competitive country in the mining, oil and agro-industrial sectors as well as in health, tourism and soap production related services.

Key words: ALADI, Partial Scope Agreements and Economic Complementation, CAN, MERCOSUR, productive chains, health and tourism clusters.

resumo

Em julho de 2010, os 12 países da UNASUR, incluindo a Colômbia ratificaram o tratado; desde ali este fórum tornou-se propício para o diálogo e a solução de problemas políticos com os vizinhos; A Colômbia também tem usado o tratado para aumentar suas exportações a os países membros, isso tem acontecido porque a Colômbia é uma vizinhança manufatureira complementar para esse bloco, dentro das cadeias produtivas conjuntas que planeja criar UNASUR. A Colômbia tem setores altamente competitivos: mineiro petrolero, agronegócios e serviços em clusters ou grupos de: saúde, turismo e produção de telenovelas.

Palavras-chave: ALADI, Acordos de Alcance Parcial (AAP) e Complementação Económica, CAN, MERCOSUR, cadeias produtivas, Clusters de saúde e turismo.

Unasur, una oportunidad para el diálogo político y la oferta exportadora colombiana.

LUIS NELSON BELTRÁN MORA⁸⁵

Introducción

En abril de 2008 se creó la Unión de Naciones del Sur Unasur, proyecto que busca la unión política, social, cultural y económica de los doce países que conforman Suramérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Chile, Uruguay, Surinam, Guyana y Venezuela; en julio de 2010 el tratado fue ratificado por todos los países; Colombia ya se ha beneficiado de Unasur comoquiera que este logró en 2011 que nuestro país restableciera sus relaciones diplomáticas y comerciales con Ecuador y Venezuela, después de los acontecimientos de 2008 que rompieron todas las relaciones y cerraron las fronteras; en este artículo se hace una evaluación de lo que significa Unasur en la parte comercial para Colombia.

En la primera parte se revisan los antecedentes de Unasur para afirmar que Colombia ha sido animador constante del proceso de integración suramericano. En el segundo ítem se muestran los resultados de Colombia en ese bloque, concluyendo que desde que entró en funcionamiento el Acuerdo de Alcance Parcial 059 de 2004, CAN-Mercosur, Colombia multiplicó por 4 sus flujos comerciales al grupo. Finalmente, en el ítem tercer se presentan los proyectos sobre cadenas productivas conjuntas de Unasur, donde podría trabajar Colombia para una mejor utilización del tratado.

1. Antecedentes de Unasur.

Desde la creación de modelo de sustitución de importaciones en los años treinta, Colombia ha sido un animador y visionario de

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

Beltrán, Luis Nelson. 2013. "Unasur: una oportunidad para el diálogo político y la oferta exportadora colombiana". *Administración & Desarrollo* 41(57): 93-104.

85 Este artículo hace parte del proyecto que dirige el autor en la ESAP sobre tratados de nueva generación: el caso de Unasur, una proyección hacia un área monetaria óptima para la integración suramericana. Se agradece la colaboración de la asistente de investigación Adriana Morales.

la integración regional en Suramérica. Colombia adhirió al primer acuerdo de Montevideo en 1961; y en 1968 creó el acuerdo de Cartagena (Beste, 2004); finalmente, en 1980 firmó el segundo tratado de Montevideo, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi); institución que en el momento actual es la rectora del comercio regional por los desarrollos de los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y Complementación Económica (CE) que permite a los países de la región desarrollar las ventajas comparativas y la complementación productiva de los países miembros (Grien, 2006).

Colombia apoyó dentro de la Aladi la constitución del “Sistema de Pagos Recíproco” en 1982, que en principio es un sistema que permite los pagos del comercio internacional entre los países miembros de Aladi, sobre todo en la épocas de crisis económica; incluso algunos analistas económicos consideran que el sistema está constituido para avanzar hacia el Mercado Común Regional (MCR) o a un área monetaria óptima en la región (Beltrán, 2012), en la medida que garantiza los pagos de comercio a través de los bancos centrales de los países utilizando las propias monedas de esos países. El sistema de pagos no ha progresado mucho porque no se acompañó de una base jurídica sólida; se dejó a voluntad de utilización de los países miembros⁸⁶. Sin embargo, desde 2003 el mecanismo lo viene aplicando Colombia, Brasil, Argentina en su comercio con Venezuela como instrumento útil para la realización de intercambios de bienes con ese país, en el contexto del control de cambios que impuso ese año el gobierno Chávez.

1.1 Acuerdos de alcance parcial.

Dentro de los precepto de la integración regional, Colombia firmó el primer tratado de Montevideo en 1960, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Cambio (Alalc), que inicialmente integró junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. De los preceptos de acuerdos regionales y complementación económica de la Alalc, nació la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) en 1980; este bloque quedó conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba y

por adhesión posterior Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela (Aladi, 2012).

La Aladi fue más allá de los planteamientos multilaterales de la Alalc, toda vez que impuso los Acuerdos de Alcance Parcial y Complementación Económica (AAP y CE), que no eran otra cosa que altas preferencias arancelarias para los países socios; acuerdos comerciales que no solo no abarcan la totalidad del universo arancelario, ni todas las normas y disciplinas comerciales, sino por lo general se adaptaban a la promoción de sectores de ventaja comparativa de cada país, a veces de un grupo reducido de partidas dentro de una agrupación comercial determinada. Los AAP operan de manera bilateral, aunque pueden tener nóminas de productos comunes con un respectivo grupo (Aladi, 2012).

Interpretando los AAP de la Aladi y comparándolos con la Cláusula de la Nación más Favorecida (CNMF) de la OMC, en la actualidad estos acuerdos permiten realizar más acuerdos comerciales regionales con otros grupos de países miembros, sin reconocer las preferencias de estos nuevos acuerdos a los países de los acuerdos preexistentes; esta situación es la que en la práctica llevó a Colombia a utilizar estos acuerdos con países de la región y centroamérica, entre otros.

Cuadro No. 1. Acuerdos más importantes de Alcance Parcial de Colombia en Aladi

Acuerdo/fecha	Contenido y alcance
No. 24 Colombia-Chile, 6 de diciembre de 1993	Establecer, en el más breve plazo posible, un espacio económico ampliado entre los dos países que permita la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.
AAPCE N° 33 Colombia, México, Venezuela, 13 de junio de 1994	Los objetivos de este tratado, desarrollados de manera específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes: a) estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes;
AAPCE N° 49 Colombia-Cuba, 15 de septiembre de 2000	El Acuerdo tiene entre otros objetivos fortalecer el intercambio comercial recíproco mediante el otorgamiento de preferencias arancelarias y no arancelarias.
AAPCE No. 59 18 de octubre de 2004, CAN-MERCOSUR: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela.	El presente acuerdo tiene, entre otros objetivos, establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos, en condiciones de competencia entre las Partes Contratantes, así como formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no arancelarias que afecten al comercio recíproco.
AAP Colombia-Venezuela, noviembre de 2011	Colombia y Venezuela firmaron un AAP y CE que radicaron en la Aladi; establece cero aranceles para más de 3.500 partidas y tiene como finalidad formalizar los intercambios entre las dos naciones.

Fuente: Aladi, 2012.

86 Después de que en 2003 Venezuela estableció un tipo de cambio fijo, un 30% del comercio de ese país con la región se ha realizado mediante el mecanismo de pagos recíproco de Aladi, es decir, por operaciones entre bancos centrales

En los noventa, no obstante los procesos de apertura económica de toda la región, Colombia, fiel a los preceptos de la Aladi, firmó un AAP con Chile y Cuba; y a pesar del regionalismo abierto de la década de los años dos mil y de los acuerdos de nueva generación con Estados Unidos 2006, Unión Europea 2010, EFTA 2010, el país no descuidó la agenda regional, pues no solo cohesionó a la CAN para firmar el AAP y CE 059 de 2004 o zona de libre comercio bloque a bloque con Mercosur, sino que en las cumbres suramericanas de presidentes impulsó la creación del acuerdo regional de Unasur. (Beltrán, 2012).

1.2 Unasur, una visión de integración política

Después de la CAN, que se puede considerar el acuerdo regional más importante que Colombia ha firmado en la región por su alto contenido en materia comercial, está sin duda Unasur, tratado que no solo tiene pensado la unión económica sino política y social de la región suramericana; este acuerdo ha sido promovido por los países de Mercosur especialmente Brasil y Venezuela, que se opusieron al esquema de negociación de los Estados Unidos, que desde la década de los noventa intentó hacer realidad el proyecto de Asociación de Libre Comercio de América (Alca), que pretendía unir en una zona de libre comercio a los 32 países de América Latina y los dos norteamericanos: Estados Unidos y Canadá.

