

resumen

Este artículo presenta los resultados del proyecto denominado "Fronteras y gestión cultural, análisis de las dinámicas fronterizas y culturales en los departamentos de Vaupés y Guainía", en la perspectiva de involucrar la gestión cultural como aspecto importante en los tratados y acuerdos fronterizos, gestión que fundamentalmente hace referencia a la participación de las comunidades indígenas en los problemas que los aquejan dentro del ámbito fronterizo estudiado. El documento, que presenta una estructura tipo artículo científico y tecnológico, explora la diferencia entre el concepto tradicional de frontera y el nuevo concepto de frontera, demuestra que aunque la cultura es un aspecto pilar en los tratados y acuerdos fronterizos, estos no la incluyen suficientemente como sí son incluidos temas educativos, de salud, de control a la movilidad y la seguridad, e incluye una breve caracterización de las zonas de frontera de Vaupés y Guainía. La conclusión principal sugiere que es importante involucrar la gestión cultural en el desarrollo fronterizo de ambos departamentos para poder superar problemas de pobreza, exclusión y marginalidad.

Palabras clave: fronteras, gestión, cultura, indígenas, tratados, desarrollo.

abstract

Approaches to the Relation between Borders and Cultural Management: the Case of the Departments of Vaupés and Guainía

This article presents the results of the project titled "Borders and Cultural Management, Analysis of Borderland and Cultural Dynamics in the Departments of Vaupés and Guainía", from the perspective of involving cultural management as an important aspect of treaties and border agreements, which fundamentally refers to the participation of indigenous communities in the problems that afflict them within the borderlands studied. The document, which is presented in the form of a scientific and technological article, explores the difference between the traditional concept of "border" and the new concept of "border", and demonstrates that although culture is a crucial aspect in treaties and border agreements, they do not include it sufficiently, as they do include topics of education, health, control of mobility and security. It also includes a brief characterization of the borderlands of Vaupés and Guainía. The main conclusion suggests that it is important to involve cultural management in developing the borderlands in both departments in order to overcome problems of poverty, exclusion and marginality.

Key words: borders, management, culture, indigenous people, treaties, development.

resumo

Aproximações à relação entre fronteiras e gestão cultural: o caso dos estados de Vaupés e Guainía

Este artigo apresenta os resultados do projeto denominado "fronteiras e gestão cultural, análise das dinâmicas fronteiriças e culturais nos estados de Vaupés e Guainía", na perspectiva de envolver a gestão cultural como aspecto relevante nos tratados e acordos fronteiriços, gestão que fundamentalmente faz referência à participação das comunidades indígenas nos problemas que os afetam dentro do âmbito fronteiriço estudado. O documento, que apresenta uma estrutura tipo artigo científico e tecnológico, explora a diferença entre o conceito tradicional de fronteira e o novo conceito de fronteira, demonstra que ainda que a cultura seja um aspecto fundamental nos tratados e acordos fronteiriços, estes não a incluem suficientemente como são realmente incluídos temas educativos, de saúde, de controle à mobilidade e à segurança, e inclui uma breve caracterização das zonas de fronteira de Vaupés e Guainía. A conclusão principal sugere que é importante envolver a gestão cultural no desenvolvimento fronteiriço de ambos os estados para poder superar problemas de pobreza, exclusão e marginalidade.

Palavras chave: fronteiras, gestão, cultura, indígenas, tratados, desenvolvimento.

Recibido: julio de 2011 / Aprobado: mayo de 2012

CORREO IMPRESO: Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Meta, Carrera 31 No. 34-23, San Fernando.

Rey Anacona, Ómar. 2012. "Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural. El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía". *Administración & Desarrollo* 40(55): 7-18.

Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural

El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía

ÓMAR REY ANACONA*

1. Introducción

Sobre el concepto tradicional de frontera

Al hacer referencia al concepto de fronteras, por lo general se alude a una línea divisoria internacional entre dos países con diferencias marcadas en lo económico, en lo social, político y cultural (Zárate y Ahumada 2008). Así por ejemplo, la frontera entre Colombia y Venezuela en el municipio de Puerto Carreño está definida por una línea divisoria que sigue el curso del río Orinoco y separa la capital de Vichada del municipio de Puerto Ayacucho. En ambos municipios existen marcadas diferencias en cuanto al uso de la moneda, las normas, la dirección estatal, los precios, entre otros aspectos (Ladino y Duarte 2010).

También se alude a la defensa de recursos estratégicos o territorios estratégicos que se encuentran en poder de un Estado y que en vista de la presencia de otro, lleva en unos casos a continuos conflictos por la posesión de estos recursos y en otros casos a conflictos por la invasión o poblamiento del territorio (Guhl 1991).

Adicionalmente, el concepto de frontera está asociado a la división política y administrativa de un país, que se conforma de regiones, estados o provincias, municipios, localidades o municipalidades, introduciendo de esta forma el concepto de frontera interna o nacional, que, a diferencia de la frontera internacional, demarca nuevas líneas divisorias entre territorios con marcadas similitudes económicas, sociales, políticas y culturales (Rausch 2011).

* El autor es economista de la Universidad Nacional de Colombia, con estudios en gestión pública y finanzas públicas de la ESAP, se ha desempeñado como consultor de la OIT, Fescol, el Programa Ondas de Colciencias, Cordepaz, entre otras entidades, y entre sus publicaciones se destacan *Conceptos y herramientas básicas para crear empresa exitosa* (Ismac, 2003), *El neoliberalismo económico: origen y evolución* (Unimeta, 2008) y *Gestión ambiental y fronteras: un análisis a las dinámicas de los actores locales en el departamento de Amazonas* (ESAP, 2010). ESAP Territorial Meta, Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas. CORREO-E: reyomar28@hotmail.com

En síntesis, se tiene un concepto tradicional de frontera como línea divisoria entre países, dentro de un territorio defendido por un Estado, para conservar los recursos contenidos allí o por su posición estratégica frente a la amenaza de invasión o poblamiento de otro Estado, conformando así la frontera internacional tal como aparece en los tratados fronterizos internacionales de Colombia con sus vecinos; pero dentro del territorio de un país se tiene el concepto de frontera interna o nacional, que se asocia con la división política administrativa (departamentos, municipios y corregimientos). La diferencia entre los dos conceptos consiste en que la frontera internacional incluye aspectos diferenciados de forma profunda como el idioma, la religión, la moneda y las normas, mientras que la frontera interna incluye similitudes por hacer referencia a una misma nación o país (Rey y Ladino 2011).

Sin embargo, a partir de la legislación sobre fronteras que varios países han aprobado o adoptado, incluida la Ley 191 de 1995 en Colombia y teniendo en cuenta el concepto de globalización o internacionalización, así como los cambios culturales en el mundo, las fronteras han dejado de ser líneas divisorias que separan a dos o más países, para convertirse en un escenario de relaciones sociales, económicas, culturales y políticas dinámicas, aunque también con posibilidades y dificultades para el desarrollo, y con tensiones y conflictos nuevos (Zárate y Ahumada 2008).

Así por ejemplo, en la trifrontera Colombia-Perú-Brasil, entre los municipios de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil), se viven relaciones sociales, económicas y culturales que han conformado una zona homogénea, donde la concepción de frontera no existe estrictamente entre los pobladores de este ámbito fronterizo, pues los habitantes de los tres países se movilizan sin ninguna restricción, utilizan indistintamente el peso, el real o el nuevo sol para realizar sus transacciones y mantienen relaciones familiares que involucran las tres nacionalidades; solo el idioma y el acento recuerdan que se está en una zona de frontera (Rey y Ladino 2011).

Aunque se heredan los conflictos y las tensiones originados del concepto tradicional de frontera, lo nuevo en este concepto son los instrumentos y mecanismos que se pueden utilizar para resolver los problemas comunes que aparecen en las zonas y ámbitos fronterizos; así por ejemplo, se tienen los acuerdos de vecindad, las legislaciones comunes, las

zonas de desarrollo fronterizo, los acuerdos entre alcaldes o autoridades regionales y locales, etc. Lo nuevo también son las similitudes culturales, geográficas, económicas, sociales, políticas y los problemas comunes en los territorios fronterizos, como ocurre por ejemplo en los ámbitos fronterizos Puerto Carreño-Puerto Ayacucho, Leticia-Tabatinga-Santa Rosa, Cúcuta-Táchira, Ipiales-Tulcán o en la zona de frontera del Río de la Plata entre Argentina y Uruguay.

Así mismo, la nueva presencia estatal o institucional complementa el concepto actual de frontera, haciendo que se reconozcan nacional o internacionalmente las regiones o municipios fronterizos. Esta nueva presencia ya no es solo militar, sino también institucional (más entidades), social (campañas) y cultural (eventos).

Hoy día, las zonas de frontera en Colombia y en los países vecinos cuentan con un mayor número de entidades públicas, mixtas y privadas que llevan a cabo acciones estatales de carácter militar y civil, que aunque no son completas en el sentido de cubrir las nuevas demandas de las regiones fronterizas, al menos acercan al ciudadano con el Estado o estas entidades se acercan al ciudadano, quien ya no tiene necesidad de ir hasta Bogotá, São Paulo, Lima o Caracas a resolver todos sus problemas, aunque esto no quiere decir que el proceso de descentralización en el caso de Colombia y Perú no esté lleno de dificultades, ni menos que se hayan superado los problemas de marginación en Brasil y Venezuela a pesar de sus modelos económicos distintos al capitalismo.

Por último, el nuevo concepto de fronteras está muy ligado al desarrollo, es decir, se complementa con la gestión pública, la legitimidad del Estado, los temas ambientales, la cultura, la democracia local, la calidad de vida, la movilidad, entre otros temas urbanos (Guhl 1991). En esta oportunidad se presenta la relación entre fronteras y gestión cultural, entendida esta gestión como la participación de las comunidades indígenas en la solución de los problemas fronterizos, su capacidad de responder a los problemas que ocurren en las zonas de frontera (Vaupés y Guainía), el peso que tienen en la Administración Pública y el conocimiento que tienen de la normativa indígena y particularmente de la frontera.

2. Metodología

La investigación en fronteras

En la Territorial Meta, Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas, la investigación, y en particular la investigación en fronteras, ha estado a cargo del grupo de investigación consolidado *Estado y Poder* y como resultado de ello se cuenta con dos publicaciones en el tema de fronteras y el proyecto de investigación concluido *Fronteras y gestión cultural, análisis de las dinámicas fronterizas y culturales en los departamentos de Vaupés y Guainía*, del cual nace el presente artículo. Se cumple así con una trilogía en el tema fronterizo concebida desde el año 2006 por los integrantes del grupo.

En las investigaciones adelantadas por el grupo se evidencia que abordar el tema fronterizo es importante para analizar el desarrollo del país, su proceso de integración económica y el desarrollo regional. Por eso se han investigado los temas de legitimidad del Estado, el medio ambiente y la cultura dentro del concepto de frontera, a partir de la Ley 191 de 1995. Los resultados adelantados han mostrado que el tema fronterizo es aún precario entre los habitantes y las mismas autoridades y que no se utilizan plenamente los instrumentos fronterizos para el desarrollo de los departamentos y municipios involucrados, cuyos habitantes siguen viviendo profundos problemas estructurales.

Lo más destacado del proceso investigativo ha sido la realización de entrevistas semiestructuradas hechas a los distintos actores identificados previamente, así como el trabajo de campo y la visita a los municipios por parte de los investigadores. De esta forma se cuenta tanto con fuente secundaria como con fuente primaria y se vive cada problema en particular a manera de proceso reflexivo del conocimiento que se imparte en las aulas de clase. De esta forma el grupo *Estado y Poder* involucra a los actores fronterizos, sus necesidades y sus dinámicas locales, pretendiendo dar a conocer el grado de apropiación de los instrumentos fronterizos en los departamentos estudiados.

El proyecto *Fronteras y gestión cultural, análisis de las dinámicas fronterizas y culturales en los departamentos de Vaupés y Guainía* es un esfuerzo más para acercar la ESAP a las comunidades que pretende beneficiar e indagar sobre el grado de apropiación de los instrumentos fronterizos y culturales, con miras a aportar a la discusión nacional sobre el avance en

el desarrollo fronterizo y la gestión cultural. Y se diferencia de los dos anteriores por indagar en la relación entre fronteras y gestión cultural, involucrando nuevos actores, que desde su visión cultural entienden el proceso fronterizo como posibilidad de proyectarse al mundo y no como una obligación de los Gobiernos por defender sus territorios.

De otro lado, el proyecto aporta la discusión sobre el concepto de frontera, profundiza en el tema indígena, ya que la mayoría de la población del ámbito fronterizo hace parte de alguna comunidad indígena y demuestra la necesidad de incluir el tema cultural e indígena en los acuerdos y tratados fronterizos e internacionales de Colombia con Brasil y Venezuela.

Hipótesis de trabajo

Una vez diferenciado el concepto tradicional de frontera y el nuevo concepto de frontera, lo que sigue es llegar a explicar la relación entre fronteras y la gestión cultural que fundamentalmente hace referencia a la participación de las comunidades indígenas en los problemas que los aquejan dentro de la zona de frontera, que en el caso del proyecto *Fronteras y gestión cultural* está representada por los municipios de Mitú e Inírida.

También se involucran en esta relación el grado de conocimiento que tienen estas comunidades sobre los instrumentos fronterizos, que en muchas ocasiones son aprobados desde los ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados que intervienen; el reconocimiento social y político de las comunidades; los motivos y las formas de visualización, protesta o lucha de las comunidades y los factores clave para la edificación de una sociedad cohesionada o fragmentada según sea el caso y que se debate en medio de problemas comunes e históricos (pobreza, tensiones, violencia y contrabando principalmente).