Por considerar que este tratado perjudicaba a los países pequeños y establecía compromisos políticos de soberanía territorial con la cláusula democrática que se intentó imponer por los Estados Unidos y Canadá en la Cumbre de Quebec en 2001, como la negativa de los Estados Unidos a revisar su política de subsidios agrícolas, Colombia también decide estudiar el proyecto de reactivar un acuerdo político regional antes que el hemisférico. La Unasur para Colombia aparece como la alternativa de mediación a los conflictos con los países vecinos, especialmente a la política de Mercosur de trabajar en conjunto para hacer realidad la integración regional. En las cumbres suramericanas de presidentes de 2003 y 2008 Colombia apoyó la creación de lo que sería la Comunidad Suramericana en 2004 y el Unasur en 2008. Es necesario aclarar que nuestro país siempre estuvo dispuesto a entrar al grupo, pese a las diferencias de pensamiento de lo que significa en la práctica este proyecto; es claro que el pensamiento político de Unasur se deriva del proyecto de la

Alternativa Bolivariana Alba, donde Venezuela ha construido un acuerdo económico y político de defensa y solidaridad de los pueblos de América; y aunque para muchos en Colombia el modelo Alba es de corte socialista, hay que decir de este último que es el único proyecto que ha logrado en la región pasar de una zona de libre comercio, a un mercado común y a un área monetaria, llamada Sucre, que intenta consolidar una sociedad económica a partir de las fortalezas y ventajas comparativas de la región en el sector energético, con la propuesta de formar una sola empresa estatal de energía en el proyecto Petro-América. En Colombia otros visionarios integracionistas también creen que la Unasur recibió la influencia de los modelos de desarrollo endógeno cepalino estructuralistas; es decir, los que aceptan que si bien es necesario el Estado y el sector público en la economía, también se debe hacer partícipe al mercado y al sector privado, sobre todo en lo referente a los temas de promoción del comercio exterior de las pequeñas y medianas empresas (pymes), y de los conceptos de competitividad en los fundamentos del modelo de Investigación Desarrollo e Innovación (ID&I) para inserciones exitosas. No es gratuito que Colombia desde la creación de Unasur en 2008 haya sido escogida por sus trabajos locales en la dirección del Comité de Ciencia y Tecnología para la región.

2. Evolución del comercio de Colombia en Suramérica.

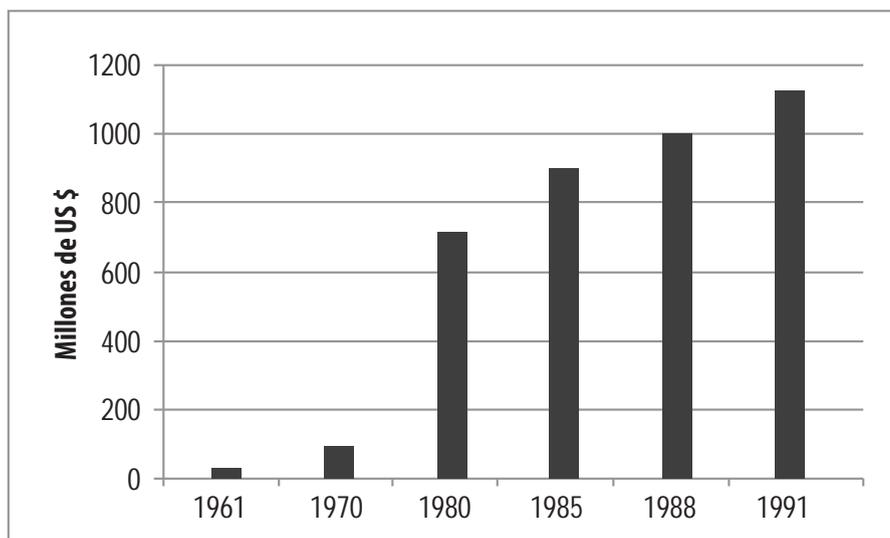
Los resultados de la política comercial suramericana son variados para Colombia; se puede señalar que, entre 1960 y 1990, cuando el país estrechó sus vínculos con la región, se produjeron importantes resultados para las exportaciones colombianas con los bloques y países que conforman la región; luego, entre 1990 y 2011, la política de apertura económica y la entrada en vigencia de los acuerdos multilaterales como el de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como el nuevo regionalismo abierto o firma de los tratados de libre comercio (TLC) con países por fuera de los acuerdos regionales, generaron una dinámica poco favorable para las exportaciones de Colombia a los países miembros de Unasur; de todas maneras, en ambos períodos, Colombia experimentó una interesante diversificación de su oferta exportadora, esto es, que la alta complementación económica y el desarrollo industrial colombiano terminaron imponiéndose en el comercio regional. En efecto,

las exportaciones colombianas más importantes a la región fueron sin duda las manufactureras.

Al evaluar el comercio exterior de Colombia en la región, hay que concluir que los AAP y CE contribuyeron a la internacionalización y diversificación de la oferta exportadora en la región,

permitiendo de paso el objetivo de industrialización del país. En el agregado de comercio hay que señalar que entre 1960 y 1991, producto de los acuerdos regionales, el comercio de Colombia en la Aladi se aumentó de manera exponencial; las exportaciones colombianas pasan de USD \$7 millones en 1960 a USD \$1.109 millones.

Gráfico 1. Exportaciones colombianas a la Aladi (1961-1991)



Fuente: Autor con base en Grien 1996 y Aladi 2012.

Al observar el cuadro 1 se puede comprobar que las exportaciones de Colombia a Aladi en ese periodo pasan de representar apenas el 1,6% de todas la ventas de Colombia al mundo en 1961

a 15,5% en 1991. Colombia es uno de los países que más ha ganado participación en el bloque de Aladi en materia de exportaciones, superado solo por Argentina.

Cuadro 1. Exportaciones de Colombia a Aladi por países (1961-1991)

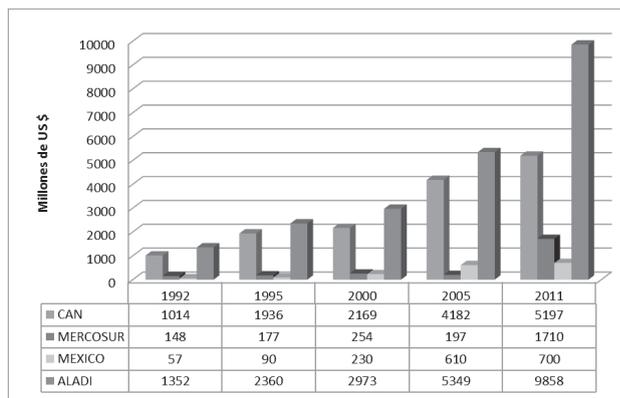
País/exportaciones	1961			1980			1991		
	ALADI	MUNDO	Par % ALADI	ALADI	MUNDO	Par % ALADI	ALADI	MUNDO	Par % ALADI
Argentina	112	964	11,6	1.847	8.021	23	3.364	11.934	28,1
Bolivia	5	76	6,6	379	1.033	36,7	433	895	48,4
Brasil	97	1.402	6,9	3.458	20.132	17	4.938	31.622	15,4
Colombia	7	434	1,6	551	3.945	14	1.109	7.269	15,2
Chile	38	508	7,5	1.106	4.693	23,6	1.239	9.048	13,7
Ecuador	7	87	9	448	2.481	18,1	350	2.851	12,3
México	11	685	1,6	596	14.594	4,1	987	27.175	3,6
Paraguay	10	31	32,2	141	310	45,4	327	737	44,4
Perú	33	494	6,7	574	3.309	17,1	551	3.404	16,2
Uruguay	6	175	3,4	393	1.059	37,1	634	1.574	40,3
Venezuela	161	2.413	6,7	1.434	18.553	7,7	906	14.824	6,1
Alalc	487	7.269	6,7	10.927	78.130	14	14.438	111.513	13,3

Fuente: Autor con base en Grien, 1996 y Aladi, 2012.

El segundo período, que arranca en 1990 y va hasta 2001, se caracteriza por un tímido aumento de las exportaciones colombianas; a pesar de que aumentan nueve veces a la Aladi, comienza este mercado a perder importancia tanto en el total de exportaciones de Colombia como en el mismo espacio de compras de la Aladi. En efecto, la apertura económica como la rebaja de aranceles en la mayoría de países de la Aladi, junto con el apareamiento de Mercosur en 1991, genera un comercio intrarregional importante entre los países de ese bloque y la Aladi, lo que se llamaría comercio sur-sur, en contra de los países de la CAN. De otro lado, la firma del TLC de Colombia con los Estados Unidos y los nuevos tratados comerciales de nuestro país con Centroamérica y la UE, entre otros, hace que las exportaciones colombianas a la Aladi pierdan participación en el total exportado por Colombia. De otro lado la crisis económica de México en 1995, de finales de los noventa de Brasil, como las crisis financiera de Argentina del 2000, contribuyeron a disminuir las ventas colombianas en esos mercados. Tampoco es un secreto que China haya comenzado a jugar un papel importante en la Aladi por los convenios comerciales del país asiático con: Chile, Brasil y Perú, entre otros.

Solo la entrada en vigor del AAP 059 de 2004 CAN y Mercosur reactiva todos los negocios de Aladi, en especial las ventas colombianas, que de 2006 a 2011 crecen cuatro veces. No se puede olvidar que en las crisis económicas ocurridas, incluyendo la última, que arranca en 2008, todos los países de la región han reactivado el mecanismo de pagos de la Aladi para realizar el intercambio regional.

Gráfico 2. Exportaciones a convenios comerciales (1992-2011)



Fuente: Aladi 2012.

2.1 Exportaciones colombianas a Unasur.

Unasur ha jugado un papel importante para el comercio exterior de Colombia en estos últimos 7 años; desde que entró en vigor el Acuerdo de Alcance Parcial y Complementación Económica (AAP y CE) 059 en 2004 entre CAN y Mercosur, que creó una zona de libre comercio entre los dos bloques, las exportaciones colombianas se han hecho dinámicas a Mercosur, se han mantenido a la CAN, y han comenzado a figurar a los países de Guyana y Surinam, con los que antes de 2005 no se registraban montos de exportación; entre 2006 y 2011 las exportaciones colombianas a esos mercados son superiores a USD 10 millones anuales. En efecto, en el agregado, como lo muestra la gráfica, las exportaciones de Colombia a la Unasur pasaron de USD 2.200 millones en 2003 a USD 9.000 millones en 2011. Si se observa la gráfica, hay que concluir que con la firma del AAP en 2004, Colombia logró pasar de déficit comercial a superávit con el bloque de Unasur.