La cultura es un aspecto pilar en los tratados y acuerdos fronterizos (Zárate y Ahumada 2008); concretamente se traduce en intercambios académicos entre docentes y estudiantes, en cursos para aprender una segunda lengua, en el ofrecimiento de carreras profesionales y posgrados, en encuentros de expresión artística, en programas conjuntos en educación primaria y secundaria, en capacitación de docentes, en jornadas de vacunación de ganado y animales, entre otros tópicos, que vienen a complementar los temas económicos, de seguridad y de control al delito que se tratan en los acuerdos

internacionales. Debido a que son temas que afectan o tocan a las comunidades locales, se requieren instrumentos fronterizos que sean un complemento a la legislación fronteriza internacional, que en muchos casos no tiene herramientas precisas para resolver las necesidades de estas comunidades, como lo muestra el caso colombiano con la Ley 191 de 1995.

De otro lado, son las mismas comunidades las que realizan intercambios culturales, es decir, relaciones, costumbres y hábitos, que influyen o se quedan en una zona de frontera, y que se relacionan con el lenguaje, las expresiones urbanas, la comida, las técnicas de cultivo, el baile, la forma de administrar los recursos, la música y la participación política.

Así por ejemplo, en el caso de las comunidades indígenas desde Vaupés hasta Leticia, se consume la fariña o yuca seca molida como el alimento de las familias populares; se realiza el comercio mediante el trueque o mediante formas distintas a las del sistema financiero; se cultiva en pequeñas parcelas denominadas chagras, donde predomina el autoconsumo; en el círculo familiar domina la figura materna; las comunidades no sólo tienen sus dioses y supersticiones, sino además sus propios códigos penales, sus formas de castigo ejemplar y sus autoridades. Todos estos elementos culturales se han visto también en las comunidades fronterizas de Brasil, Venezuela y Perú, según se desprende de las investigaciones hechas por el grupo *Estado y Poder* de la Territorial Meta de la ESAP.

Un aspecto importante en la relación entre fronteras y la gestión cultural alude a los programas de promoción y desarrollo de las expresiones de las comunidades indígenas en los ministerios colombianos de Cultura y del Interior y con la elección de indígenas en corporaciones públicas o su designación en entidades estatales, donde pueden tener algún poder de influencia y decisión a favor de las comunidades indígenas.

Si bien la cultura representa un concepto muy amplio, aquí se pretende delimitarlo a todo lo anteriormente expuesto, de modo que permita dar elementos para que en los acuerdos y tratados fronterizos se incluyan nuevos aspectos que estén a la par con los aspectos económicos, de educación, salud y seguridad, que se presentan como los más representativos y los típicos aspectos.

Procedimiento y metodología utilizada

La metodología utilizada incluyó tanto revisión bibliográfica como la realización de 45 entrevistas semiestructuradas en los municipios de Mitú e Inírida, información que es insumo principal de los resultados finales de la investigación. En los cuatro meses del proyecto de investigación, las actividades adelantadas fueron:

- **Conformación del equipo de trabajo**

El equipo de trabajo estuvo conformado por un investigador principal, economista, profesor catedrático de la ESAP y miembro del grupo *Estado y Poder* de la Territorial Meta, Guainía, Guaviare, Vichada, Vaupés y Amazonas, y una auxiliar de investigación, estudiante de la ESAP quien fue vinculada mediante convocatoria pública. Fue elaborado un plan de trabajo que implicó reuniones para la realización del resto de las actividades contempladas en el proyecto.

- **Discusión teórica**

Se adelantó un trabajo de análisis conceptual y revisión bibliográfica en el CDIM de la Territorial que permitió profundizar en el tema fronterizo al nivel internacional, nacional y local y relacionarlo con la gestión cultural, siguiendo la línea establecida en las dos anteriores investigaciones. De esta discusión teórica se alimentó el contenido de las entrevistas realizadas a los actores en Inírida y Mitú. También se analizó el tema indígena, en la perspectiva de la situación particular de las comunidades de los departamentos de Guainía y Vaupés y su participación en la administración pública y el desarrollo.

- **Caracterizaciones**

Se realizaron caracterizaciones tanto del ámbito fronterizo como de los departamentos de Guainía y Vaupés en lo relacionado con sus aspectos principales, en especial dentro del ámbito fronterizo.

- **Base de datos**

En esta actividad se identificaron previamente algunos actores para ser entrevistados, y una vez se llevó a cabo el trabajo de campo fue elaborada una base de datos de los actores fronterizos.

- **Búsqueda de documentos y fuente bibliográfica**

Ligada con la discusión teórica, se llevó a cabo la búsqueda y recolección de documentos, libros, investigaciones y monografías sobre el tema

fronterizo, a partir del material contenido en el CDIM de la Territorial.

- **Diseño y elaboración del instrumento de aplicación**

Desde un comienzo y a partir del problema de investigación planteado, se elaboraron distintas preguntas e inquietudes para la aplicación de las entrevistas semiestructuradas, que confirmaron las hipótesis planteadas en el proyecto y complementaron el contenido de la fuente secundaria.

- **Socialización de resultados**

Por último, fueron realizados tres eventos de socialización de resultados del proyecto, en Villavicencio, Mitú e Inírida.

3. Resultados

Caracterización del ámbito fronterizo

Los departamentos de Vaupés y Guainía representan zonas de frontera internacional para Colombia. Sumadas las poblaciones de ambos, alcanza una mayoría indígena, así como lo es en los ámbitos fronterizos con Venezuela y Brasil. La zona de frontera internacional que involucra a ambos departamentos colombianos es territorio de la Amazonia con presencia de bastantes recursos hídricos y naturales aún sin explotar, lo que la hace susceptible de tensiones entre el crecimiento y el desarrollo sostenible.

Gráfico 1. Límites del Vaupés



Fuente: www.vaupes.gov.co

El departamento de Vaupés limita con Brasil y tiene a los municipios de Mitú y Taraira y al corregimiento de Yavaraté como zonas de frontera; Mitú es además una unidad de desarrollo fronterizo en los términos de la Ley 191 de 1995. Para el año 2010, su producto interno bruto a precios corrientes fue de \$128.000 millones, siendo las principales actividades la administración pública, los servicios, el comercio y la construcción. Su aporte al PIB nacional es de 0%. Sus exportaciones en el 2010 fueron de USD105.000.

La zona de frontera internacional cubre por el lado de Brasil al estado de Amazonas, siendo Manaus la principal ciudad fronteriza, aunque está más cerca de Leticia que de Mitú, y desde la cual se puede llegar a Mitú a través del río Negro y el río Vaupés; por estos mismos ríos es posible llegar al municipio brasileiro San Gabriel de Cachoeira, que está mucho más cerca de Mitú que Manaus.

Esta zona de frontera se caracteriza por su riqueza hídrica, por la presencia de minerales y recursos maderables y por su actividad agropecuaria y comercial en los cascos urbanos de los municipios y corregimientos fronterizos. Sin embargo, no es significativa la zona en cuanto a la cantidad o porcentaje de población en relación con la población nacional y en cuanto al aporte al producto interno bruto o ingreso nacional, comparativamente con otros municipios de similares características, lo que la ubica como zona marginal con problemas de pobreza, informalidad y fragmentación social (dispersión de la sociedad).

De otro lado, Vaupés tiene una población proyectada a 2010 de 41.534 personas, de las cuales 18.972 pertenecen a resguardos indígenas, es decir, el 46,3%. Administrativamente cuenta con los municipios de Mitú, Carurú y Taraira y los corregimientos de Pacoa, Papunahua y Yavaraté. El 72% de la población se concentra en Mitú. En un territorio de 4.120.987 hectáreas se encuentran cinco resguardos indígenas, distribuidas en 26 pueblos y 217 comunidades. El Incora sólo reconoce tres resguardos para efectos de la asignación de los recursos del sistema general de participaciones. El territorio del departamento se encuentra en zona de reserva forestal de la Amazonia (Ley 2ª de 1959), la cual el Gobierno nacional siempre ha querido levantar y no ha podido legalmente.

Gráfico 2: Departamento de Guainía



Fuente: www.colombiassh.org

Por su parte, el departamento de Guainía limita con Venezuela y con Brasil; su capital, Inírida, único municipio, es zona de frontera y unidad de desarrollo fronterizo. De los siete corregimientos que tiene, San Felipe, La Guadalupe, Cacagual y Puerto Colombia son zonas de frontera. Este corredor fronterizo está bañado de ríos importantes que hacen que la pesca sea una de las principales actividades económicas de las comunidades, al lado de la agricultura, la ganadería y el comercio. El turismo empieza a ser explorado como sector económico.

El aporte del departamento al PIB nacional es de 0%. A precios corrientes, en el año 2010 el PIB departamental fue de \$168.000 millones, siendo la administración pública, el comercio, los servicios y la construcción los principales sectores generadores de empleo e ingresos. El departamento exporta principalmente productos agrícolas. El valor de sus exportaciones no tradicionales fue de USD379.000 en el año 2008, USD930.000 en el 2009 y USD26.000 en el 2010. Desde el año 2006 ha venido creciendo el monto recaudado por impuestos de renta e IVA.

De otro lado, de sus 43.194 habitantes (Censo DANE 2005), el 80% pertenece a alguna comunidad indígena (34.556), distribuidos en 13 resguardos. Para las comunidades indígenas de Guainía no existe el concepto de frontera, sólo la presencia de organismos de seguridad de ambos países en las líneas divisorias que separan a Colombia de Brasil o a Colombia de Venezuela, presencia que permite recordar que existe una frontera y que deben acatarse las leyes internas de cada país. Guainía se ha vuelto importante para la explotación de recursos mineros

como el coltan, mineral sobre el cual se ha especulado como importante fuente de riqueza departamental. El ámbito fronterizo que cubre a Guainía se caracteriza por sus actividades económicas extractivas, vinculadas al sector primario de la economía y de allí su poco valor agregado.

Situación de las comunidades indígenas en la frontera

Abordar el análisis de la calidad de vida de las comunidades indígenas en la zona de frontera de Vaupés y Guainía exigió revisar la situación en materia de salud, educación, ingresos y empleo.

Así por ejemplo, en el tema de salud, tanto Guainía como Vaupés cuentan con un hospital departamental de primer y segundo nivel, aunque en la práctica operan como de primer nivel dados problemas financieros, de gestión y de falta de especialistas. Los hospitales se encuentran en las capitales y a estos son remitidos los enfermos, heridos y pacientes de los otros municipios y corregimientos; el costo de transporte lo asume la respectiva EPS con los recursos de las transferencias de la nación. En cada corregimiento de los dos departamentos existe un puesto de salud y se realizan brigadas de salud.

Sin embargo, son frecuentes en las zonas de frontera los casos de muerte y enfermedad por infecciones intestinales y respiratorias; es alto el número de casos de desnutrición; hace falta mayor vacunación, y en términos generales las comunidades presentan cuadros de enfermedades que son tratadas mejor en la zona de Brasil que en las zonas de Venezuela y Colombia. En la frontera con Brasil, en el corregimiento de Yavaraté, las comunidades de Colombia se pasan al vecino país, que cuenta con un hospital de primer, segundo y tercer grado y la consulta les sale gratis, ya que ellos pueden argumentar que son paisanos brasileños. En el caso de Inírida, la salud en San Fernando de Atabapo es gratis, pero existen restricciones para la atención de comunidades colombianas.

De la misma forma, el hospital departamental en Inírida atiende ciudadanos venezolanos radicados en el municipio, que en total alberga alrededor de 350 venezolanos de forma permanente, pero se presenta la dificultad del costo que implica en Colombia la consulta externa y muchas veces prefieren trasladarse hacia San Fernando de Atabapo.

En materia de educación la cobertura en primaria y secundaria en ambos departamentos es baja para las comunidades fronterizas, que, como ya se sabe, son en su mayoría indígenas. También es baja la calidad educativa y no existen universidades ni colegios técnicos en las zonas de frontera.

En Vaupés la cobertura departamental neta de menores entre 5 y 16 años es de 7.813 personas, mientras que en la zona de frontera es de apenas 513 personas en este mismo rango de edad. El número de establecimientos educativos en el departamento es de 111 sedes educativas, mientras que en la zona de frontera es de siete. Y la matrícula departamental en primaria cubre a 5.307 menores en el mismo rango de edad, en secundaria alcanza los 2.171, 546 en educación media y 49 en técnica; pero en la zona de frontera la matrícula en primaria solo cubre a 345 menores, 163 en secundaria, 35 en media, para un total de 590 matriculados en el año 2009. Es decir, la cobertura educativa bruta en la zona de frontera es del 6.4% con respecto a un universo de 9.106 en el departamento. Similar situación ocurre en Guainía, donde las coberturas para las zonas de frontera son bajas, debido a la situación de las comunidades indígenas.

Y en materia de ingresos y empleo se conoce la situación socioeconómica de las comunidades fronterizas, que viven del autoconsumo y del comercio. Se habla de un desempleo del 95% entre los indígenas, entendiendo que no se refieren a la categoría establecida por el DANE, sino al hecho de que los indígenas de la frontera, a pesar de que se dedican a labores como la pesca, el comercio y la agricultura, destinan el fruto de su labor para el autoconsumo y por tanto no puede medirse un valor agregado o un aporte en términos de ingreso y productividad, como sí puede hacerse a un empleado del sector público o privado, o a un comerciante que paga alquiler e impuesto, o a un independiente.

Al no contar con un empleo formal o informal, la cobertura en seguridad social es baja, agravando aún más la situación de las comunidades. En parte es por esta razón que los indígenas de la frontera y en general los habitantes de las zonas de frontera se encuentran registrados en el Sisbén, o participan en las jornadas de salud del Estado, o simplemente se convierten en usuarios de los programas gratuitos dados por la Gobernación o la Alcaldía.

Acuerdos fronterizos

Con relación a la investigación y el trabajo de campo realizado en ambos departamentos, sólo se encontró un acuerdo fronterizo establecido entre la Gobernación de Vaupés y la Prefectura de San Gabriel de Cachoeira (Brasil) sobre etnoeducación según el cual se establece una cooperación en este tipo de educación en materia de docentes y contenidos para las escuelas primarias de las zonas fronterizas, el cual fue firmado en el año 2008. Su alcance es local, es decir, no pueden participar otras comunidades distintas a las ubicadas en la zona de influencia de los corregimientos fronterizos de Vaupés y del municipio brasileño.

Aunque no media un acuerdo o tratado, por iniciativa del alcalde de Mitú se viene realizando el encuentro cultural de Iparané, que reúne las danzas de las comunidades de Vaupés y Brasil. De la misma forma, por iniciativa de las alcaldías de Inírida y San Fernando de Atabapo (Venezuela) se viene realizando un encuentro cultural para las comunidades fronterizas desde el año 2008.

Previo al acuerdo sobre etnoeducación, la Alcaldía de Mitú en el año 2006 inició un acercamiento con la Prefectura de San Gabriel de Cochaieira para la realización de un acuerdo comercial, pero en aquella ocasión hubo dificultades alegadas por la Gobernación. En 1997 la Asamblea departamental creó un comité de asuntos fronterizos que en la práctica nunca ha operado y aún sigue vigente. Y en tres ocasiones la misma Asamblea ha debatido un proyecto de ordenanza para aprobar la creación de una estampilla para recaudar recursos por Ley 191 de 1995, pero no ha sido sacada adelante esta iniciativa por dificultades de forma.

Por su parte, la Gobernación de Guainía cuenta desde el año 1998 con estampilla para recaudo de recursos por Ley 191, los cuales fueron embargados o retenidos debido a que el departamento se declaró en quiebra y solo hasta el año 2006 se restauró el respectivo cobro. Estos recursos han sido utilizados y seguirán utilizándose durante el 2011 en el sector de educación, concretamente en obras y mejoramiento de establecimientos educativos.

Sin embargo, como puede concluirse, no es suficiente la actividad de integración fronteriza con relación a las intenciones programadas desde las cancillerías y ministerios de Relaciones Exteriores, aun teniendo en cuenta el restablecimiento de las relaciones con

Venezuela desde agosto de 2010 y el gran reto que implica establecer un acuerdo comercial entre Colombia y Brasil.

Se considera que para ambos departamentos y para el desarrollo del ámbito fronterizo, es necesario al menos establecer acuerdos fronterizos sobre los siguientes aspectos:

1. Tecnologías limpias, transferencia de tecnología productiva y segunda lengua (caso frontera brasilera).
2. Piscicultura.
3. Infraestructura aérea, fluvial y terrestre.
4. Exención de impuestos y de tasas comerciales y aduaneras.
5. Explotación de recursos naturales.
6. Atención en salud, educación y servicios públicos.
7. Buen gobierno y participación ciudadana.
8. Medio ambiente, conservación y protección.
9. Comercio y desarrollo industrial y tecnológico.
10. Intercambio universitario, posgrados y formación técnica.

La problemática fronteriza vista por los actores locales

• **La problemática económica**

Para empezar, en la zona fronteriza tanto de Vaupés como de Inírida no se tiene un intercambio comercial ni existe un mercado de divisas, es decir, para comprar artículos en Inírida, los ciudadanos venezolanos deben pagar en pesos y los colombianos que quieran comprar mercancías en San Fernando de Atabapo deben pagar en bolívares fuertes. De hecho, la DIAN tiene un control sobre la cantidad de mercancía que se puede traer de Venezuela, pues sólo autoriza la importación de mercancías de dicho país hasta por USD5.000, mientras que en Mitú está prohibida la importación de mercancías de Brasil; igual situación ocurre con respecto a la cantidad que se puede entrar desde Inírida hacia San Fernando de Atabapo y la que ocurre en Yavaraté y Mitú con respecto a los productos brasileiros.

Pero en ambos, Inírida y Mitú, se afronta un dilema con respecto al uso del combustible, cuyo precio en

Inírida es de \$10.000 el galón y en Mitú de \$15.000. Es más económico traerlo de Venezuela o de Brasil según sea el caso.

Al respecto, uno de los actores de Inírida considera que

(...) el problema del combustible venezolano es que es demasiado barato, en cambio el colombiano es costoso, entonces la gente trae sus pimpinas de gasolina para venderlas. La policía dice que es para el narcotráfico; cuando estuvo el Presidente de la República, fue uno de los temas que se llevó, él manifestó que al menos por persona, ellos (las comunidades) vendieran 18 galones, pero la verdad es que el municipio es pobre, pues la generación de empleo se da a través del Estado o de la Gobernación, pues no hay empresas. Imagínese que un galón de gasolina cuesta entre \$9.000 y \$10.000, y la Policía se los quita a las comunidades, entonces ellos la ingresan por otro lado. Además, para llegar aquí, es todo por avión y vía fluvial, lo cual hace que se incrementen los costos. Lo del tema de fronteras, los comerciantes dicen que aquí no se ha podido llevar a cabo la ley de fronteras, como ocurre en otros municipios.

• **La problemática de movilidad**

Otro problema identificado es la distancia que hay entre Inírida y Mitú con el interior del país y aun entre ambos municipios con los principales centros urbanos de Brasil y Venezuela.

Al respecto, un actor de Mitú afirmó que

(...) por frontera solo hay una aerolínea, Satena, no es mala, es pésima, ya se ha hablado con el Ministerio de Comercio y Turismo para que ponga otra aerolínea, como que ya aprobaron otra aerolínea porque aquí es costoso como se desarrolla el comercio y el potencial que le veo es grandísimo. Como hicieron en Leticia, tiene tres aerolíneas, el trayecto, que es más lejos de Bogotá a Leticia, cuesta el pasaje \$150.000 y aquí vale entre \$300.000 y \$340.000 y eso sí hay cupo porque Satena deja pasajeros porque cambia pasajeros por carga.

En el caso de Mitú, uno de los actores entrevistados hace un recorrido por la ruta fronteriza desde este municipio hacia el sur del departamento de Vaupés:

Para coger la ruta Mitú a Monfort, es un trayecto de 30 minutos en una avioneta tipo Cessna 182,

otro avión, tipo 206, se gastará 25 minutos aproximadamente. Monfort es la comunidad que está ubicada en la parte de arriba del río Papurí; luego sigue Piracuara, que está a cinco minutos de vuelo de Monfort, y de Piracuara a Teresita aproximadamente unos siete minutos de vuelo; de Teresita a Yavaraté, bajando por el río Papurí, esa es la zona que se establece como frontera, en la zona baja del río Vaupés. Tenemos otra zona de frontera que es Taraira, la empresa tiene una ruta establecida Mitú- Taraira y el tiempo de vuelo es aproximadamente de una hora según el clima.

- **La problemática social**

Sin lugar a dudas, uno de los grandes problemas que se vive en la zona de frontera es el bajo acceso a salud. Con respecto a Inírida, uno de los actores evidenció que en cuanto a salud la situación es

(...) mal, estamos muy mal, no estamos certificados, pues nuestro municipio es categoría seis. A nosotros nos compete lo de salud pública, servicio colectivo y vigilancia; lo de la prestación del servicio es de carácter departamental. La intervención por la Superintendencia de Salud ha comprobado que el servicio es de segundo nivel para unas zonas y para otras de primer nivel. La única IPS que hay es la Manuel Elkin Patarroyo, que es el hospital de aquí y cuenta con una infraestructura, dotación, organizada y recurso humano. Pero la intervención por parte de la Supersalud ha sido un desastre, pues ha tenido tres interventores este año, entra uno sale el otro”.

En el caso de Mitú y el departamento de Vaupés, uno de los actores manifestó:

(...) Cada municipio tiene su presupuesto para salud; en Carurú tenemos un centro de salud con el siguiente personal: un odontólogo, un bacteriólogo, un enfermero jefe, un auxiliar de enfermería asistencial; pero aparte tenemos un auxiliar de enfermería que haga lo que nos contratan salud pública y vacunación. En el centro de salud tenemos nuestro equipo multidisciplinario que nos contrata Caprecom, lo mismo en Taraira. Se tienen los grupos camorales, con cuatro se conforma de médico y odontólogo según el nivel de la zona, si tenemos para Taraira que enviar un bacteriólogo, donde hay enfermedades como dengue, paludismo.

- **La problemática institucional**

Otro problema se relaciona con la baja respuesta del Estado frente a las demandas de las comunidades en las zonas de frontera; en particular, un actor de Mitú manifestó que

(...) el tema de fronteras es muy complejo y extenso. Si nosotros vamos a hablar de la presencia del Estado, es una gran mentira, es una muy simbólica, por ejemplo Yavaraté del Brasil tiene comercio, tiene presencia militar, eclesiástica, autoridades civiles; pero en el caso de Colombia, en el mismo Yavaraté, se tiene un corregidor y algunos comerciantes. Años atrás, por la desatención del Gobierno central, algunas comunidades iban a reclamar como aborígenes de Brasil; el Gobierno nacional solo pañitos de agua tibia, nunca una investigación seria, una motivación, para que la presencia del Estado no sea simbólica, sino real, tangible, que resuelve los problemas de las comunidades, que proyecte el desarrollo hacia el futuro, planee. El desarrollo urbano, el turismo, el etnoturismo son apenas mencionados cuando viene una persona importante; de resto, quedan archivados.

- **La problemática indígena**

La aculturación o el cambio de hábitos, costumbres y estilo de vida de la población indígena relacionados con el consumismo capitalista y la vida moderna no es el único factor generador de una problemática indígena, sino también los altos niveles de pobreza, exclusión social e inseguridad contribuyen a explicar que exista tal problemática. En Inírida, según uno de los actores, “el 80% de la población es indígena, ellos antes vivían en conucos, tenían su mañoco, su casabe; ellos se vienen (a la zona urbana) para que sus hijos estudien y para mandarlos a la universidad, entonces ellos ya no quieren volver, van cambiando sus costumbres, van perdiendo sus cultura”.

A pesar de ello, tanto en Inírida como en Mitú se llevan a cabo importantes esfuerzos por reivindicar las tradiciones culturales indígenas. Es así que, siguiendo con Inírida, se promueven “el festival etnocultural, donde se invitan comunidades de San Fernando de Atabapo (Venezuela) y el festival de colonias, donde se invita a las comunidades de Venezuela, y se hace una congregación a orar a la Biblia. Los adultos son lo que manejan todavía la tradición ancestral”.

4. Conclusiones

En el documento se ha hecho una diferenciación entre el concepto tradicional de frontera y el nuevo concepto de frontera. El primero, relacionado con líneas divisorias que excluyen relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, que son dinámicas; y el segundo, relacionado con temas de tendencia como la legitimidad del Estado, el medio ambiente, la gestión cultural, entre otros. Sin embargo, aún estos temas no son predominantes en los tratados y acuerdos fronterizos.

Dentro del nuevo concepto de frontera, cobra importancia particular la gestión cultural entendida como la participación de las comunidades indígenas en los problemas que los aquejan dentro de la zona de frontera, su capacidad de responder a los problemas que ocurren en las zonas de frontera (Vaupés y Guainía), el peso que tienen en la administración pública y el conocimiento que tienen de la normativa indígena y particularmente de la fronteriza, dentro de dos departamentos que siguen afrontando problemas de pobreza, exclusión y marginalidad, a pesar de sus abundantes recursos naturales.

Con la investigación, se evidenció el desconocimiento de buena parte de los actores locales en cuanto a los instrumentos fronterizos (Ley 191 de 1995, Conpes fronteras 2002, documentos de la CAN) y en cuanto a las acciones y tratados fronterizos y la legislación indígena. Sin embargo, los actores conocen las distintas realidades de la zona de frontera. Sólo se tiene el acuerdo fronterizo en materia de etnoeducación en Mitú y los encuentros de expresión artística indígena en Mitú e Inírida, como experiencias de acercamiento entre las autoridades locales, al margen de las comisiones de vecindad, que son uno de los dos mecanismos utilizados para la realización de los acuerdos fronterizos en ambos departamentos.

De otro lado, el tema fronterizo y la cultura se incluyen en los planes de desarrollo de Vaupés y Guainía. Sin embargo, no hay una política nacional, departamental ni municipal en fronteras y tampoco existe una educación hacia el pensar y sentir fronterizo en los municipios estudiados.

Las visiones de los actores sobre el desarrollo en las zonas de frontera pueden dividirse en dos: la de región amazónica o desarrollo sostenible, que

es más ajustada a los deseos y planes de vida de las comunidades indígenas, y la de crecimiento económico dada la presencia de la minería, los recursos naturales y la necesidad de emprender los megaproyectos de infraestructura para el crecimiento de Vaupés y Guainía.

Teniendo en cuenta el cambio en las leyes, el avance en la internacionalización de la economía y la globalización, es posible evidenciar tanto efectos positivos como negativos sobre las zonas de frontera estudiadas; entre los primeros están las posibilidades de integración económica, social y cultural, el acceso a información y la visualización de actores a través de los encuentros culturales y de integración fronteriza e indígena; entre los segundos están la concentración del poder (caso minero y turismo), el conflicto por recursos y la reducción del capital cultural indígena, más conocido como aculturización.

En cuanto a los instrumentos fronterizos, se hace evidente la necesidad de hacer operativa y modificar la Ley 191 de 1995, para que incluya lo municipal, lo minero, lo ambiental y lo cultural, además para diferenciar las distintas fronteras, así como para que permita resolver los problemas encontrados en la zona de frontera, a saber: pobreza, desnutrición, dificultades en cobertura, acceso y calidad en educación, seguridad social y servicios públicos, violencia intrafamiliar, conflictos resueltos de forma privada, altos costos, falta de infraestructura, desempleo, contaminación, entre otros.