Gráfico 3. Comercio de Colombia con Unasur (1995-2011)



Fuente: Autor con base en Aladi, 2012.

Los socios que han crecido más rápido en exportaciones colombianas a Unasur son, en su orden, Chile y Brasil; solo entre 2005 y 2011 las ventas a esos mercados crecieron 15 y 13 veces, respectivamente. Las exportaciones a la CAN producto de la dimisión de Venezuela se han mantenido en niveles de USD 4.500 millones anuales, esto es USD 1.000 millones inferiores a 2005. Se espera que el nuevo AAP con Venezuela de noviembre de 2011 restablezca las relaciones comerciales con ese país si se tiene en cuenta que en 2008 Venezuela era para Colombia el primer destino de las exportaciones industriales en Unasur y que solo ese mercado representó el 70% de todas

ventas de Colombia a ese bloque. Los países en los que se observa que no se ha aprovechado todavía de mejor manera el APP 059 de 2004 son Argentina y Uruguay; Perú es el país que dentro de la CAN se torna como el principal destino de las exportaciones colombianas; cabe señalar que entre 2005 y 2011 las ventas a ese país se triplicaron.

Cuadro 2. Exportaciones colombianas a Unasur por países (2000-2011), millones de US \$

Copartícipe	2000	Par %	2003	Par %	2011	Par %
Argentina	56	0,4	19	0,1	301	0,5
Bolivia	38	0,3	36	0,3	139	0,2
Brasil	284	2,2	93	0,7	1.360	2,4
Chile	191	1,5	189	1,4	2.189	3,9
Ecuador	467	3,5	780	5,9	1.897	3,4
Guyana	2	0,0	3	0,0	11	0,0
Paraguay	3	0,0	1	0,0	13	0,0
Perú	373	2,8	396	3,0	1.389	2,5
Surinam	3	0,0	5	0,0	13	0,0
Venezuela	1.308	9,9	696	5,3	1.739	3,1
Uruguay	9	0,1	4	0,0	22	0,0
Unasur	2.734	20,7	2.224	16,9	9.073	16,6
Total	13.156	100,0	13.127	100,0	56.134	100

Fuente: Autor con base en Cepal, 2012.

Desde la creación de la zona de libre comercio en la denominada Comunidad Suramericana en 2004, Colombia ha incrementado sus compras de todos los países de Mercosur, en especial de Brasil y Argentina; las importaciones provenientes de estos países se aumentaron más de 3 y 5 veces; en la CAN, Perú y Ecuador han encontrado en Colombia un destino importante para sus ventas.

Cuadro 3. Importaciones colombianas de Unasur por países (millones USD)

Copartícipe	2000	Par %	2003	Par %	2011	Par %
Argentina	147,8	1,26	556,2	4,05	1.869,2	3,43
Bolivia	205,6	1,75	197,8	1,44	166,8	0,31

Copartícipe	2000	Par %	2003	Par %	2011	Par %
Brasil	508,8	4,34	757,2	5,52	2.734,6	5,01
Chile	255,6	2,18	298,7	2,18	899,6	1,65
Ecuador	316,8	2,70	408,7	2,98	1.064,9	1,95
Guyana	0,2	0,00	0,095	0,00	2,6	0,00
Paraguay	2,545	0,02	66,3	0,48	82	0,15
Perú	144,715	1,23	192,2	1,40	1.022,2	1,87
Surinam	-		0,027	0,00	0,0129	0,00
Venezuela	944,948	8,05	724,8	5,28	562,8	1,03
Uruguay	11,997	0,10	22,8	0,17	59,9	0,11
Unasur	2.539,0	21,64	3.224,8	23,50	8.464,6	15,51
Total	11733	100,00	13722	100,00	54551	100,00

Fuente: Autor con base en Cepal, 2012.

2.2 Manufacturas e inversiones

El crecimiento de las ventas colombianas a Unasur ha permitido a nuestro país diversificar su estructura productiva externa, convirtiéndose nuestro país en una vecindad manufacturera para la CAN y básica en Mercosur; el AAP 059 de 2004 todavía no evidencia desviación de comercio de nuestro país al amparo del tratado; lo que ha ocurrido es que la oferta exportadora se ha diversificado y conquistado nuevo mercados; a este propósito ha contribuido el desarrollo industrial en Colombia, que ha permitido conquistar nuevos sectores para sus mercados en Unasur; desde la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, Colombia ya había logrado aumentar la productividad y competitividad en industrias de manufacturera liviana, incluso superiores a Brasil y Argentina (Ocampo, 2004). El sector con las mayores exportaciones de Colombia a los mercados de Unasur, como se muestra en la gráfica, favorece a la industria en su conjunto. Las manufacturas, que representaron el 60% del comercio en 2011, son más importantes en la CAN, donde superan el 89%; las ventas de industria básica, incluyendo la petroquímica, es el sector más dinámico en Mercosur; lo mismo que confecciones, textiles e imprentas lo es en la CAN.

Cuadro No. 4. Exportación de mercados Colombia (2004-2011)

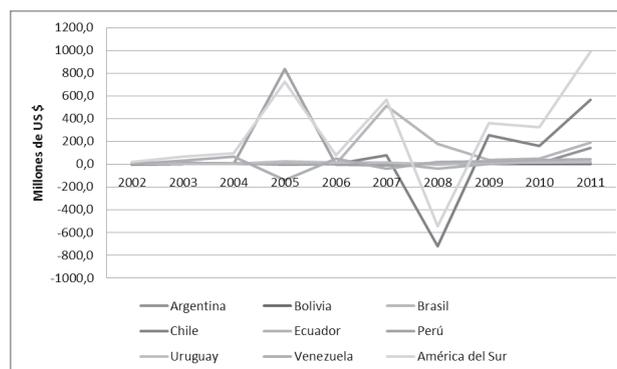
	2004	2007	2008	2009	2010	2011	Var 2004/2011
PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y ANIMALES VIVOS	562,69	1.144.532	1.528.348	1.150.209	533.984	684.26	21,61
BEBIDAS Y TABACO	28.556	51.101	52.183	40.319	20.092	23.188	-18,80
MATERIALES CRUDOS NO COMESTIBLES	26.026	197.062	306.271	179.78	43.645	73.896	183,93
COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES MINERALES Y P ...	378.254	532.189	1.183.315	1.020.754	1.810.409	3.213.849	749,55
ACEITES, GRASAS Y CERAS DE ORIGEN ANIMAL ...	30.329	47.079	83.836	34.937	32.092	77.61	155,89
PRODUCTOS QUÍMICOS Y CONEXOS	899.555	1.408.923	1.761.323	1.575.079	1.560.807	1.923.263	113,90
ARTÍCULOS MANUFACTURADOS PRINCIPALMENTE	730,75	1.658.448	2.528.120	1.813.139	1.315.683	1.468.818	110,00
MÁQUINARIAS Y EQUIPOS DE TRANSPORTE	622,02	1.717.011	1.287.829	964.765	796.514	928.973	49,35
ARTÍCULOS MANUFACTURADOS DIVERSOS	418.504	1.566.806	1.494.789	737.222	660.934	727,23	73,77
MERCANCIAS Y OPERACIONES NO CLASIFICADAS	327	997	1.237	1.997	3.131	2.241	-99,31
	3.697.011	8.324.148	10.227.251	7.518.201	6.777.291	9.123.328	146,76

Fuente: INTAL, 2012.

Los AAP y CE de Aladi les permitieron a empresarios colombianos incursionar con inversiones en los mercados de Unasur, especialmente en la CAN, y desde 2005 con mucha visión de futuro a los mercados de Brasil, Argentina y Chile, países que también dentro de su estrategia comercial han invertido grandes recursos en Colombia. Entre 2002 y 2011, la Inversión Extranjera Directa (IED) de Suramérica en Colombia pasa de USD 100 a USD 1.000 millones. Las principales inversiones de Colombia en Suramérica están en los sectores agroindustrial, químicos y servicios comerciales; las inversiones de Unasur en Colombia se registran en sectores de máquinas y equipos, confecciones y modas, casa y construcción, alimentos y bebidas, y tecnología y salud⁸⁷.

87 Participarán en una rueda de negocios programada en Colombia, de dos días, que inicia hoy, organizada por la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Apex-Brasil), el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de este país.

Gráfica 4. Inversión extranjera directa de Unasur en Colombia (2002-2011)



Fuente: DNP Colombia 2012.

3. Proyecciones Colombia en Unasur

Suramérica tiene muchas ventajas comparativas basada en la dotación de recursos naturales energéticos y agroindustriales para conformar cadenas conjuntas, incluso de proyección internacional de beneficio para Colombia; se considera que la CAN: Bolivia, Perú, Ecuador, son vecindades minero-agrícolas para complementar su producción, con el desarrollo de la infraestructura de primer nivel y recursos humanos bien entrenados de Colombia y Mercosur, especialmente de Brasil; en este bloque Venezuela es

una economía minera, y Chile, y Colombia, por las ventajas creadas en materia de desarrollo industrial liviano, otras manufactureras Pulecio, 1997.

En el anterior contexto cobra importancia la creación de cadenas productivas regionales conjuntas (Porter, 1995, 2006) por la vía de la promoción y el fomento a los pequeños empresarios, la conformación de distritos especiales y hasta los clústeres para desarrollar una oferta conjunta entre países de la región que no solo sirvan para alentar el comercio intrarregional, sino que las mismas sean proyectadas a terceros mercados.