Por último, a pesar del número de instituciones en ambos departamentos, es bajo el grado de legitimidad del Estado. Esta baja legitimidad se evidencia en la baja capacidad de respuesta estatal frente a los distintos problemas y demandas de las comunidades fronterizas, en la presencia de narcotráfico, contrabando y actores armados y en el poco reconocimiento y confianza que tienen los ciudadanos con respecto a sus instituciones.

Los actores ven la necesidad de ejecutar grandes proyectos municipales y departamentales que en conjunto pueden superar los dos billones de pesos (infraestructura, obras públicas, construcción y mejoramiento de establecimientos educativos y de salud, proyectos fluviales, dotación de servicios públicos, entre otros). Así mismo, ven la necesidad de crear un estatuto fiscal especial para

los departamentos fronterizos de la Amazonia que permita poner en práctica el principio de la compensación, es decir, si Vaupés y Guainía aportan al medio ambiente, a la conservación del patrimonio

indígena y a la biodiversidad, ¿por qué no reciben un tratamiento especial en materia de transferencias, regalías e impuestos?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boisier, Sergio. 1995. *El desafío territorial de la globalización*. Santiago de Chile: Cepal.

Botero, María Helena. 2004. *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Documentos de investigación 3, Bogotá: Universidad del Rosario.

Cadena, José. 2007. "Geografía política: tensión en las fronteras de Colombia como efecto de su conflicto interno". *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia, Seguridad* 2 (2):93-126.

Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Relaciones Exteriores. 2002. Documento Conpes 3155: Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo, Bogotá.

González, J y Ramírez, R. 1998. *Conflictos regionales Amazonia y Orinoquia*. Bogotá: Fescol-IEPRI.

Guhl, Ernesto. 1991. *Las fronteras políticas y los límites naturales*. Bogotá: Fondo FEN.

Kohmae, Kenichi. 2008. *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. México: Grupo editorial Norma.

Ladino, Wilson y Duarte, Pedro. 2010. *Apropiación de instrumentos fronterizos por parte de comunidades locales y proceso de internacionalización. El caso del departamento de Vichada*. Bogotá: ESAP.

Ladino, Wilson; Benjumea, Henry y Rey, Ómar. 2010. *Gestión ambiental y fronteras, un análisis de las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas*. Bogotá: ESAP.

Rey, Ómar. 2008. "Las dificultades de la competitividad en las zonas de frontera: el caso del municipio de Leticia en el departamento de Amazonas". *Revista Pase*: 14-15.

Zárate, Carlos y Ahumada, Consuelo. 2008. *Fronteras en la globalización: localidad, biodiversidad y comercio en la Amazonia*. Bogotá: Universidad Nacional.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Rey Anacona, Ómar. 2012. "Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural. El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía". <i>Administración & Desarrollo</i> 40(55): 7-18.	Rey Anacona, O. (2012). Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural. El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía. <i>Administración & Desarrollo</i> , 40(55), 7-18.	Rey Anacona, O. "Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural. El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía". <i>Administración & Desarrollo</i> 40.55 (2012): 7-18.

resumen

¿Cuáles son las relaciones entre el Estado y la sociedad que generan las Veedurías Ciudadanas para favorecer la eficacia de la Gestión Pública Local, y su correspondiente objetivo específico: Describir los rasgos que caracterizan a las Veedurías Ciudadanas, en términos de la Ley 850 de 2003, en cuanto: tipo de veeduría, ámbito del ejercicio de vigilancia, objetivos, principios rectores, funciones, medios, recursos de acción, instrumentos, actores, procesos, resultados? Dicha caracterización es determinada en el ámbito local, acogiendo la figura del "municipio", en cuanto entidad territorial del país, lo que implica indagar y reflexionar sobre las condiciones de posibilidad (relaciones / relacionamientos) de las Veedurías, en cuanto mediaciones – mediadores, y, si bien, la intencionalidad, no es profundizar en el tema, si es importante, al menos, reconocerlas en sus rasgos más sobresalientes, dado que, se podría caer en una casuística de términos, posiblemente sustantivos, sustantivados o adjetivados, y ello, no sólo produce confusión, sino que sobre todo, lleva a una verdadera "tautologización" de los conceptos. Para ello, se recurre a la figura metodológica de "Supuestos teóricos", en procura de lograr la construcción de un plano de pertinencia teórica y conceptual, que es finalmente, lo que hoy se presenta en este artículo.

Palabras clave: Veedurías ciudadanas, mediaciones, mediadores, participación ciudadana, relaciones Estado-sociedad.

abstract

Citizen Inspectorships as Mediations / Mediators of State-Society Relations within the Local Sphere

What are the relations between state and society that citizen inspectorships generate to favor the effectiveness of local public management, it also addresses the corresponding specific objective: to describe the features that characterize citizen inspectorships, in terms of Law 850 of 2003, regarding: type of inspectorship, the sphere of exercise of vigilance, objectives, ruling principles, functions, means, action resources, instruments, actors, processes and results? Said characterization is determined within the local sphere, using the legal figure of the "municipality" as a territorial division of the country, which implies inquiry into and reflection on the conditions of possibility (relations / ways of relating) of the inspectorships, as mediations – mediators. Furthermore, while the aim is not to explore the topic in depth, it is important to recognize them at least in terms of their most outstanding features. Otherwise, it would be possible to fall into a casuistry of terms, possibly nouns, either nominalized or turned into adjectives, which not only produces confusion, but above all, leads to a true "tautologizing" of the concepts. For that reason, it resorts to the methodological figure of "theoretical hypothesis", in order to construct a plane of theoretical and conceptual relevance which is what is finally presented in this article.

Key words: citizen inspectorships, mediations, mediators, citizen participation, state – society relations.

resumo

As fiscalizações cidadãs como mediações/mediadoras das relações Estado-sociedade no âmbito Local

¿Quais são as relações entre o Estado e a sociedade, o que geram as fiscalizações cidadãs para favorecer a eficácia da gestão pública local, e seu correspondente objetivo específico: descrever os traços que caracterizam as fiscalizações cidadãs, em termos da Lei 850 de 2003, quanto a: tipo de fiscalização, âmbito de exercício de vigilância, objetivos, princípios reitores, funções, meios, recursos de ação, instrumentos, atores, processos, resultados? Tal caracterização é determinada no âmbito local, acolhendo a figura do "município" enquanto entidade territorial do país, o que implica indagar e refletir sobre as condições de possibilidade (relações/relacionamentos) das fiscalizações, enquanto mediações-mediadoras, e ainda que a intencionalidade não seja aprofundar no tema, é importante, pelo menos, reconhecê-las em seus traços mais destacáveis, dado que se poderia cair em uma casuística de termos, possivelmente substantivos, sustantivados ou adjetivados, e isso não somente produz confusão, mas também e principalmente leva a uma verdadeira "tautologização" dos conceitos. Para isso, recorre-se à figura metodológica de "Supostos teóricos" na procura de conseguir a construção de um plano de pertinência teórica e conceitual que é, finalmente, o que hoje se apresenta neste artigo.

Key words: fiscalizações cidadãs, mediações, mediadores, participação cidadã, relações estado-sociedade

Recibido: agosto de 2011 / Aprobado: mayo de 2012

CORREO IMPRESO: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Territorial Caldas. Calle 64 No. 30-29 Vía Fátima, Manizales, Colombia

Cardona González, Silvio. 2012. "Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local". *Administración & Desarrollo* 40(55): 19-32.

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

SILVIO CARDONA GONZÁLEZ*

Introducción

El control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas es un tema recurrente en la agenda del Estado, los gobiernos y la sociedad; así mismo, es un tema de formación, debate, reflexión e indagación de la comunidad académica del saber administrativo público, incentivado por los procesos de modernización y democratización de la sociedad, fundados, en alto grado, al decir de Barbosa, en el paradigma emergente de racionalidad estatal, que tiene su fundamento ético en el control y eficacia.

En la Ley 850 de 2003 se entiende por veeduría ciudadana

El mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley (artículo 1º. Definición).

Ávila, Armando, Mafla, Maximino y Montilla, Ómar de Jesús, 2001, al respecto de la Ley 850 de 2003, expresan:

Su historial se inicia con la aprobación o expedición de la nueva Constitución Política de 1991, que en sus artículos 40, 103, y 270, pregonaba con claridad la participación ciudadana en sus diversos ámbitos, pero en especial, respecto a la vigilancia y control

* Profesor catedrático titular y director del Grupo de Investigación Orión de la ESAP Territorial Caldas; director de posgrado e investigador de la Universidad Católica de Manizales (UCM).

CORREO-E: cardonasilvio@hotmail.com

de la gestión pública. Y es justamente en Colombia donde esta figura se origina y obtiene importancia en lo relacionado con la participación ciudadana. Muchas veedurías ciudadanas se han creado o conformado en diferentes ciudades o localidades, las que han venido mostrando resultados, no sólo de eficiencia y eficacia, sino también de calidad. Viene ahora, entonces, brindar a las personas y ciudadanos, los instrumentos necesarios y pertinentes, para generar verdaderos espacios de capacitación y formación de nuevos agentes de cambio, interesados en ser pioneros de una nueva cultura ciudadana, en el pensamiento probo y transparente de erradicar la corrupción.

Como existente-presente, tiene una inclinación a lo corrupto, asunto que ha ido adquiriendo una significación peyorativa.

Hay una percepción donde el Estado, como algo indefinido, pero sabido, como existente-presente, tiene una inclinación a lo corrupto, asunto que ha ido adquiriendo una carga de significación peyorativa, de manera que al preguntar qué nombramos cuando decimos Estado/política, aparece con fuerza, y los hechos de corrupción en el país así lo demuestran.

Referentes/provocaciones que invitan a ejercicios de indagación y producción de conocimiento para erradicar la corrupción. La corrupción es quizás el problema crucial que funda la necesidad de veeduría ciudadana como mecanismo para lograr eficacia en la gestión pública local y avanzar en la construcción de sociedades democráticas, que exigen y generan nuevas relaciones Estado- sociedad.

En América Latina (Cano, L. F. 2008 147-151) ha crecido la preocupación por la corrupción y de manera especial por encontrar fórmulas institucionales que permitan combatirla. La corrupción ha sido considerada como un importante obstáculo al desarrollo económico, un impedimento para la erradicación de la pobreza y el principal motivo de pérdida de legitimidad gubernamental, por tanto una amenaza para la democracia¹. Para ello, se avanza con fuerza a posicionar la figura de la veeduría ciudadana,

¹ Este texto hace parte de la tesis de Luisa Fernanda Cano, profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de Investigación "Gobierno y Asuntos Públicos" de la Facultad de Derecho y Ciencias Política; escribió dicho artículo para obtener el título de Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-SO), México.

que posibilite el desarrollo de la democracia participativa.

En Colombia (Lleras de la Fuente², 1997), una de las metas de la Constitución de 1991 fue crear y robustecer la sociedad civil a través de la participación ciudadana, para combatir la corrupción. Precisamente era el momento histórico en el país para reconocer en la figura de la veeduría un mecanismo importante que contrarrestara dicho problema, dado que las concepciones modernas de la política y del derecho público, constitucional y administrativo entienden que la construcción de un Estado fuerte y consolidado parte de la atención e importancia que se le brinde a la participación de la población y de la comunidad en los ámbitos de la gestión pública.

La Corporación Transparencia por Colombia 2000 sustenta que las dos últimas décadas en el país han marcado avances importantes en el desarrollo de la democracia participativa en Colombia. Uno de los instrumentos de participación ciudadana surgido durante este período es el de la veeduría.

Ávila, Maffa³, Montilla 2011 15-19 en su artículo "Análisis comparado de los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico colombiano. Experiencias exitosas de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay", examinan los mecanismos de participación ciudadana a partir de la Constitución Política de 1991 en Colombia, teniendo como modelo las experiencias exitosas del derecho comparado en los casos de dichos países.

En el análisis, Ávila, Maffa, Montilla 2011, 15-19, revisan la introducción, regulación y operatividad de las veedurías ciudadanas, con el propósito de encontrar las causas por las cuales no han funcionado eficientemente. Concluye el estudio demostrando que estas se encuentran en la forma (reglas) que se establezcan, el objeto (materias) que se pretende regular (requisitos) y la estructura (procesos) que se diseñe y

² En calidad de exconstituyente, escribe para el periódico *El Tiempo*.

³ Abogado, Universidad Santiago de Cali, especializado en liderazgo, resolución de conflictos, participación ciudadana, control social y veedurías. Becario de la Organización de Estados Americanos (OEA), facilitador de las Naciones Unidas para la legalización de los predios de los asentamientos subnormales en el suroccidente colombiano. Candidato a doctor en Economía Pública y Desarrollo Local de la Universidad de Castilla la Mancha (España). Doctorando en Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso (Chile). Cofundador del grupo de investigación en participación ciudadana y desarrollo de mecanismos contra la corrupción adscrito a la Universidad del Valle. Docente maestría en gestión pública de la Universidad Santiago de Cali (Colombia).

construya para la procedimentalización en relación con su funcionalidad. A partir de ese momento se podrá evaluar su existencia, configuración y extensión, con la finalidad de establecer su compatibilidad, y de ponderar la utilización efectiva.

Para abordar el estudio de los mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico colombiano, profundiza el autor expresando que es importante establecer unas dimensiones en su origen y trayectoria histórica, lo que permite delimitar, y por lo tanto contextualizar, su trasegar a través de los tiempos; en ese sentido, la Constitución colombiana de 1991 marcó un hito importante en la historia del país al incorporar al modelo de democracia representativa, que había regido por más de un siglo en la Constitución de 1886, elementos de la democracia participativa, configurados como los mecanismos de participación tanto ciudadana como de representación.

Dicho estudio se ocupó de lo referente a los mecanismos de participación consagrados en el artículo 103 de la Carta de 1991, reglamentados a través de la Ley 134 de 31 de mayo de 1994, conocida como Estatuto de la Participación, que a su vez fue reglamentada por el Decreto 895 de 18 de mayo del 2000, con el fin de convocar a la ciudadanía a integrar la Asamblea Nacional Constituyente, que aprobó entre febrero y julio de 1991 (Hernández 2001, referenciado por Ávila) el prólogo a la actual Constitución (Guzmán 2002, referenciado por Ávila), que entró en vigencia el 5 de julio del mismo año. La Asamblea Nacional Constituyente que consagró la Constitución de 1991 buscaba dar respuesta al descontento ciudadano generado por los problemas de inseguridad, violencia, desempleo, dificultad en el acceso a la educación y, sobre todo, la corrupción, que conlleva la ruptura del tejido social y da como resultado la falta de transparencia en todo lo concerniente a la gestión pública, y mitigar las consecuencias perniciosas al principio de probidad, que en el caso colombiano se revierte en la prevalencia del interés general.

El desencuentro entre el Estado y la ciudadanía se produjo, entre otras razones, por el debilitamiento de la representación en el Parlamento o Congreso y el crecimiento burocrático de la Administración Pública, lo que la hacía ineficiente, generando con ello la desviación de las líneas esenciales del Estado (Ávila et al. 2001 106-112).

Como se puede inferir de esta apretada síntesis de textos y referencias, la veeduría ciudadana en cuanto

plano epistemológico, teórico y metodológico ha marcado intereses de conocimiento e innovación, análisis y crónicas, indagaciones y estudios, y como tal ha contribuido a enriquecer los postulados de eficacia de la gestión pública local a través del control social y ciudadano, sin menoscabo de otras formas de control estatal y comunitario. Sobre veeduría ciudadana en Colombia se encuentran multiplicidad de estudios, documentos, investigaciones, todos dignos de crédito⁴.

Corresponde ahora entrar a explorar el connotado mundo de la veeduría ciudadana desde su concepción legal como control, vigilancia y fiscalización, que trae consigo la polaridad que escinde lo social de lo estatal y que posibilita la emergencia, junto con otros factores (corrupción, desinterés ciudadano, coadministración civil), para determinar, a manera de perfil/caracterización, expresiones veedoras en municipios del departamento de Caldas. Para ello, recurriremos a la metodología de 'supuestos teóricos', que imbricados en la reflexión, el pensamiento y la convicción humana forman un entramado de medicaciones/mediadores, que de una u otra forma muestran pistas para establecer a través de las veedurías ciudadanas nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad.

Supuesto teórico 1: las veedurías ciudadana en cuanto mecanismo de control social a la gestión pública potencian nuevas relaciones Estado-sociedad

La redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Velásquez 1996) se proyecta como

⁴ ... en tanto, se presentan algunas referencias para complementar o profundizar, sin pretender agotar el tema, pues no se trata de una situación actual: Cuadernos de Transparencia de la Corporación Transparencia por Colombia, que cuenta con publicaciones a través de reportes anuales y cuadernos; estudios e investigaciones sobre la reforma del Estado y la construcción de lo público, del Grupo de Investigación de la Facultad de Administración de la Universidad del Valle: "Participación Ciudadana y Mecanismos para combatir la corrupción en Colombia"; los estudios, publicaciones y experiencias desde las cámaras de comercio de Bogotá, Cali y Medellín, dirigidos por el investigador Fabio E. Velásquez. El analista Norbey Quevedo ha publicado en el periódico El Espectador estudios en la ESAP sobre veedurías a la contratación administrativa, tesis de Ana Miryam Guzmán de Wilches y Yesid Castellano, en el programa de Maestría en Administración Pública; estudios y proyectos de investigación de docentes de la ESAP en las territoriales; a nivel de entes de gobierno y entidades de la sociedad civil y gremial, CAF, DAFP, Contraloría Nacional, contralorías departamentales y municipales, entre otros. También se recomienda consultar en www.estud.gerenc.vol.20 no. 90 Cali Jan. / Mar. 2004; www.transparenciacolombia.org.co.

uno de los grandes retos conceptuales y políticos del siglo. El tema no es nuevo, dado que, desde mediados de la década del setenta, cuando se tornó la aguda crisis del Estado desarrollista (Sunkel 1993, referenciado por Velásquez), la cuestión de la reestructuración estatal se situó en el centro del debate y dio lugar a la formulación de modelos alternativos que siguen siendo hoy materia de discusión en América Latina⁵.

El control (Barbosa 1997 19), ahora repotenciado en la práctica, va sincronizándose en las demandas del proceso de descentralización, urgido antes que la delegación de funciones y de autoridad de un revestimiento de autoridad y de capacidad de decisión de una ampliación de cobertura de las acciones del Estado, o de unos métodos de seguimiento de evaluación del desempeño y, sobre todo, de unas responsabilidades gerenciales de nuevo cuño en una época signada por la obligación de “dar cuenta de lo actuado” ante la sociedad civil.

El control, en su dimensión política (Barbosa 1997 18), aparece como instrumento para el ejercicio democrático de la participación en la medida que facilita el acceso de la comunidad a una fiscalización efectiva de la gestión pública, hasta ahora considerada, asunto de exclusiva responsabilidad de una élite de iniciados, a su vez exonerada de todo control. Es decir, se crea un espacio para el protagonismo de la sociedad civil en las tareas del gasto público, espacio necesario implementar sistematizando y proponiendo alternativas e instrumentos para la participación ciudadana en el control de la gestión pública.

Molina J. M. 2009 30-33, en sus investigaciones sobre la democracia y poder público, expresa que el control social de las actuaciones del Estado por parte de la sociedad, mediante formas de participación y veeduría, la prestación de servicios públicos sociales por actores de la sociedad civil o el ‘tercer sector’, y la representación de intereses públicos, por actores y sectores sociales, en arenas políticas, todas ellas son prácticas y funciones que, sin ser ejercitadas por el

Estado, se constituyen en lógicas productoras de lo público desde lo social. La definición de lo público y estatal ya es un desafío académico.

En estas consideraciones, las veedurías ciudadanas, como generadoras de las relaciones Estado-sociedad y expresiones de modernización del Estado, se constituyen también en objeto de conocimiento y nichos para la indagación que convoca.

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

Cobra fuerza entonces la promoción de la participación (Ceballos y Gerard 2011), también entendida por el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional como un instrumento necesario para fortalecer la democracia en el contexto de búsqueda de la paz, para conseguir la reconciliación entre los colombianos.

En un estudio del Banco Mundial publicado en 1995 sobre el fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia (Ceballos y Gerard 2011), se constata que

El liderazgo local y la participación social son necesario para mejorar la capacidad de los gobiernos locales (...), deberían hacerse esfuerzos para estimular estas cualidades fundamentales de la vida cívica, porque, promover el liderazgo y el desarrollo local, y promover la participación cívica, tendrá el doble efecto de incrementar la demanda, para el desarrollo de capacidad institucional local, e incrementar la capacidad misma, de mejores alcaldes, mejores concejales, mejores líderes (veedores).

La promoción de la participación cada vez se hace inminente, también entendida por el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional, como un instrumento necesario para fortalecer la democracia

⁵ Interesante profundizar sobre este asunto, que desarrolla con gran solvencia académica Fabio E. Velásquez C. en su artículo “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil”, que centra su interés alrededor de la dinámica del modelo desarrollista que configuró crisis y las reformas subsiguientes como el modelo mercadocéntrico, la descentralización, la sociedad receptora de bienes y servicios, el papel de los agentes privados, la búsqueda de la eficiencia y la eficacia, el interés por el ámbito de lo público, entre otros temas afines y pertinentes.

en el contexto de búsqueda de la paz para conseguir la reconciliación entre los colombianos⁶.

En tanto, el control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas es una figura legítima, porque es expresión de búsqueda de esa alternatividad de la que se ha referido, dada su relevancia, en los planos de actuación de la sociedad y el Estado. A su vez, estas serán garantes de relaciones vitales, porque emerge el sujeto político como veedor/ciudadano, por eso se habla de mediación/mediador en el establecimiento de nuevas relaciones de lo público.

Desde luego, otras figuras como el control interno y el control fiscal también hacen parte de la agenda de control a la gestión pública en Colombia, que por su naturaleza y fines implican tránsitos cerebro-espiritual-corpóreos del sujeto/ciudadano de los tiempos de hoy, para apropiarse la cultura de la democracia representativa y la democracia participativa. Por eso, el atrevimiento a nominar las veedurías ciudadanas como mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad.

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

Así, el Estado (Bobbio 2002) es el único facultado para emitir y hacer cumplir las normas jurídicas que son aceptadas por la sociedad, por considerarlas necesarias y propias. A la larga, se podría decir que la relación existente es que el Estado es la creación de la sociedad, surgido de la necesidad de la convivencia bajo normas reguladas y controladas por un ente administrador de justicia. La sociedad representa una infinita cantidad de relaciones entre los individuos que la integran; dichas relaciones tienen diferentes finalidades y se pueden mostrar en una gran variedad de situaciones.

⁶ Se puede ampliar como consulta sobre estudios y resultados relacionados con participación ciudadana en www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s923...sci; [www.carlos vicentederoux.org/Proyectos%20DISTANCIAS%20AL%20CONTROL%20](http://www.carlosvicentederoux.org/Proyectos%20DISTANCIAS%20AL%20CONTROL%20); www.eduketa.org/Proyecto-ParticipacionCiudadana.php

En el seno de la sociedad civil (Bobbio 2002) se hacen vida las relaciones entre el Estado y la sociedad, pues las veedurías ciudadanas son mediaciones, dado que han cobrado fuerza en el imaginario radical y colectivo de dicha sociedad, que la 'sociedad civil' en cuanto esfera de las relaciones sociales no está regulada por el Estado.

En el lenguaje político actual (Bobbio 2002), la expresión 'sociedad civil' es conocida generalmente como uno de los términos de la gran dicotomía sociedad civil/Estado, lo que quiere decir que no se puede determinar su significado y delimitar su extensión más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo el término 'Estado'⁷.

Ávila, Maffa, Montilla p. 15-19, en su artículo "Análisis comparado de los mecanismos de participación, en el ordenamiento jurídico colombiano. experiencias exitosas de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay", expresan que el diseño y construcción de la investigación que referencian parte de identificar como situación problemática, al menos en Colombia, que no han sido exitosas las veedurías ciudadanas. Posteriormente se aborda el estudio desde una perspectiva histórica y teórica acerca de su compatibilidad, sus diferentes relaciones, ya sea con los actores, instituciones y procedimentalización para su uso, que conlleve una utilización efectiva, y finalmente se presentan las causas por las cuales no han funcionado las veedurías en Colombia a partir de establecer la relación más adecuada y sistémica de las partes que intervienen en su dinámica con base en las experiencias exitosas del derecho comparado.

Ávila, Maffa, Montilla p. 15-19 expresan en sus indagaciones que Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay pueden ser modelos en la práctica, para que, mediante proposiciones concretas de dichos ordenamientos jurídicos, poderlos contrastar con el caso colombiano mediante analogías y diferencias, para de esta forma obtener la armonía donde se producen las relaciones más

⁷ Expresa Norberto Bobbio que la sociedad civil es un plano de múltiples acepciones y consideraciones que deviene interpretaciones; por ejemplo, la interpretación marxista, como término íntimamente vinculado al Estado, o sistema político. El Estado moderno tiene como base natural la sociedad civil, el hombre de la sociedad civil, es decir, el hombre independiente, unido a otro hombre solo por el vínculo del interés privado y de la necesidad natural inconsciente (tra. it. p.126); la sociedad civil como sociedad civilizada, en términos de Hegel, y Ferguson, que describe el paso de las sociedades primitivas a las sociedades evolucionadas como historia del progreso.

adecuadas y sistémicas y donde es posible encontrar la compatibilidad de ambos sistemas.

Siguiendo a Ávila et al., termina el artículo, presentando el aporte y utilidad práctica del mismo, lo que radica en que las conclusiones podrán ser tomadas para sugerir las reformas legislativas pertinentes, lo que redundará en beneficio de la ciudadanía, pues se propone una herramienta para ejercer las acciones de impulso, balance, freno y contrapeso en el control social a las decisiones adoptadas por el Parlamento o Congreso, en busca de la transparencia y la eficiencia en todo lo relacionado con la gestión pública. Los mecanismos de participación y su relación con las instituciones de la democracia representativa son consideraciones generales desde una perspectiva histórica y teórica acerca de su compatibilidad. La experiencia griega consolidó una forma de gobierno en donde sus integrantes realizaban las actividades de hacer las leyes y administrar sus territorios en forma autónoma. Esta fue estructurada mediante la convocatoria a una gran asamblea general que tenía por objeto decidir por unanimidad lo referente a los asuntos públicos.

Supuesto teórico 2: las veedurías ciudadanas son mediaciones en la medida en que estas generan relaciones y movimientos del sujeto/ciudadano en ámbitos/nichos locales

¿Qué comprender entonces por veedurías como mediaciones?

En el plano de racionalidad burocrático-legal, la veeduría es el mecanismo democrático de representación y participación que les permite a los ciudadanos, o a las diferentes organizaciones, ejercer vigilancia sobre la gestión pública respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como sobre las entidades públicas o privadas que operen en el país encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (concordancia con la Ley 850 de 2003). En el plano de racionalidades abiertas y críticas, la mediación es un ámbito de interacción y de gestión humana y ciudadana que favorece la comunicación entre el Estado y la sociedad, que a su vez permite un enlace mutuo entre ambos. Dos lógicas y racionalidades que generan formas de relaciones y movimientos de sujeto.