3.1 Sector energético: Petro-América

El petróleo es uno de los productos de máxima producción y exportación en la región; Venezuela y Brasil ocupan, respectivamente, la cuarta y quinta plaza como exportadores de crudo en el mundo, con cerca de 3,0 y 2,5 millones de b/d, según la Agencia Internacional de Energía (AIE). Unasur, sin convertirse en la OPEP suramericana, podría colocar en el mercado mundial petrolero más de 10 millones de b/d, 15% de la producción mundial; en escenarios de precios altos es factible que la actividad petrolera le reporte a la región cerca de USD 200.000 millones anuales. Unasur debe aprovechar la bonanza de precios altos para explorar y explotar más pozos petroleros en la región, con la ayuda conjunta de los países miembros de Unasur en el proyecto de Petro-América (Ortega, 2004), contrato de asociación para las empresas estatales de PDVSA, Petrobras, Ecopetrol, Petrozuata⁸⁸. En la cadena petrolera, Colombia sería una economía que aportaría cerca de un millón de b/d a Petro-América, lo mismo que en términos regionales sería considerada una vecindad minero-petrolera aguas abajo por sus desarrollos en industria petroquímica, valga decir plásticos y químicos en general exportados a Suramérica.

88 Unasur también tienen en Petrobras una empresa con un fuerte posicionamiento; esta no se ha limitado a las ventajas que le otorga su condición de empresa líder a nivel mundial en exploraciones y explotaciones en aguas profundas; en los últimos diez años Petrobras **adquirió importantes concesiones en los yacimientos de Camisea en el Perú, compró la empresa argentina Pérez Compaq (Pecom); con esta compra tomó el control del 15% del mercado argentino de combustibles y del 10% de los lubricantes.**

La propuesta venezolana de tener una sola empresa de petróleo en América Latina se viene trabajando desde la cumbre energética de Isla Margarita en 2007 y de los descubrimientos de petróleo en el oriente venezolano en 2011 que llevaron las reservas de crudo de ese país a 267.000 millones⁸⁹. En escenarios de precios altos es factible que la actividad petrolera lleve las reservas internacionales de todos los países de la región a más de USD 500.000 millones anuales; USD 35.000 serían generados por Colombia.

3.2 Cadena agrícola y seguridad alimentaria.

Colombia tiene experiencia en la creación de cadenas productivas competitivas en Suramérica (Sachs y Vial, 2002). A finales de los años ochenta en la CAN, nuestro país se integró al acuerdo de productividad y competitividad agrícola en la región, que creó los Grupos “Ad Hoc”, integrados por representantes de los productores agrícolas, y de la agroindustria, que identificaron complementariedades, producción y mejores precios en la CAN para el sector (Gutiérrez, 2001).

La experiencia fue relevante incluso para defender el comercio de la cadena de terceros mercados; se tomaron medidas para proteger el mercado local; la cadena agrícola de la CAN está integrada por los sectores de arroz, azúcar, cereales, forrajes para alimentos, avicultura, cereales, café y oleaginosas (Ministerio de Agricultura, 2009). Los grupos que actualmente se mantienen pese a la salida de Venezuela de la CAN en 2006 tienen el propósito de formular recomendaciones para consolidar la Unión Aduanera Andina, en lo que se conoce como el sistema de Franjas de Precios, y resolver casos de administración y funcionamiento de instrumentos de política comunitaria.

89 Venezuela viene diversificando su estructura productiva; actualmente, cerca del 25% de la producción de crudo son sintéticos, es decir, livianos de mejores precios en el mercado mundial. La fortaleza de Unasur en petróleo obliga a hacer proyecciones de un acuerdo posible en el sector. La OPEP estima que Venezuela posee en reservas internacionales más de 254.000 millones de barriles de crudo; y si fuesen comprobadas las reservas petroleras de Brasil “off shore” –que podrían superar los 50.000 millones de barriles–, las reservas suramericanas llegarían a 300.000 millones de barriles, registro superior al primer productor de crudo, Arabia Saudita, que tiene reservas estimadas en 250.000 millones de barriles en 2015.

Las cadenas andinas agrícolas han tenido éxito para Colombia si se tiene en cuenta, entre otros aspectos que entre 1985 y 2010 las exportaciones colombianas en esas actividades aumentaron más de 10 veces y que el país es el primer exportador agroindustrial en el bloque con ventas cercanas a USD 1.000 millones anuales a la CAN.

3.3 Clústeres: turismo y salud, y televisión y telenovelas.

A las cadenas productivas petroleras y agrícolas, se debe sumar la alta competitividad en actividades como el desarrollo del sector turismo y de los servicios de salud; Suramérica tiene muchas posibilidades competitivas para conformar el clúster de Turismo y Salud; Unasur tiene ventajas comparativas y competitivas en ambos sectores, que la hacen incluso competitiva con bloques como el europeo y el asiático. Suramérica tiene todas las formas de turismo por su belleza natural, climas y hasta ha desarrollado destrezas para la diversión en cuanto a música, baile y recreación, entre otros. Colombia, Brasil y Venezuela son países de bellezas y contrastes por sus lugares, sus imágenes, su naturaleza, su geografía, su historia, su sociedad, sus costumbres y su cocina, siendo el segundo un gigantesco potencial turístico por la organización del Mundial de Fútbol 2014 y los Juegos Olímpicos 2016.

Pocos países ofrecen tal diversidad de paisajes (playas, montañas, llanos, selvas), un clima tan favorable y una ubicación geográfica privilegiada en Suramérica. La industria turística de Suramérica registró entre 2000 y 2010 un crecimiento en su infraestructura del 300%, porcentaje que representa la construcción de unas 50.000 habitaciones para hospedaje en las entidades de interés turístico; 20.000 de ellas corresponden a hoteles cinco y cuatro estrellas. Para trabajar la idea del clúster trilateral, es necesario la promoción de acuerdos y convenios de productividad y competitividad.

No obstante que falta mucha infraestructura para desarrollar en toda su dinámica el turismo de la región, Unasur es el segundo lugar como sitios de destino en el mundo. En servicios de salud, Unasur desarrolló ventajas competitivas en la prestación de los servicios por la calidad de la mano de obra y en especial por la disminución de los precios en

cirugías de belleza y alta complejidad⁹⁰. Por ejemplo, Colombia es uno de los países junto con Brasil en la región que desde la década del 2000 ha incluido en su estrategia exportadora el clúster servicios de turismo y salud en subsectores como medicina y Odontología. También desde hace 5 años viene realizando cirugías y tratamientos médicos a extranjeros con paquetes de turismo. Entre 2005-2008 se disparó la llegada de turistas que quieren operarse con médicos suramericanos. Lo que prima son los bajos costos y la calidad de las operaciones y tratamientos; en el 2010 llegaron a Colombia 15.000 personas de Aruba, Panamá, Estados Unidos y Europa para ser tratadas y operadas con cirugías plásticas, tratamientos de estética, oftalmología (ojos) y nefrología (riñones) y hasta tratamientos de fertilidad.

Brasil y Venezuela tienen proyectado montar la cadena turística para promocionar los viajes a estos países, especialmente el turismo de playa y el ecoturismo, entre otros; si lo intentan, tienen la posibilidad de integrar su turismo al clúster de salud de Colombia. Brasil y Venezuela ya han realizado importantes inversiones en Colombia en los sectores de restaurantes, venta de productos médicos para mejorar la atención turística y la propia de la salud, que fácilmente se utilizaría como infraestructura del clúster tripartito turismo-salud⁹¹.

Finalmente, desde hace ya más de 15 años, empresarios y productores de Suramérica-Colombia, Venezuela, Brasil y Argentina, entre otros vienen realizando inversiones en cada país para la producción de telenovelas con actores y artistas de todos los países en lo que puede denominarse la integración cultural empresarial más novedosa, incluso latinoamericana. Los cuatro países han realizado inversiones cruzadas en cerca de USD 200 millones entre 2002-2010 para producción de radio y televisión. De otro lado, las productoras como *Globo*, de Brasil; *Fox*, de Argentina; *Caracol* y *RCN* de Colombia; *Venevisión* y *Radio Caracas*, de Venezuela, compiten por tener en sus elencos actores y actrices suramericanos para sus

90 Según la CAF los países andinos tienen buenos Índices de satisfacción, Recursos Turísticos, alta Oferta de ocio y comercio. Infraestructura y transporte. Alojamiento y restauración, Servicios y promoción turística, Calidad turística, Recomendación del destino y Fidelización.

91 En la actualidad, las empresas privadas de aviación y turismo ya tienen paquetes especiales para integrarse bilateralmente; es el caso de los convenios de AVIAN, ALAS de Venezuela y los hoteles Estelar y Tequendama, entre otros.

producciones locales y para exportar sus producciones al resto del mundo.

El negocio de las telenovelas y su transnacionalización son otra fuente imaginativa de divisas para Unasur. Se estima que un capítulo de una novela que cautiva al público en el mundo puede costar al canal que la transmite entre USD 10.000 y USD 15.000; las novelas más cotizadas en los últimos 10 años en el mundo son sin duda las suramericanas, en especial las colombianas; estas se venden, entre otros factores, por el excelente trabajo y talento de guionistas y libretistas, así como por la calidad de los contenidos, que han permitido innovar en su producción. La producción de telenovelas colombianas ha complementado el contenido histórico de las brasileras, el cliché de las venezolanas y el egocentrismo de las argentinas; los expertos en televisión y telenovelas en Latinoamérica afirman que las novelas suramericanas incluyen historias, amor entre hombres y mujeres, tragedias que enfrentan sus países, humor y comedia; además, tienen el realismo social de sus protagonistas⁹² (Cabrujas, 2002).

Conclusiones

Colombia continúa siendo el país de América Latina que le apuesta a la integración regional, no solo para promocionar los mercados, sino, más importante, como proyecto político social y cultural

para alcanzar el sueño de los próceres libertadores – Nariño, Bolívar y San Martín –, lograr la unidad en la región. Unasur es para Colombia el proyecto que hace realidad la integración económica, política y social; en este sentido también está la posibilidad de volver al pensamiento de tener un modelo endógeno para el desarrollo.

Desde que entró en vigencia el AAP y CE en 2004 entre los bloques de CAN y Mercosur y el tratado regional de Unasur en 2008, las ventas colombianas a los países miembros aumentaron 4 veces; actualmente el monto de las ventas asciende a USD 9.000 millones y se observa una dinámica interesante con Mercosur por el monto de inversiones de Argentina y Brasil en Colombia.

Colombia en un escenario de integración económica debe ser considerada como una vecindad manufacturera para Unasur, especialmente por su comercio de valor agregado en la CAN a donde dirige el 50% de sus exportaciones; Colombia es líder en este grupo en las exportaciones de confecciones, textiles, imprentas por su alta dotación calificada de mano de obra. En Mercosur la industria complementaria de Colombia es la relacionada a la industria química, es decir los derivados del petróleo.

Hay varios proyectos para que Colombia continúe aprovechando el tratado de Unasur; el bloque no solo está comenzando a pensar en un mercado común sino que viene realizando estudios para crear cadenas productivas conjuntas de ventajas comparativas para todos los participantes. En este sentido los estudios que prepara Colombia por ser el país que lidera el Consejo de Unasur para la competitividad e innovación de los mismos habla de la importancia que tendrían para la oferta colombiana los proyectos de Petro-América y las cadenas agroindustrial, metalmecánica y hasta los clústeres de radio y televisión y producción de telenovelas.

92 En Colombia, la industria de las telenovelas se desarrolló después de que en 1996 se privatizaron los canales de televisión, y desde que RTI, televisión estatal, asumiera la producción con alta gerencia y emprendimiento para exportar. En efecto, después de que se desató la competencia entre RCN y Caracol, los contenidos y cantidad de novelas subieron como espuma. La primera novela que cedió sus derechos para ser televisada en el extranjero fue *Café con aroma de mujer* (1998); luego el éxito le correspondió a *Betty la fea*, de RCN (2006).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALADI. *Asociación Latinoamericana de Integración*. 26 de Agosto de 2012. <http://www.aladi.org/> (último acceso: 27 de julio de 2012).
- BANCO MUNDIAL. *Colombia: Country Economic Memorandum, The Foundations for Competitiveness*. Washington: Banco Mundial, november, 2005.
- Beltrán Mora, Luis Nelson (2006). «Dinamismo Comercial pese a las diferencias políticas.» En *Colombia y Venezuela: Retos de la convivencia*, de Socorro Ramírez y José María Cárdenas, 75-91. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos, 2006.
- Beltrán Mora, Luis Nelson. *Cadenas productivas competitivas colombo-venezolanas*. Bogotá: ESAP, inédito, 2011.
- . *Comercio Internacional y Desarrollo Económico*. Bogotá: Cosmos, 1998.
- Beltrán Mora, Luis Nelson. «Política Cambiaria y Apertura Económica en Colombia.» En *Gran Enciclopedia del Tiempo*, de Biblioteca del Tiempo, 25-47. Bogotá: Círculo de Lectores, 2007.
- Beltrán Mora, Luis Nelson. «Integración Económica Colombo Venezolana: Dinámica En Medio De La Incertidumbre Política.» *Global Journal of Human Social Science, Volumen, 6, October*, 2010: 16-30.
- Beste, E M. *Regional Integration and National Adaptation: Some Observations from European Experiences*. Lima Perú: Comunidad Andina, 2004.
- Cabrujas, J. I. *Latinoamérica inventó la telenovela*. Caracas: Alfadil, 2002.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *La apertura en Colombia, Agenda de un proceso*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1993.
- CEPAL. *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.
- CEPAL, COMISIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Perspectivas Económicas para América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA CEPAL. *1980-1995, 15 años de desempeño económico*. Santiago de Chile: CEPAL, 1996.
- COMUNIDAD ANDINA. *Comunidadandina.org*. 24 de febrero de 2005. http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/conv_automotor.htm (último acceso: 26 de julio de 2009).
- DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL DNP. *Cadenas productivas en Colombia DNP*. 20 de marzo de 2009. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloEmpresarial/Competitividad/Estad%C3%ADsticas/tabid/234/Default.aspx> (último acceso: 5 de julio de 2009).
- . *Cambio para Construir la Paz*. Bogotá: DNP, 1999.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION DNP. «Supuestos macroeconómicos, balanza de pagos.» *Departamento de Planeación Nacional*. 2012. www.dnp.gov.co (último acceso: 15 de agosto de 2012).
- Echavarría, Juan José. «Flujos comerciales en los países andinos: ¿Liberalización o Preferencias regionales?» *Coyuntura económica, Vol. XXVIII*, 1998: 23-55.
- Espada, C. *La Telenovela en Venezuela*. Caracas: Fundación Bigott, 2004.
- Fernández, Guillermo. «La CAN frente a otros escenarios de Integración Continental.» *Integración*, 2004: 9.
- FUERZA AÉREA VENEZOLANA. *Fuerza Aérea Venezolana 80 años de historia*. Caracas: Enciclopedia multimedia referencial interactiva. Mediamatix. C.A, 2000.
- Garay, Luis Jorge. «Regionalismo Abierto e Integración en las Américas. A propósito del Grupo Andino.» En *Agenda de Largo Plazo de la relación Colombo Venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos*, de Lanzetta Mutis Mónica, 420-522. Bogotá: TM Editores-CAF, 1997.
- Giraldo, Cesar. *Historia del Estado y la Hacienda Pública*. Bogotá: Contraloría General, 1994.
- Grien, Raúl. *La Integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México D.C: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Grupo de Estudios Económicos del Banco de la República (GRECO). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República, 2004.
- López, C, y M Mesquita. *Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico*. Sao Pablo: INTAL-ITD-STA Working paper14, Inter-American Development Bank., 2003.
- Martín, Clara, y Juan Ramírez. «El impacto económico de un acuerdo de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos.» *Borradores de Economía* (Borradores de economía 326, Banco de la República,), 2005: 30.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE COLOMBIA. *OBSERVATORIO DE AGROCADENAS*. 20 de junio de 2009. <http://www.agrocadenas.gov.co/> (último acceso: 26 de Agosto de 2010).
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. *La negociación agrícola en el TLC con los Estados Unidos*. Bogotá: Ministerio de Agricultura, en: http://www.agronet.gov.co/www/docs_agronet/20083131, 2005.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA. *Plan Estratégico exportador 1999-2009*. Bogotá: Ministerio de Comercio Exterior, 2000.
- . *Política Nacional para la productividad y competitividad*. Bogotá: Ministerio de Comercio Exterior, 2001.
- MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO DE COLOMBIA. *ABC del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos*. Bogotá: Ministerio de Comercio Industria y turismo, 2012.
- Ocampo, José Antonio y Martín, Juan (coords.). *América Latina y el Caribe en la era Global*. Bogotá: Alfaomega, 2004.

- Pinto, David. «Las Paradojas del Fondo de Estabilización Macroeconómica.» *Economía Social de Mercado*, 3 de marzo de 2011: 1.
- Porter, Michael. *Creación de la Ventaja Competitiva para Colombia*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1995.
- . *Estrategia y Ventaja competitiva*. Barcelona: Ediciones Deusto, 2006.
- Pulecio, Jorge. «Grupo Andino-Mercosur: Una vía para la inserción creativa en el escenario internacional.» En *Sociedad civil e integración en las Américas*, de Jorge Pulecio, 30-40. Bogotá: Fescol, Universidad Javeriana, 1997.
- Ramírez, Socorro. *¿De una aguda tensión a una asociación estratégica? En Colombia- Venezuela Retos de la Convivencia*. Bogotá: CAF casa editorial el tiempo, editorial Unibiblos, Universidad Nacional, 2006.
- Ricardo, David. *Principios de Economía Política y Tributación*. Madrid: grandes pensadores, 1818.
- Rojas, Laura. «Efectos del G-3 en la especialización tecnológica de Venezuela.» En *Agenda de Largo Plazo de la relación Colombo-Venezuela en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos*, de Mónica Lanzetta Mutis, 365-418. Bogotá: TM Editores-CAF, 1997.
- Sachs, J, Vial. *Competitividad y crecimiento económico de los países andinos y en América Latina*. Cambridge: Harvard University., 2002.
- Sanchez, Fabio, y Gustavo Hernández. En *¿Quién se beneficia del Libre comercio?, Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe*, de Enrique Ganuza, Samuel Morley, Sherman Robinson y Rob Vos, 223-250. New York: PNUD, Alfaomega, 2004.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Geneva, Switzerland 2010: World economic forum, 2010.