Formas de relaciones y movimientos del sujeto que convocan al sujeto político/ciudadano, que deviene del ser, comprender y actuar cívico. Aquí cobran fuerza los siguientes interrogantes: ¿qué significa 'ser' ciudadano/veedor? Posiblemente ¿sujeto de motivaciones, intereses, imaginaciones e iniciativas? Qué significa el comprender ciudadano: ¿posiblemente las nociones, los conceptos y los perceptos alrededor del Estado en el ámbito local? Qué significa el actuar ciudadano: ¿posiblemente el ejercicio ciudadano responsable?, ¿la acción veedora, fiscalizadora o formativa que generan valores estratégicos para el ejercicio de la nueva ciudadanía? ¿Posiblemente la solidaridad, la confianza? En suma, ¿nuevos valores de la cultura ciudadana para fortalecer las relaciones Estado-sociedad a través del ejercicio de veeduría responsable, atributo de la democracia de los tiempos presentes?

En este ideario de preguntas y respuestas cobra fuerza la mirada del veedor, que con distintas lentes se asume como sujeto de formación y conocimiento, ya que dispone y lanza la mirada para comprender, comprenderse y sensibilizarse en ámbito de posibilidades, por cuanto es sujeto soberano que crea, recrea, apropia y sitúa su lente singular y diverso para aprender, generar y potenciar con otro(s) conocimientos transformadores de nuevas realidades (epistemes).

¿Cuál es el nicho de la participación social? Podría ser desde la metáfora⁸. La participación social en un Estado social de derecho es la mediación por excelencia de las relaciones Estado-sociedad.

Restrepo Botero, 1997, en su artículo "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano"⁹ define la participación social y sus objetivos, en el caso de Colombia, al

⁸ El profesor Andrés Tamayo, investigador del Grupo Alfa de la Universidad Católica de Manizales, expresa que la lente posibilita auscultar lo ignoto, lo escondido, aquello que no se percibe, pues se confunde en el límite entre lo claro y lo oscuro. Ver a través de una lente es maximizar lo pequeño, para observarlo en su verdadera dimensión; es ver lo emergente en la unidad dialógica de las partes, y ver los constreñimientos de las partes, al imbricarse en simbiosis generativas de lo nuevo. La lente permite mirar, distinguir: distingue lo propio de lo extraño, lo particular de lo general; la lente permite el análisis cartesiano de la fragmentación, que a su vez posibilita lo distinto y lo claro. Se distingue lo sui generis, lo particular de lo universal; se abstrae (particiona, representa) lo mismo (lo propio) de lo otro (lo alternativo, lo divergente, lo que no es lo mismo); se avizoran entonces figuras legítimas vitales.

⁹ Se recomienda abordar la revista del CLAD, Reforma y Democracia, por su contenido y prestigio en la comunidad académica de América Latina y el Caribe.

examinar los grupos participantes, sus actividades y propósitos, al exponer los criterios, para la construcción de un espacio público, entre la sociedad y el Estado, haciendo referencia a los nuevos sujetos sociales y a los principios de una participación social adecuada, eficiente y democrática. La participación social alude a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas.

En el ámbito de la mediación cobra especial importancia el conocimiento de la pedagogía social, pues se trata del sujeto/veedor en potencia, en formación (Aristizábal Garzón, Omaña, Ramírez y Santana 2001); expresan en su investigación “Sistematización de experiencias de veedurías ciudadanas y control social en la Administración Pública estrategias de participación ciudadana”¹⁰ que en términos de los programas educativos que se están desarrollando con la intencionalidad de formar a la población para la participación ciudadana el fomento del desarrollo ambiental, la consolidación de la pequeña y mediana empresa, el crecimiento del cooperativismo y los procesos de empoderamiento social, es plausible pensarse como pedagogía social.

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

¿Y qué comprensiones sobre el ámbito local / territorial de la Veeduría Ciudadana?

En el marco del problema y los objetivos de la investigación que convocan, la comprensión de las mediaciones/mediadores, en el ejercicio de control social a través de las veedurías ciudadanas está presente la figura de lo ‘local’ en cuanto ‘entidad territorial’, y es al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, al que le corresponde prestar/velar por los servicios públicos que determine la ley...” (Constitución Política

de Colombia, art. 311). Por tanto, el municipio es el ámbito de competencia y actuación de dichas veedurías en sus expresiones territoriales: urbano, rural, comuna, corregimiento, etc.

Hay conciencia generalizada en los tiempos de hoy de que lo ‘local’ no se agota en las fronteras ni en los límites físico-geográficos-políticas del territorio fáctico, pues emergen lógicas y racionalidades para la comprensión e interpretación del mundo. El texto del profesor e investigador de la Universidad del Cauca Olver Quijano Valencia “Las reflexiones que integran posibles y plurales” hace parte de un momento específico en nuestro viaje intelectual y existencial, en el que muchas de las ideas y percepciones han perdido fuerza y capacidad explicativa, justamente al verificar que la apuesta científica, racional y letrada asiste a su declive en medio de la ‘nueva’ arquitectura cultural, en la que “distintos sujetos y locaciones epistémicos se posicionan de cara a las mutaciones cognoscitivas contemporáneas...”.

Para iniciar una buena mediación, debe haber una buena voluntad de la parte para resolver el conflicto, para poder llegar a acuerdos. De nada sirve negociar con alguien que no lo quiera hacer; por esto en la gran mayoría de los programas, la mediación es voluntaria, entre todos su propio beneficio.

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

Dicha comprensión se desfrontera en el abordaje de la red territorial, asunto de nuevas/otras reflexiones, que desde lógicas abiertas y críticas convocarán los complejos territoriales desde lo ‘local’. Jean-Francois Jolly en su artículo “Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas” profundiza lo ‘local’ desde Bourdin (2000) al afirmar que “*la cuestión de lo local refleja las grandes preocupaciones del tiempo*”, pero también que el paradigma de lo local es un “*paradigma estrellado, caleidoscópico, representativo de la diversidad, y de las vacilaciones de la ciencia humanas contemporáneas, que convoca un veedor en territorios vitales*”¹¹.

¹⁰ El presente documento corresponde al proceso investigativo que realizó la Universidad de la Salle, Facultad de Trabajo Social, Bogotá, D. C. (2001), en cooperación institucional con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), entidad del orden nacional adscrita a la Presidencia de la República, que fija las políticas públicas en materia de desarrollo administrativo, de modernización institucional, de gerencia del talento humano al servicio del Estado y del manejo del sistema general de información administrativa.

¹¹ Tema de reflexión/indagación que viene desarrollando el autor a través de los seminarios de maestría en educación UCM: Educación y Desarrollo Local; en la ESAP Territorial Caldas, en las tutorías de proyecto de futuro, con amplios ingredientes de investigación formativa y proyección social en complejos territoriales. Para ello se puede com-

Desde la perspectiva de los pensamientos, las territorializaciones son posibles por un sinnúmero de relaciones entre ideologías y maneras de comprender la realidad que hace que el territorio sea más una construcción permanente, un proceso de despliegue de subjetividades que territorializan el espacio y les dan sentido a sus ocupantes. Desde la perspectiva de las sensibilidades humanas, las territorialidades se determinan por procesos de desterritorialización que hacen que los territorios no necesariamente estén limitados a condiciones espaciales, es decir, soy manizaleño(a) en cualquier lugar del mundo porque mi territorialidad hace parte de un proceso de piel, de sensibilidad que cargo a cualquier parte. Este es el plano de lo estético, el plano de cómo mi comportamiento está determinado por la territorialidad que habito y me habita.

El trato y comportamiento de la figura de veeduría ciudadana en las relaciones Estado-sociedad y la pertinencia del manejo contextual a nivel local se dan en este nivel, que es donde se producen las relaciones más adecuadas y armónicas, y por ello en el mismo radica la solución de la problemática de que trata dicha figura, es decir, que solo desde lo local, los teóricos ya lo han dicho, se puede solucionar de forma más eficaz, eficiente y efectiva una problemática, al menos en lo que tiene que ver en el control social a la gestión pública. De allí que el municipio se convierta en la unidad, entidad territorial o la célula a partir de la cual se construye el Estado.

Lo local es también la posibilidad de la múltiple presencia/ausencia del lugar en una sola localidad (árbitro del presente artículo - anónimo). El desarrollo histórico de la metáfora cuerpo-ciudad puede verse en Sennett: *Flesh and Stone*, 1994.

Territorios vitales convoca al sujeto/veedor, en potencia y posibilidad, porque es quien genera e interviene el territorio en búsqueda incesante de la vida digna de sus gentes en habitancia y morada. El desarrollo local comprendido entonces como capacidad generada versus capacidad adquirida/instalada¹².

plementar/profundizar en el ensayo publicado por Silvio Cardona: Territorios vitales, expresiones de desarrollo local.

¹² Referentes conceptuales fundantes desde autores: Echavarría R. 2000, Albuquerque 1999, Carvajal 1999, Boisier 2004, resignificados en contexto de la investigación "Construcción de un modelo para el fortalecimiento de las administraciones públicas locales, ESAP - Caldas", por Cardona, Londoño, Díaz, Giraldo, 2004, actividad de indagación del Grupo de Investigación Orión, ESAP - Caldas.

Territorios vitales es a su vez territorio veedor/formador. El territorio es más que ese trozo de naturaleza con cualidades físicas, climáticas, ambientales; ese espacio físico de cualidades materiales, funcionales, formales, fácticas que se debe comprender desde los procesos, los grupos sociales, la escuela, que lo ha transformado/intervenido como parte de su devenir. Pudiésemos decir que son los territorios emergentes: epistémicos, ónticos, existenciales, territorios red.

Supuesto teórico 3: los mediadores, en el ejercicio de veeduría ciudadana, son los ciudadanos que actúan en calidad de sujetos políticos a través de formas, procedimientos, recursos, instrumentos, en cuanto son rasgos explícitos o tácitos que devienen de las significaciones imaginarias, sociales y del lenguaje

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

Turbay, Macías y Angarita, **año**, en un estudio de caso acerca del "significado de la formación ciudadana y su relación con las múltiples inteligencias en el ser humano: una aproximación desde la institución familiar y educativa en la ciudad de Barranquilla, Colombia", podría tomarse como referente para comprender lo que se viene exponiendo de la veeduría ciudadana como 'mediador'.

Se expresa en el estudio de la referencia que

La socialización del individuo es uno de los principales desafíos en el desarrollo regional, a corto, mediano y largo plazo, tan importante como la política, la economía y la ecología. Pieza clave en este proceso es la formación de ciudadanía, que proporciona a la persona las herramientas, en términos del saber y de los principios de convivencia, que la llevan a reconocerse como un ser social con derechos y deberes.

Los autores referenciados expresan que esta es una investigación de modelo mixt, que pretende

describir los significados de la formación ciudadana, contruidos por un padre, su hija y un docente. Estos estudios de caso –continúan expresando los autores– permiten a los actores desarrollar relatos desde los cuales se construyen dichos significados. En este trabajo se privilegia la técnica narrativa de Bruner, concepto fundante de ‘significado’; la búsqueda se complementa con el concepto de inteligencia de Gardner en su propuesta de las inteligencias múltiples. En tanto, el tema de las inteligencias múltiples en la teoría de Gardner 1995 se encuentra en relación con la variable de significado de Bruner (1991). Se añadiría que estos dos conceptos, además de remontarse epistemológicamente a las ciencias del espíritu o de la cultura de Wilhem Dilthey, y más contemporáneamente a la teoría de las formas simbólicas de Ernest Cassirer, 1998, se implican mutuamente dentro del contexto de la formación ciudadana.

Para ejercer la ciudadanía activa de carácter comunitarista, como se planteó atrás, y superar el enfoque liberalista, que hace a las personas ‘mendigos de patria’ y consecuentemente sujetos pasivos frente a las decisiones de la vida cotidiana, se hace necesaria la formación. He aquí un encuentro de la figura de veeduría ciudadana como ‘mediación’; el mediador estará dado por ese recurso inteligente, cognoscente e intangible del sujeto político que convoca ‘las inteligencias múltiples’ de Gardner, que también la concibe Bruner 2000 en el marco del proyecto kantiano de generar oportunidades donde con sus propias palabras se reconoce que “*el conocimiento es poder crear símbolos, rompiendo los cánones tradicionales*” (Marco Antonio Turbay et al. 1995).

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

En una u otra dimensión, epistemológica/ontológica, la acción veedora transita por estadios de humanidad, participando de un ecosistema sociocultural, que es el nicho local. Aquí emerge la legitimidad de dicha

acción, puesto que en la acción colectiva convergen la unidad, el criterio y la decisión ciudadanos.

Los diferentes estadios de posibilidad humana y social de la acción veedora cobran sentido y significaciones de lenguajes en contextos de aplicación, los ‘locus/lugares’, que también podrán ser el ámbito local/municipal, ámbito del sujeto soberano cuidador en cuanto defensor/constructor de lo público; para ello legitima la acción veedora como un acto potente, decidido, creativo y formativo.

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

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

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

El mediador no puede decir a nadie lo que en la sección se registre, excepto bajo el consentimiento de los afectados; tampoco puede utilizar términos que resulten agresivos u ofensivos: máxima de convivencia y tolerancia, atributos ideales de un sujeto/veedor.

Otro caso que podría ilustrar el tema de ‘mediador’, atributo de las veedurías ciudadanas, está relacionado con el trabajo, que en materia de control social y ciudadano, que viene desarrollando el Grupo

de Investigación en Participación Ciudadana y Mecanismos contra la Corrupción, Universidad del Valle, Facultad de Administración, que tiene como propósito identificar, compilar sistematizar y desarrollar los mecanismos e instrumentos de control, autorregulación ciudadana y social, para divulgarlos masivamente a niños, jóvenes y adultos. Además, se propone crear planes, programas y estrategias que permitan que el control social sea asequible a todos, y a su vez estimular el sentido de pertenencia en los ciudadanos con lo que es de todos y para todos.