RESEÑAS

El gran diseño

Hawking, Stephen y
Mlodinow, Leonard

Barcelona, Ed. Crítica, 2010

William Guillermo Jiménez
Profesor titular Escuela Superior de
Administración Pública y Universidad Libre

En el último libro del autor de la teoría de los agujeros negros, se intenta dar una respuesta al origen del universo desde la física cuántica, a partir precisamente de las interacciones de espacio, el tiempo y la energía de la materia. Hasta el momento, la mayoría de físicos y científicos habían reconocido que por muy satisfactorias que parecían las explicaciones científicas siempre eran deudoras de determinados presupuestos iniciales, dejando la posibilidad de algún “diseño inteligente”, una explicación última de la realidad que nos esquiva: *“Así pues –nos dice Davies–, las cuestiones últimas quedarán en todo caso fuera del alcance de la ciencia empírica tal como se puede definir”*⁹³.

Hawking y Mlodinow creen tener las respuestas al origen del universo y a las leyes que lo rigen, una teoría última de todo (teoría M) según la cual *“...nuestro universo no es el único, sino que muchísimos otros universos fueron creados de la nada. Su creación, sin embargo, no requiere la intervención de ningún Dios o Ser Sobrenatural, sino que dicha multitud de universos surge naturalmente de la ley física: son una predicción científica”* (pp. 15, 16). Los autores recuerdan que existen leyes regulares

que determinan los acontecimientos de la naturaleza y que son aplicables dentro de un campo o sistema; nada escapa a estas leyes y por tanto no hay algo así como milagros. Los antiguos, por su ignorancia, inventaron los dioses y la religión para explicar lo desconocido, pero desde que aparecen los filósofos de la naturaleza con Tales de Mileto hace unos 2.600 años, se inicia la aventura humana para encontrar explicaciones racionales que reemplazarán los dioses por leyes. Este largo proceso ha conducido al avance científico hasta la actualidad.

Sin embargo, Hawking y Mlodinow sostienen que la visión tradicional de la física hacía creer que el mundo podría ser conocido por observación directa y que las cosas son lo que parecen según la percepción por los sentidos. Esto debe ser revaluado porque la física cuántica demuestra que esto no es así, que las cosas no son lo que parecen y que dichas teorías cuánticas pueden ser aplicadas para predecir tanto acontecimientos a escala atómica y subatómica como a nivel macroscópico de la vida corriente; lo anterior por dos consideraciones: 1) Porque nuestro entorno y nosotros mismos estamos compuestos por un número grande de átomos, *“Lo que sabemos es que los componentes de todos los objetos obedecen las leyes de la física cuántica, y que las leyes newtonianas conforman una buena aproximación para describir el comportamiento de los objetos macroscópicos constituidos por dichos componentes cuánticos”* (p. 78); 2) Porque el universo originario antes del Big Bang estaba tan condensado que sus estructuras eran de nivel atómico o subatómico. Entonces, con los actuales avances, el hombre está en capacidad de formular una teoría científica (por

comprobar), para responder las siguientes preguntas:

- a) ¿Por qué hay algo en lugar de no haber nada?
- b) ¿Por qué existimos?
- c) ¿Por qué este conjunto particular de leyes y no otro?

A partir de experimentos de bombardeo de partículas (fullerenos) sobre una superficie con dos rendijas y su comportamiento sorprendente (en lugar de seguir un solo camino bien definido), ¡las partículas toman todos los caminos posibles y lo hacen de manera simultánea!; de esto surge la propuesta de Richard Feynman sobre la “suma de historias posibles”, y así como ocurre con una partícula, el universo en su origen no tiene una sola historia, sino todas las historias posibles y que las observaciones de su estado actual afectan su pasado y determinan a su vez las diferentes historias del universo. Dicho análisis mostrará que las leyes de la naturaleza surgieron del Big Bang.

Por lo anterior, se necesitan versiones cuánticas de todas las leyes de la naturaleza. Se necesitan aproximaciones cuánticas de la teoría del electromagnetismo de Maxwell, de la teoría de la relatividad de Einstein y de la física de Newton, pues son modelos en que el universo tiene una sola historia. Estas versiones cuánticas son llamadas teorías de campos, que comprenden cuatro fuerzas: a) Gravedad, b) Electromagnetismo, c) Fuerza nuclear débil y d) Fuerza nuclear fuerte. Según la propuesta, al incorporar los efectos de la teoría cuántica a la teoría de la relatividad general, el espacio y el tiempo no están separados sino imbricados y en algunos casos la deformación puede ser tan grande que el tiempo se comporta como una dimensión del

93 AIZPÚN, Felipe, “Paul Davies y el diseño inteligente”, en: www.darwinodi.com/paul-davies-y-el-diseño-inteligente/. p.1, consulta junio de 2012.

espacio. En el universo primitivo, regido por estas teorías, había cuatro dimensiones del espacio y ninguna del tiempo. ¿Qué ocurre entonces con el inicio del tiempo? Como el tiempo era una dirección más del espacio, simplemente antes del Big Bang no existía la dimensión del tiempo: “y por ello la cuestión de qué ocurrió antes del inicio del universo deja de tener sentido”.

Aplicando la formulación de Feynman sobre el comportamiento de las partículas a nivel cuántico, los autores sostienen que el universo apareció espontáneamente empezando en todos los estados posibles, la mayoría de los cuales corresponden a otros universos; no existe entonces un universo único sino un multiverso, muchos universos cada uno con leyes diferentes, donde la fuerza de la gravedad es la responsable de ir agrupando lentamente la materia, formando así cada universo: “Las fluctuaciones cuánticas conducen a la creación de universos diminutos a partir de la nada. Unos pocos de ellos alcanzan un tamaño crítico, tras de lo cual se expanden de manera inflacionaria, formando galaxias, estrellas y, al menos en uno de ellos, seres como nosotros” (p. 157).

Pero ¿cómo es posible crear algo de la nada, acaso no se necesita energía para ello? Para los autores, el secreto está en la gravedad, la cual contrarresta la energía que se necesita para crear materia. Cuerpos como las estrellas y las galaxias no pueden aparecer de la nada, pero un universo entero sí puede aparecer de la nada! La energía de la gravedad permite que un universo sea creado de la nada dado que deforma el espacio-tiempo haciendo que a escala local (dentro de un universo) sea estable, pero a escala global inestable: “A escala del conjunto del universo, la energía positiva de la materia puede ser contrarrestada exactamente por la energía gravitatoria negativa, por lo cual no hay restricción a la creación de universos enteros” (p. 203). Hasta aquí la propuesta de Hawking y Mlodinow.

La propuesta concreta del texto aún no resuelve cuestiones últimas sobre la creación, pues traslada el problema del inicio del tiempo al inicio de la materia y el espacio; es decir, podríamos aceptar que antes del Big Bang no había tiempo, pero la teoría planteada aún no resuelve la manera como la materia en forma de fuerza gravitacional y el espacio producen universos de la nada; pues no pueden producir universos de la nada porque ya son

algo. Como dijo Parménides en su momento: “Nada puede surgir de la nada”; tal vez los hallazgos sobre el bosón de Higgs (la llamada “partícula divina”, recientemente corroborado por la ciencia), aporten una teoría complementaria a la de Hawking, pues explica la manera como las partículas de energía se concentraron para formar la materia, entre los primeros 10 a 35 segundos después del Big Bang.

De otro lado, la teoría de Hawking es muy polémica, pues obliga a preguntarse hasta qué punto es válido aplicar experiencias de nivel subatómico a la realidad compleja del mundo (algo que ha estado buscando una teoría de Campos Unificados), en la cual los cuerpos no son partículas sino agregados múltiples de átomos, moléculas, células y tejidos complejos y compuestos de diversos materiales; es decir, ¿hasta dónde el experimento del bombardeo de partículas a una placa de doble rendija puede ser extrapolado a la generación espontánea de múltiples universos?. Y en caso de que no existiera un creador del universo, ¿actuar como si existiera seguiría siendo algo positivo y bueno para la humanidad?. Es decir, ¿está preparada la humanidad para asumir la muerte de Dios?

Del Estado político al Estado ambiental de derecho.

Miguel Borja⁹⁴

Gregorio Mesa Cuadros. *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad. Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado ambiental de derecho*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2013, 566 págs.

La tercera edición del libro de Gregorio Mesa Cuadros no podía ser más oportuna en un momento en que se discuten ampliamente las temáticas ligadas con los problemas de la crisis ambiental. El trabajo tiene como fuente de origen la tesis doctoral del autor presentada al Instituto de Derechos Humanos 'Bartolomé de las Casas' de la Universidad Carlos III de Madrid (España), durante el año 2006, en el marco del doctorado en Derecho, Programa de Derechos Fundamentales y que fue calificada como 'Sobresaliente cum laude por unanimidad'. Tesis resultado de los esfuerzos que realiza el autor por defender los derechos humanos de las clases subalternas, de los excluidos de la sociedad contemporánea, con un énfasis en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia.

El libro analiza las relaciones entre derecho, ética, filosofía y política y los problemas ambientales y

94 Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia y catedrático de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

sociales, con el fin de que se reconozcan y apliquen los derechos ambientales. La importancia de los temas que aborda se deduce de informes como el reciente del Intergovernmental Panel on Climate Change, en el cual de nuevo se establece que estamos frente a una realidad apocalíptica que en la literatura se suele nombrar bajo las palabras crisis ambiental global, situación producida por el hombre y no por la naturaleza⁹⁵. Crisis que se puede estudiar bajo el paraguas de la historia ambiental del capitalismo y que en la actualidad se manifiesta a partir de fenómenos como "la lluvia ácida, la reducción de la capa de ozono, el efecto invernadero y los cambios climáticos, la destrucción de las selvas tropicales, hasta llegar al acelerado empobrecimiento y las hambrunas de millones de personas, debido al enriquecimiento cada vez mayor de un número reducido de personas quienes a su vez generan la mayoría de la depredación y contaminación global". (25) La crisis ambiental es quizás uno de los desafíos internacionales más relevantes, tanto así que hoy en día "los desplazados ambientales superan en una proporción de diez a uno a los desplazados causados por las guerras y los conflictos armados internos" (26).

La crisis constituye una situación que nos obliga a no superar el límite de emisiones de gases de efecto invernadero, con el fin de que las consecuencias ambientales, sociales y económicas creadas por el cambio climático no comiencen a salirse de control, de que no se alcance el punto de no retorno. Ya es claro que el margen de maniobra se reduce y hemos comenzado a

95 <http://www.ipcc.ch/>

jugar con fuego, por esto el reto para las naciones de acuerdo con la ecología política radical es el de un crecimiento económico tendiente a cero, lo que a todas luces implica la organización de una sociedad poscapitalista: "Las cosas están yendo muy mal desde todas estas perspectivas. Por eso, quisiera tratar de diseñar una razón por la que tenemos que pensar en mudarnos a una economía de crecimiento cero. Y si se habla de una economía de crecimiento cero, eso significa que se trata de una economía no capitalista; no es posible tener capitalismo con un crecimiento cero, porque el capitalismo es crecimiento"⁹⁶. De esta manera se podría llegar a tener una sociedad sostenible, de acuerdo con los principios que Mesa Cuadros cita de Reichmann y Daly: irreversibilidad cero, recolección sostenible, vaciado sostenible, emisión sostenible, selección sostenible de tecnologías y principio de precaución. Este último entendido como la necesidad de "una actitud vigilante de anticipación que identifique y descarte de entrada las vías que podrían llevar a desenlaces catastróficos, aun cuando la probabilidad de éstos parezca pequeña y las vías alternativas más difíciles u onerosas"⁹⁷ (418).

El autor pone de presente que los conflictos ambientales se agudizan debido a la pasividad de las elites del poder nacional e internacional, clases dirigentes

96 Harvey, D. Las crisis son necesarias en el capitalismo como una forma de reorganizar el sistema. Entrevista de Bárbara Schijman. En: <http://www.librerred.net/>, consultada 1º de octubre 2013, 11:43 a. m.

97 Reichmann, J (1966). "El desafío de la crisis ecológica". En: AAVV (1966). En: El límite de los derechos. Barcelona: EUB, p. 88.

que no actúan, que no toman las decisiones necesarias para frenar el deterioro de los entornos naturales y las afectaciones a los derechos ambientales de la población (17). Señala directamente a las elites regentes y al mundo del capitalismo avanzado como los causantes directos de esta tragedia anunciada: *“el tema refleja claramente las desigualdades entre el norte industrializado y el sur cada vez más empobrecido, convertido en ‘objeto’ de la contaminación, la destrucción, la depredación, la marginación y la exclusión”* (26). De manera que a lo largo del escrito se puede comprobar que la crisis ambiental tiene no solo sellos de diferenciación social, sino también espacial, afecta en forma diferenciada a los pueblos del norte y del sur, del occidente y del oriente, a los poseedores y los desposeídos, a los salvados y los condenados de la Tierra.

En el libro se demuestra con claridad la responsabilidad de la generación actual y de las pasadas por sus acciones arrasadoras y contaminadoras, traducidas en huellas ambientales insostenibles. La no implementación del principio de precaución descrito anteriormente ha llevado a que el *oikos* no solo cada vez esté peor construido, sino que el suelo sobre el que se sostiene es cada vez más endeble. El autor denuncia con firmeza la posición escéptica alrededor de los cambios climáticos, postura funcional a la formación económica y social capitalista, a su estilo de desarrollo centrado en el crecimiento económico, modelo que para la econometría moderna funcionaría mejor ya no solamente si se elimina al hombre, sino también a su hábitat. Escepticismo funcional al capital industrial y financiero

y a las neoautocracias políticas, formas sociales y económicas que no conocen responsabilidad alguna con el presente y el futuro de la humanidad y su hábitat (17).

Este no es un texto que se dedique a recrear el ecologismo *light* de parte de nuestras clases dirigentes y de los organismos internacionales, tampoco se dedica a *llorar sobre la leche derramada*, sino que formula planteamientos renovadores con el fin de organizar de manera diferente a la sociedad y al Estado para resolver la crisis ambiental. Supera así un terreno que se vuelve poco a poco una esfera de luchas banales y un espacio para la demagogia y la exhibición de clases dirigentes superficiales que hoy posan de verdes. Frente a la globalización devastadora del hábitat cuyos portavoces centrales son las diferentes corrientes del ecocapitalismo y el ecologismo superficial, se insinúa la agitación de *“las resistencias sociales globales, cuyas luchas defienden derechos universales, movimientos que tienen en cuenta las resistencias cotidianas y permanentes, aquellas que siempre se han dado donde quiera que la indignidad, la opresión, la exclusión, la marginación, la violencia y la muerte se expresan contra los más débiles”* (33).

En la obra se presenta una teoría transformadora de los derechos humanos cuyo axioma central está basado en una corriente de pensamiento que ancla la justicia en la idea de los límites que establece el imperativo ambiental. Se elabora así una orientación crítica de los derechos desde la ecología política, el ecosocialismo, el ecofeminismo, la economía ecológica, las ciencias ambientales,

la política, la sociología, la filosofía y la ética ambiental. Mesa Cuadros precisa los elementos centrales de un tratado de los derechos ambientales, formula una propuesta heurística que contribuye a resolver desde el mundo del derecho y la política, los problemas y conflictos ambientales, en un siglo que avizora *“serios retos para la generación de reales condiciones de posibilidad de concretar la protección efectiva de los derechos humanos y su ampliación con el fin de abrirle espacio al tema de los derechos ambientales”* (17). La novedosa teoría de los derechos ambientales busca reconocer que en los tiempos que corren se requiere una reconstrucción de los sujetos para superar la vulneración de los derechos ecológicos del hombre y su entorno natural. Por tanto, los derechos ambientales comprenderían los de los humanos y los de los no humanos (derechos de los animales y derechos de la naturaleza). El escritor considera que es necesario hacer gravitar dicho derecho alrededor de los principios de solidaridad y ética ecológica. Por consiguiente, estima que los derechos colectivos constituyen un catálogo amplio y abierto a la incorporación de las exigencias que reclaman las nuevas subjetividades agrupadas en movimientos sociales y políticos emancipadores que resisten la hegemonía del capital: pueblos, comunidades e individuos que emprenden caminos diversos para la preservación de la vida y la dignidad humana. Agrupaciones que a partir de un conocimiento endógeno y de prácticas alternativas al individualismo, a la devastación y a la contaminación integran un *movimiento de movimientos* de carácter global que defiende la construcción de otros mundos posibles (36).

Desde los anteriores elementos heurísticos, el escritor teje una concepción integral de los derechos humanos que sustenta en su interdependencia, universalidad y globalidad; y desde una perspectiva crítica elabora fórmulas jurídicas tendientes a instituir los derechos ambientales a partir de la creación del *Estado ambiental de derecho, tanto a nivel estatal como global, hacia la satisfacción de las necesidades humanas básicas, desde un nuevo ambientalismo popular latinoamericano y ateglobalizador* (23). En consecuencia, el planteamiento central del texto tiene que ver con la propuesta de la construcción social del Estado ambiental de derecho, con el fin de que la organización política incorpore los derechos ambientales, los desarrolle y proteja con eficiencia, efectividad y eficacia. El Estado ambiental de derecho estará basado ya no en una constitución política, sino en una constitución ambiental que vincule la integralidad de los derechos humanos, ponga límites al poder del Estado, del capital y de las empresas, y revalorice las prácticas concretas de los pueblos y las comunidades que defienden la sostenibilidad ambiental y social. Para el autor

es necesario reconocer que hay otros modos de vida y desarrollo en *“sociedades basadas en el acceso, uso, producción, transformación, intercambio y consumo sostenibles y de relación consigo mismo, con los otros y otras (incluidas sus generaciones actuales y futuras y las demás especies) en reciprocidades, cuidado, respeto, responsabilidad y solidaridad”* (462).

En consecuencia, la obra de Mesa Cuadros constituye un documento axial para comprender los problemas ambientales, los desafíos que ellos nos plantean como ciudadanos constructores de nuevas formas políticas que permitan detener el deterioro histórico de los entornos naturales y sociales. Nos muestra que el ejercicio de la ciudadanía en el poscapitalismo implican derechos y deberes ambientales. Arroja así valiosas lecciones para los administradores públicos, quienes deberían entrar con firmeza a estudiar problemas del mundo contemporáneo como la crisis ecológica global, la construcción de sociedades y ciudadanías globales, el nuevo Estado ambiental de derecho y la consolidación de las resistencias globales nacidas en las periferias del mundo. Estudio que debe dar como resultado un conjunto de políticas y programas

públicos que ayuden a superar las dificultades mencionadas y permitan al administrador público recuperar el significado social de su profesión. No deben soslayar los regentes públicos el reto de la construcción del Estado ambiental de derecho desde una perspectiva social y democrática, la consolidación de los derechos ambientales entendidos como nuevos derechos, individuales y colectivos, el reconocimiento público y político de la ilimitación que genera el capitalismo en la relación sociedad-naturaleza y actuar en consecuencia, pues para la sociedad capitalista la naturaleza es solo una simple reserva de recursos y un vertedero de residuos y desechos; es indispensable ir más allá de unas recetas en donde la economía y el derecho son dirigidos exclusivamente desde las corrientes nacidas en el conservadurismo social y político de nuestros tiempos. De manera que el rector de lo público debería abandonar su impavidez, dejar de ser simple y llanamente el gestor de los desastres sociales y ecológicos que la sociedad moderna y el Estado político han generado, abandonar su situación alelada y comenzar a tomar parte activa en el cambio social que demanda la crisis ambiental global.