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

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

Montilla¹³, 2004, en el documento "Las veedurías y su sistema estructural: propuesta para el desarrollo del control social en Colombia"¹⁴, producto del avance en la investigación sobre "desarrollo de mecanismos contra la corrupción", presenta la forma como las veedurías se pueden organizar mediante un sistema que involucra su parte y su sistema estructural: estudios propuesta para el desarrollo del control

social en Colombia, estructura administrativa, de control y de agremiación, con el que las veedurías pueden funcionar en forma coordinada a partir de su implementación y desarrollo desde las veedurías de los barrios, pasando por los niveles municipal y departamental, hasta llegar al orden nacional.

Algunos rasgos de dicho documento del autor referenciado que se destacan para ilustrar el atributo de 'mediador' son: a) Después de más de un decenio, por fin las veedurías ciudadanas tienen su estructura o andamiaje jurídico, consagrado en esta oportunidad en la Ley 850 de 2003, la que fue sancionada el 18 de noviembre del mismo año; b) Hubo de pasar este tiempo para que los veedores ciudadanos tuvieran su normativa mediante la cual se puedan regir, introduciendo en ella los parámetros legales y legítimos para cumplir con sus funciones, sin incertidumbre o dudas por parte de los servidores públicos y particulares, inclusive.

El atributo de 'mediador' no se agota en un instrumento de la veeduría ciudadana, indiscutiblemente convoca la 'mediación', que al decir de Morín 1998, cuando desarrolla la 'noción de sujeto', alude que esa una noción controvertida que desde el principio se manifiesta en forma paradójica: es, a la vez, evidente y no evidente; por un lado, es una evidencia obvia, dado que en casi todas las lenguas existe una primera persona del singular, pero también es una evidencia a la reflexión, tal como lo ha indicado Descartes: *"si dudo, no puedo dudar de que dudo; por lo tanto, pienso, es decir, que soy yo quien piensa, es en ese nivel que aparece el sujeto"*.

Se está en referencia entonces al 'veedor-mediador'; ese sujeto moriniano que convoca reflexiones alrededor de una noción de sujeto que tal vez no es evidente, pero que al trasegar la andadura de la investigación que convoca, allí esta 'adentro/afuera', entonces ¿dónde se encuentra ese veedor-mediador?, ¿quién es?, ¿qué es?, ¿en qué se basa?, ¿es una experiencia ilusoria o bien una realidad fundamental?

Conclusiones

El conjunto de las modificaciones, de las relaciones, entre el Estado y la sociedad a través de la participación social puede resumirse en tres grandes variables: a) socialización del Estado; b) estatización de la sociedad; y c) control social del Estado y autocontrol social. Los particulares invocados por la

¹³ Contador público, Universidad Libre. Magíster en Administración, Universidad del Valle. Candidato a doctorado en Nuevas Tendencias de Dirección de Empresas, Universidad de Salamanca. Director del Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción. Profesor asociado Universidad del Valle.

¹⁴ El Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción presenta en este artículo como avance del proyecto de investigación titulado Diseño de herramientas e instrumentos en la institución de la veeduría, en concordancia con la Ley 850 del 18 de noviembre de 2003, mediante la cual se le da piso legal a la institución de la veeduría en Colombia, y fundamentada en la Constitución Política del país, la forma como las veedurías y los veedores se pueden organizar desde la base, partiendo de las veedurías de los barrios, en un sistema que lleva a conformar redes organizadas que pueden trabajar en forma coordinada optimizando el tiempo y los recursos de índole financiero en la gestión por desarrollar. Sistema este que presenta aspectos estructurales, de control y de organización gremial, que son desarrollados en detalle a lo largo del presente artículo.

participación social pueden reunirse en dos grandes grupos: el sector privado y el sector comunitario.

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

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

La apertura de instancias públicas a la participación social a través de la veeduría ciudadana no es suficiente para lograr la dinamización de la sociedad civil y su democratización. Un objetivo fundamental de la participación social es la democratización de las políticas públicas, y ello implica la democratización de la sociedad llamada a definir las.

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

El control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas es un tema presente en la agenda del Estado, el Gobierno y la sociedad; así mismo, es un tema de formación, debate, reflexión e indagación de la comunidad académica de lo público, dados los procesos de modernización y democratización de la sociedad, fundados en alto grado en el paradigma emergente de racionalidad estatal, que tiene un fundamento ético, para el control y eficacia de la gestión pública.

El nicho/ámbito local es el escenario por excelencia de dicho control social. En condición de tema estratégico, para los fines que convoca, son propósitos y procesos vitales en cuanto mediaciones/mediadores

de las relaciones factuales/ideales/ontológicas/legales entre el Estado y la sociedad.

En el plano prospectivo, animado por lógicas y racionalidades abiertas y críticas, el desafío es seguir pensando, construyendo, reconstruyendo y resignificando las veedurías en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local: las relaciones, los relacionamientos, los aprendizajes veedores, para construir las comunidades veedoras de práctica y de aprendizajes, siempre en búsqueda incesante del interés común, privilegiando la acción veedora formativa¹⁵.

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

Comprender al hombre de hoy como haz de relaciones es capturarlo en discontinuidad móvil, en emergencia permanente, en con-frontaciones/conformaciones/con-figuraciones cotidianas, donde lo humano es expresión múltiple de lo múltiple (mirada compleja del mundo fenoménico): es la evocación sacramental en el presente del sujeto heroico vivido, añorado, anhelado por los griegos: sujeto en construcción que enfrenta el diario vivir en busca del sentido del sabor... es la *epimeleia heautou* como sentido que vence el absurdo que nace en el encierro de la monada simbólica que configura el mundo del hombre de los tiempos presentes.

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

Las veedurías ciudadanas, se podrán asumir como mediaciones, formas de relaciones, relacionamientos y

¹⁵ Acápites-ensayos para continuar imaginado el plano teórico de la investigación que convoca: Caracterización de las veedurías ciudadanas en seis municipios de Caldas, ESAP Territorial Caldas, Convocatoria Nacional, 2010, Grupo Orión.

movimientos del sujeto en cuanto son también nichos de participación social, ciudadana, comunitaria o solidaria, que son ámbitos de despliegue de humanidad, ciudadanía, compromiso social con el Estado y la sociedad.

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

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

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

Es entonces una apuesta por la aventura del reconocer en las fuentes de la teoría y la práctica social el saber estatuido e instituyente, siguiendo a Castoriadis 1998, para construir y reconstruir movimientos y movibilidades de sujeto político en tanto el presente artículo de revisión no es un marco teórico acabado, es un texto/pre-texto en continuo devenir, concebido para fundar y fundamentar, aclarar y abonar el camino en lectura de realidades el problema central de conocimiento y los objetivos de la investigación que convocan.

En tanto, el tema que convoca la reflexión, en el marco de dicho proyecto de investigación sobre "Caracterización de veedurías ciudadanas como potenciadoras del control y eficacia de la gestión pública en seis municipios del departamento de Caldas", podría tener grandes aportaciones: a) posibilita la producción de conocimiento relevante para las veedurías ciudadanas en el ámbito local, los gobiernos, las entidades públicas y privadas; en suma, para el Estado y la sociedad, conocimiento que fundamenta e incentiva la regulación de la acción estatal, social, comunitaria e institucional a través de la reconfiguración de políticas públicas, pero también, de manera imperante, a dotar de sentidos y significados el ejercicio ciudadano responsable de control y vigilancia a la gestión pública; b) aquí cobra fuerza el 'conocimiento' como ese recurso o valor agregado que hoy reconocen las organizaciones para suscitar procesos de cambio o transformación (enfoque de gestión del conocimiento); c) constituye nuevos insumos de conocimiento para poblar las líneas de investigación de la ESAP, específicamente la línea "Organización y gerencia del Estado", al encontrar los rasgos que caracterizan a las veedurías ciudadanas en cuanto actores, organización, estructura, procesos, gestión y resultados, y explicaciones sobre los criterios, tipos y formas de relaciones entre el Estado y la sociedad que generan las veedurías ciudadanas; d) incentiva la formación de estudiantes que participarán en el proyecto y la acción del semillero Redes de Gestión, que abordará asuntos relacionados y contributivos al interés académico que convoca.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila, A., Maffa, M. y Montilla, O. (en prensa). *Institucionalidad de la veeduría*. Artes Gráficas del Valle. Cali. 2014.
- _____. 2006. *Análisis comparado de los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico colombiano. Experiencias en Norteamérica, Italia, Suiza, Uruguay*.
- Aristizábal, I. D. et al. 2001. *Sistematización de experiencias de veedurías ciudadanas y control social en la Administración Pública y estrategias de participación ciudadana*. Bogotá, D.C.: Universidad de la Salle, Facultad de Trabajo Social.
- Banco Mundial. 1995. *Estudio sobre el fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá.
- Barbosa, O. 1997. *Control y eficacia en la gestión pública*. Bogotá, D.C.: ESAP, 4ª ed.
- Bobbio, N. 1985. *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*. Breviarios, Fondo de Cultura Económica, 487.
- Boisier, S. 1997. "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial". *Revista Estudios Regionales*, 48. Universidad de Santiago de Chile.
- _____. 1999. Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? Documento comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales, Colombia, Manizales.
- Bruner, J. 1988. *Realidad mental y mundos posibles*. Madrid: Gedisa.
- _____. 1991. *Actos de significado*. Madrid: Alianza Psicología.
- Cano, L. F. 2008. "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza". *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-157.
- Cardona González, S. 2010. Territorios vitales potenciadores de desarrollo local. Universidad Católica de Manizales, Maestría en Educación, 2010, artículo tipo ensayo seminario Educación y Desarrollo Local.
- Castoriadis, C. 1989. *Instituciones significaciones imaginarias de la sociedad*.
- Ceballos, M. y Gerard, M. 2001. *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: CEJA.
- CLAD. 1997. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 7.
- Corporación Transparencia por Colombia. 2004. "Construyendo recomendaciones para reglamentación de la Ley de veedurías ciudadanas, memorias de una jornada de trabajo realizada en Bogotá el 2 de noviembre de 2004". *Cuadernos de Transparencia*, 2.
- _____. 2000. "Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudios sobre la figura de la veeduría ciudadana". *Cuadernos de Transparencia*, 2 (2a ed). Bogotá.
- Gardner, H. 1995. *Mentes creativas: una anatomía de la creatividad humana*. Barcelona: Paidós.
- Guzmán de Wilches, A. M. y Castellanos, Y. 2006. Tesis sobre veedurías ciudadanas, Maestría en Administración Pública. Bogotá, D.C.: ESAP.
- Grupo Orión - ESAP Caldas. Facultad de investigaciones. 2004. "Construcción de un modelo de apoyo para el fortalecimiento de y desarrollo institucional a nivel local", por Cardona, Silvio; Díaz, Álvaro; Giraldo, Aldemar. *Cuadernos Pensamiento Administrativo Público*.
- Jolly, J. F. 2000. *Lo público y lo local: Gobernancias y políticas públicas*, Colección de Documentos, publicación internacional, Cataluña (España).
- Restrepo Botero, D. I. 1999. *Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano*. Bogotá.
- Lleras de la Fuente, C. 1997. Crónicas sobre la Constitución Política de 1991, en periódico *El Tiempo*. Bogotá, D.C.
- Molina Giraldo, J. M. 2009. *Democracia en Colombia y poder. ¿Es público o privado el Estado en Colombia?* Bogotá, D.C.: ESAP.
- Montilla, O. 2004. "Las veedurías y su sistema estructural: propuesta para el desarrollo del control social en Colombia". *Estudios Gerenciales, Revista Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas*, Universidad ICESI.
- Morín, E. 2002. *El método I: la naturaleza de la naturaleza*, capítulo 1: "Del objeto al sistema".
- _____. 1998. "La noción de sujeto". *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Quevedo, H., Norbey. 2008. Artículos analíticos y crónicas sobre veedurías ciudadanas en Colombia. Bogotá, D.C.: periódico *El Espectador*.
- Quijano, O. 2008. *Territorios del saber posibles y plurales, analíticas para no perder el acontecimiento*. Popayán: Ed. Universidad del Cauca, Serie Estudios Sociales.
- República de Colombia. Constitución de 1991, Bogotá.
- República de Colombia. Ley 314 de 1994 (Estatuto Municipal), Bogotá.
- República de Colombia. Ley 850 de 2033 (Veedurías Ciudadanas), Bogotá.
- Tamayo, A. 2010. Metáforas, en cuanto apuntes de seminarios maestría en educación. Universidad Católica de Manizales. Documento en proceso de revisión.
- Turbay, M. A.; Macías, M. A. y Angarita, C. *Estudio de caso acerca del significado de la formación ciudadana y su relación con las múltiples inteligencias en el ser humano: una aproximación desde la institución familiar y educativa en la ciudad de Barranquilla, Colombia*. Barranquilla: Universidad del Norte, Departamento de Psicología.
- Universidad del Valle, Facultad de Administración, Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Mecanismos contra la Corrupción. Estudios e Investigaciones en Control Social y Ciudadano 2004-2008. Cali.
- Velásquez, F. E. 1996. La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Documento internet,

referenciado con fines académicos,
junio de 2010.
Web-Grafía
www.estud.gerenc.vol.20 no. 90 Cali
Jan ./ Mar. 2004

www.transparenciacolombia.org.co
www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s923...sci

[www.carlos vicentederoux.org/
Proyectos%20DISTANCIAS%20
AL%20CONTROL%](http://www.carlosvicentederoux.org/Proyectos%20DISTANCIAS%20AL%20CONTROL%20)
[www.eduketa.org/
ProyectoParticipacionCiudadana.
php](http://www.eduketa.org/ProyectoParticipacionCiudadana.php)

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Cardona González, Silvio. 2012. "Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local". <i>Administración & Desarrollo</i> 40(55): 19-32.	Cardona González, S. (2012). Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local. <i>Administración & Desarrollo</i> , 40(55), 19-32.	Cardona González, S. "Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local". <i>Administración & Desarrollo</i> 40.55 (2012): 19-32.

resumen

Analizar el fenómeno de la responsabilidad del Estado causada por los hechos del Legislador ha sido un trabajo desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia internacional a mediados del siglo XX. Para el caso colombiano, la Constitución de 1991 introdujo en su artículo 90 el fundamento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin que esto signifique que la jurisprudencia del Consejo de Estado encontrara las bases de esta responsabilidad en diferentes disposiciones de la Constitución de 1886 tales como los artículos 2°, 16 y 30, normas constitucionales que consagraban el principio de legalidad, el deber del Estado para proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos, así como el de garantizar el derecho a la propiedad privada y demás derechos de las personas que tuviesen el carácter de adquiridos. Sin embargo, los primeros fallos relacionados con este título de imputación en Colombia fueron emitidos por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo colombiano en 1998 y por la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-038 de 2006, providencia judicial que estableció algunas de las características que posee esta figura jurídica.