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/informacionCompleta.pdf>).

Políticas editoriales y normas para la presentación de artículos

Normas generales de presentación

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

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

3. La revista contemplará, ocasionalmente, la publicación de reseñas críticas inéditas sobre libros o artículos. Estos textos serán de carácter divulgativo y no deberán superar las 2.000 palabras. La publicación de estas reseñas dependerá de la decisión de la Dirección de la revista, de acuerdo con su estructura, su redacción y la pertinencia de su temática.

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

5. Los artículos no deberán exceder las 10.000 palabras, incluyendo resumen, palabras clave, tablas, gráficos, ilustraciones, referencias bibliográficas y demás anexos.

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

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

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

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

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

NORMAS DE CITACIÓN

Las revistas siguen el estilo de citación de Chicago, autor-fecha, en su 16^a edición. Antes de remitir el artículo al proceso de arbitraje, debe ajustarse completamente el texto y el listado de referencias a este estilo. A continuación presentamos algunos casos comunes propios del uso del estilo Chicago, autor-fecha:

Para citar un libro

Un autor

T: En el cuerpo del texto: (Doniger 1999, 65)

R: En el listado de referencias: Doniger, Wendy. 1999. *Splitting the difference*. Chicago: University of Chicago Press.

Dos autores

T: (Cowlshaw and Dunbar 2000, 104–7)

R: Cowlshaw, Guy, and Robin Dunbar. 2000. *Primate conservation biology*. Chicago: University of Chicago Press.

Cuatro o más autores

T: (Laumann et ál. 1994, 262)

R: Laumann, Edward O., John H. Gagnon, Robert T. Michael, and Stuart Michaels. 1994. *The social organization of sexuality: Sexual practices in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.

Para citar un capítulo u otra parte de un libro

T: (Wiese 2006, 101–2)

R: Wiese, Andrew. 2006. “The house I live in”: Race, class, and African American suburban dreams in the postwar United States. In *The new suburban history*, ed. Kevin M. Kruse and Thomas J. Sugrue, 99–119. Chicago: University of Chicago Press.

Para citar un artículo de una revista

Artículo de una revista impresa

T: (Smith 1998, 639)

R: Smith, John Maynard. 1998. The origin of altruism. *Nature* 393: 639–40.

Artículo de una revista electrónica

T: (Hlatky et ál. 2002)

R: Hlatky, Mark A., Derek Boothroyd, Eric Vittinghoff, Penny Sharp, and Mary A. Whooley. 2002. Quality-of-life and depressive symptoms in postmenopausal women after receiving hormone therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) trial. *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (February 6), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/full/joc10108.html#aainfo> (accessed January 7, 2004).

Para citar un artículo de periódico

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 una reseña

T: (Gorman 2002, 16)

R: Gorman, James. 2002. Endangered species. Review of *The last American man*, by Elizabeth Gilbert. *New York Times Book Review*, June 2.

Para citar una tesis

T: (Amundin 1991, 22–29, 35)

R: Amundin, M. 1991. Click repetition rate patterns in communicative sounds from the harbour porpoise, *Phocoena phocoena*. PhD diss., Stockholm University.

Para citar una ponencia

T: (Doyle 2002)

R: Doyle, Brian. 2002. Howling like dogs: Metaphorical language in Psalm 59. Paper presented at the annual international meeting for the Society of Biblical Literature, June 19–22, in Berlin, Germany.

Para una guía más completa de los diversos casos, recomendamos visitar la siguiente página web de donde se han tomado estos ejemplos:

http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html

Disclaimer. La selección y aprobación de los artículos es el resultado de un proceso académico y democrático. Por tal motivo, el contenido consignado en cada uno de ellos es responsabilidad de los autores y no compromete de ninguna forma la opinión de los editores, del consejo editorial de la revista ni de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

¡Muchas gracias por su participación!

Code of ethics

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

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

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

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

5 Nevertheless, when the editorial committee or the editor deem it necessary (e.g. due to the specialised nature of an article's topic), an author or the authors may be asked to suggest the names (a maximum of three) of possible academic peers, provided that such candidates are not familiar with a previous version of the document or have been involved in some way with the research from which the work has arisen.

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

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

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

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

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

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 down-load 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.

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>)

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.amaassn.org/issues/v287n5/rfull/joc10108.html#aainfo> (accessed January 7, 2004).

Newspaper article

T: (Niederhorn 2002)

R: Niederhorn, 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).

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

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

Código de ética

1 A revista unicamente considerará artigos inéditos que correspondam no seu conteúdo e estrutura às políticas assinaladas pelo comité editorial. Se o autor ou os autores apresentam à revista um trabalho já publicado, total ou parcialmente, o seu procedimento sera 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, considerar-se-á 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 directamente 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 apartes importantes: introdução, metodologia, resultados e conclusões.

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

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

Nota. Estas categorias e as suas respectivas definições foram tomadas do Serviço Permanente de Indexação de Revistas CT+I Colombianas, no seu “Documento suporte” publicado no mes 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 nao foi publicado e que não será posto á consideração de outra revista enquanto permaneça no processo de arbitragem (por favor, retire esse formato de carta da página da revista ou solicite-a ao editor).
2. Para os artigos principais só serão considerados os trabalhos inéditos de autores com uma formação minima de pós-graduação. Contudo, a revista contempla um espaço estudantil na qual se 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 indicarse o programa e remeter em anexo o arquivo original em que foram criados.
7. O resumo não deve superar as 250 palavras e não incluirá tabelas, gráficos ou ilustrações e, no possível, também citações textuais ou referências. Não deverá coincidir com frases completas tomadas literalmente do corpo do texto (por ex., da introdução ou das conclusões). A estrutura fundamental da sua redacção devera ser a de declarar inicialmente o propósito do artigo, depois, brevemente, descrever o desenvolvimento que lhe foi dado e finalizar com as descobertas encontradas ou com as repercussões do estudo em questão. Este resumo deverá ir acompanhado de um máximo de seis palavras-chave de acordo com a temática do artigo.
8. O resumo e as palavras-chave serão entregues unicamente no idioma original em que foi escrito o artigo. A revista encarregar-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 acadêmicos, 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 uma revista eletrônica

T: (Hlakty et al. 2002)

R: Hlakty, Mark A., Derek Boothroyd, Eric Vittinghoff, Penny Sharp, and Mary A. Whooley. 2002. Quality-of-life and depressive symptoms in postmenopausal women after receiving hormone therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) trial. *Journal of the American Medical Association* 287, no.5 (February 6), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/rfull/joc10108.html#aainfo> (accessed January 7, 2004).

Para citar um artigo de jornal

T: (Nieder Korn 2002)

R: Nieder Korn, William S. 2002. A scholar recants on his "Shakespeare" discovery. *New York Times*, June 20, Arts section, Midwest edition.

Para citar uma resenha

T: (Gorman 2002, 16)

R: Gorman, Janes. 2002. Endangered species, Review of *The last American man*, by Elizabeth Gilbert. *New York Times Book Review*, June 2.

Para citar uma tese

T: (Amundin 1991, 22-29, 35)

R: Amundin, M. 1991. Click repetition rate patterns in communicative sounds from the harbour porpoise, *Phocoena phocoena*. PhD diss., Stockholm University.

Para citar uma conferência

T: (Doyle 2002)

R: Doyle, Brian. 2002. Howling like dogs: Metaphorical language in Psalm 59. Paper presented at the annual international meeting for the Society of Biblical Literature, June 19-22, in Berlin, Germany.

Para um guia mais completo dos diversos casos, recomendamos visitar a seguinte página web donde foram tomados estes exemplos: http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citation-guide.html

Disclaimer. A seleção dos artigos na revista Administração & Desenvolvimento é o resultado de um processo acadêmico 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 Comitê editorial da revista nem da Escola Superior de Administração Pública (ESAP).

volumen 40

número 55
ene./jun. 2012

número 56
jul./dic. 2012

POLÍTICAS PÚBLICAS

- 7 Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural. El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía
Ómar Rey Anacona
- 19 Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local
Wilson Ladino Orjuela
- 33 La responsabilidad patrimonial del legislador
Eric Leiva Ramírez
María Consuelo Alonso García

FINANZAS

- 49 Comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en Canarias
José Andrés Dorta Velázquez
Javier de León Ledesma

TEMAS DE ADMINISTRACIÓN

- 61 El *kaizen* en una organización deportiva: un esquema de mejora continua
Manuel Francisco Suárez Barraza
José Ángel Miguel-Dávila
- 77 Formas y categorización de las relaciones entre las organizaciones sin fines de lucro y el sector privado: una revisión
Adriana Morales Romero
Edison Jair Duque Oliva

HISTORIA Y ESTADO

- 93 The Second Campaign for Liberation: Casanare's Struggle to Win Freedom from Boyacá during Colombia's National Front Era (1958-1974)
Jane M. Rausch

RESEÑAS

- 111 "Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social" del profesor Jairo Rincón
Augusto Álvarez Collazos
- 114 La pasión por lo público
Miguel Borja
- 117 Entendiendo la complejidad de la economía, la ecología y los sistemas sociales
Raúl Cortés Landázur

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 & 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.