Palabras clave: Estado Social de Derecho, responsabilidad extracontractual del Estado, Legislador, Poder Público, daño antijurídico, jurisprudencia.

abstract

The Patrimonial Responsibility of Legislators

Analysis of the phenomenon of state responsibility for legislative acts has been a subject of study that has been developed both in mid-twentieth century doctrine and international jurisprudence. In the Colombian case, Article 90 of the Constitution of 1991 introduced the constitutional principle of patrimonial responsibility of the state, without this meaning that Council of State jurisprudence would find the basis of this responsibility in different provisions of the Constitution of 1886, such as articles 2, 16 and 30, constitutional provisions which establish the principle of legality, the duty of the state to protect the life, honor and property of citizens, as well as to guarantee the right to private property and other acquired rights of persons. Nevertheless, the first decisions relating to this title of imputation in Colombia were handed down by the Maximum Colombian Tribunal of Administrative Litigation in 1998 and by the Constitutional Court through decision C-038 of 2006, a judicial writ that established some of the characteristics of this legal figure.

Key words: social state of law - extra-contractual responsibility of the state - legislator - public power - anti-juridical damage - jurisprudence.

resumo

A responsabilidade patrimonial do legislador

Analisar o fenômeno da responsabilidade do Estado causada pelos atos do Legislador tem sido um trabalho desenvolvido tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência internacional na metade do século XX. Na Espanha, seu estudo começou a se executar com a promulgação da Constituição de 1978, apresentando-se a primeira sentença judicial no ano de 1993. Para o caso colombiano, a Constituição de 1991 introduziu, em seu artigo 90, o fundamento constitucional da responsabilidade patrimonial do Estado, sem que isso significasse que a jurisprudência do Conselho de Estado encontraria as bases dessa responsabilidade em diferentes disposições da Constituição de 1886, tais como os artigos 2, 16 e 30, normas constitucionais que consagravam o princípio de legalidade, o dever do Estado para proteger a vida, a honra e os bens dos cidadãos, assim como o de garantir o direito à propriedade privada e demais direitos das pessoas que tivessem o caráter de adquiridos. Contudo, as primeiras sentenças relacionadas com esse título de imputação na Colômbia, foram emitidas pelo máximo Tribunal do Contencioso Administrativo colombiano no ano de 1998 e pela Corte Constitucional por meio da sentença C-038 de 2006, providência judicial que estabeleceu algumas das características que possui esta figura jurídica.

Palavras chave: Estado Social de Direito, responsabilidade extracontractual do Estado, Legislador, Poder Público, dano antijurídico, jurisprudência.

Recibido: noviembre de 2011 / Aprobado: abril de 2012

CORREO IMPRESO: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo - Cobertizo San Pedro Mártir s/n. 45071-Toledo.

Leiva Ramírez, Eric y Alonso García, María Consuelo. 2012. "La responsabilidad patrimonial del legislador". *Administración & Desarrollo* 40(55): 33-48.

La responsabilidad patrimonial del legislador

ERIC LEIVA RAMÍREZ*

MARÍA CONSUELO ALONSO GARCÍA**

1. Introducción

La regla general es que la responsabilidad venga generada por actuaciones, hechos u omisiones realizadas por la Administración Pública (Silva 1997, 365) (de ahora en adelante, simplemente Administración). Sin embargo debe entenderse que en un Estado Social de Derecho, todas las ramas del Poder Público, son susceptibles de imputación por los daños antijurídicos que ocasionen a los asociados. Por ende, se puede señalar que también existe responsabilidad derivada de las actuaciones u omisiones que realice el órgano que representa a la Rama Legislativa del Poder Público.

La irresponsabilidad del Estado por los daños causados por la legislación ha sido admitida durante mucho tiempo como un dogma; la ley solo es la manifestación más alta de la soberanía del Estado, lo que convertía al Estado legislador en irresponsable (por lo menos desde la óptica de la responsabilidad civil del Estado).

En general, de la tradicional división del Poder Público en tres Ramas, la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial, la obligación de reparar daños causados por la actividad estatal, en principio, se predicó exclusivamente de las lesiones patrimoniales causadas por la Administración, entendida esta como poder ejecutivo, mientras que solo lentamente, desde mediados del siglo pasado, comienza a admitirse la posibilidad de que el Estado esté obligado a reparar los daños ocasionados por hechos o actuaciones imputables a la Ramas del Poder Público Judicial y Legislativo.

Curiosamente, la reticencia inicial a admitir la posibilidad de que la actuación del Legislador produjera daños que debían ser reparados es común a la mayoría de los ordenamientos jurídicos, y a este respecto no hay diferencias notables entre el *civil law* y el *common law*. El fundamento a tales reparos hay que buscarlo en el principio

* Abogado de la Universidad Libre. Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Libre. Especialista en Pedagogía y Docencia Universitaria de la Universidad La Gran Colombia. Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad de los Andes. Asistente Graduado de la Universidad de los Andes. Investigador y Docente Universitario.

CORREO-E: ea.leiva60@uniandes.edu.co, eric.leiva@ugc.edu.co

** Doctora en Derecho y Profesora Titular de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad Castilla La Mancha (Toledo - España).

CORREO-E: Consuelo.Alonso@uclm.es

de soberanía parlamentaria, apasionadamente defendido por las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII, el cual terminaría por convertirse en uno de los pilares del Estado liberal clásico.

Según este principio el Parlamento, como órgano depositario de la soberanía, no podía ocasionar con su actuación daños que debieran ser reparados, pues sus decisiones fueron una expresión del poder supremo del Estado. Resultan muy esclarecedoras las palabras de Laferrière:

*[...] es una cuestión de principio el que los daños causados a los particulares por las medidas legislativas no determinen derecho alguno a indemnización. La ley es, en efecto, un acto de soberanía, y lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin que frente a ella pueda reclamarse ninguna compensación. Solamente el legislador puede apreciar, a la vista de la naturaleza y gravedad del daño y de las necesidades y recursos del Estado, si debe acordar tal compensación: la jurisdicción no puede sino evaluar el montante de la misma, sobre las bases y en la forma prevista por la Ley (...). De todo lo que precede resulta que las cuestiones de la indemnización que nacen de la ley no derivan sino de la ley; la jurisdicción administrativa no puede conocer de una acción tendente a establecer una indemnización a cargo del Estado, salvo si el mismo legislador ha creado tal acción (Santamaría 1972, 73)*¹.

Entonces, los súbditos estaban obligados a soportar los daños ocasionados por las leyes, y era inconcebible pensar que tales daños pudieran ser antijurídicos, precisamente porque provenían del órgano que encarnaba la soberanía y la potencia del Estado: El Parlamento. El reconocimiento y pago de las eventuales lesiones patrimoniales causadas por una disposición legislativa estaban supeditados a la voluntad del legislador y a que este normativamente, admitiera tal posibilidad (Corte Constitucional 2006).

Es importante aclarar que en el presente documento se habla de la teoría de la responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador, cuando no está consagrada dicha obligación de reparar en figuras propias de la

tradicción constitucional, tales como la expropiación, los monopolios rentísticos, los indultos y amnistías, entre otras; pues de ello sí existe un desarrollo jurídico y jurisprudencial amplio e importante que, por no haber sido objeto de la presente investigación, se omitió su estudio.

2. Antecedentes

La ausencia de control de constitucionalidad de las leyes reforzaba esta idea. pues la imposibilidad de someter las leyes a una revisión jurisdiccional que permitiera deducir la eventual falta o culpa del legislador y, por consiguiente, la falla del servicio, requisito exigido inicialmente en la apreciación de la responsabilidad estatal, impediría, al menos en Francia, la posibilidad de imponer al legislador un deber de compensación pecuniaria de las lesiones que su actuación pudiera producir (Alonso 1999, 25).

Según anota Jean Rivero:

No obstante, la exigencia de un daño especial supone a menudo un obstáculo a la aplicación de la responsabilidad. El problema solo se plantea en el silencio de la ley: si ella excluyó toda indemnización para los daños que cause [...] basta con aplicar el texto. Si nada previó, el principio tradicional es la irresponsabilidad del estado legislador [sic]: por regla general, los sacrificios que la ley pueda imponer a los ciudadanos no podrían ser compensados con una indemnización cuando el mismo legislador no previó esta indemnización (Torregoza 2007, 15).

Adicionalmente, la generalidad y abstracción de las disposiciones legislativas dificultaba la caracterización de los perjuicios de ella derivados como especiales o particulares, únicos que inicialmente en la teoría de la responsabilidad extracontractual administrativa podían ser objeto de reparación (Torregoza 2007, 27).

En concordancia con lo anterior, existía el planteamiento que cuando en ejercicio de su “soberanía”, el legislador expide una ley que reemplaza o modifica otra, no viola la ley existente ya que esta situación únicamente implica el ejercicio normal de las prerrogativas del Poder Público, puesto que si el Legislador es el autor de las normas, es incomprensible sostener que la ley pudiese transgredir el derecho; solo puede violar el derecho aquel funcionamiento u organismo que tiene a su cargo la función de ejecutar la ley, pero no quien tiene la función de crearla (Varas 1948, 396).

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 1° de febrero de 2006, Magistrado Ponente: doctor Humberto Antonio Sierra Porto. Este principio encontró su génesis en el derecho francés, en Sr. de se encontraba justificado (en principio), por cuanto en dicho sistema la actividad de los órganos legislativos estaba sustraída a todo control por parte de la jurisdicción. Sin embargo, este “paradigma” es roto y modificado.

Se creía que el Legislador se encuentra en la cúspide de la pirámide jurídica; la actividad normativa del mismo se erige como la peana del ordenamiento jurídico en su totalidad y, por tal razón, era inconcebible que el Estado se viera obligado a reparar un daño causado debido al ejercicio de esta autoridad. Como idea vacilar de estas proposiciones aparece el principio del derecho público anglosajón según el cual el rey no puede cometer error y que es expresado en el axioma *the king can do not wrong* (Torregoza 2007, 17).

A pesar de la consistencia teórica y la razonabilidad de los argumentos esgrimidos como fundamento de la irresponsabilidad, existen en la actualidad razones de valor indiscutible que permiten sostener la existencia de un régimen de responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador (Bustamante 2003, 185).

En efecto, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la generalización del control de constitucionalidad de las leyes en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, por una parte, y la creciente expedición de leyes singulares que afectaban a un número concreto e individualizado de ciudadanos, por otra, significó la quiebra de los supuestos sobre los cuales descansaba la inmunidad del legislador. Pero la ruptura de tales supuestos no se produjo de manera simultánea, ni significó necesariamente la admisibilidad generalizada de la responsabilidad del Estado legislador (Corte Constitucional 2006).

Cabe destacar que el primer reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador se produjo en Francia en un momento histórico –1938–, pues para ese momento en dicha nación aún no se había admitido el control constitucional de las normas legales².

Entonces, el control de constitucionalidad no es un requisito *sine qua non* para el reconocimiento de la responsabilidad del Legislador, y como bien señala la doctrina (Ahumada 2001, 307),

la conexión entre las teorías del control de constitucionalidad y de la responsabilidad del legislador es, cuando menos, problemática pues no toda declaratoria de inconstitucionalidad implica

² Como es sabido los primeros países en introducir un sistema de control de constitucionalidad en Europa fueron Checoslovaquia y Austria en 1920, pero en Francia el Consejo Constitucional fue creado de manera muy tardía en 1958, empero se trataba de un típico caso de expedición de una ley singular la cual causaba perjuicios exclusivamente a un particular tal y como ocurrió en el famoso caso *arrêt La Fleurette*, ejemplo sobre el cual se volverá más adelante.

responsabilidad estatal, ni todo reconocimiento de la responsabilidad del legislador tiene como requisito la previa declaratoria de inconstitucionalidad de una norma.

Incluso, un examen del derecho comparado demuestra la independencia de ambas figuras pues es posible apreciar que hay ordenamientos sin control de constitucionalidad de leyes vigentes que reconocen la posibilidad de responsabilidad del Legislador (Francia); ordenamientos sin control de constitucionalidad de leyes y sin mecanismos de exigencia de responsabilidad del Legislador (Reino Unido); ordenamientos con control de constitucionalidad en los que no hay una asociación entre inconstitucionalidad y responsabilidad patrimonial (EE. UU.) (Ruiz 2005, 3)³; ordenamientos con control de constitucionalidad y reconocimiento –limitado a lo dispuesto por la ley– de un derecho a indemnización por los perjuicios causados por leyes (España), y ordenamientos con control de constitucionalidad en los cuales no se admite la responsabilidad del Legislador (Alemania)⁴.

4. Fundamento y evolución de la responsabilidad estatal por el hecho del legislador en Colombia, Francia y España

Determinar el régimen particular de la responsabilidad del Estado legislador, o si se prefiere los títulos de imputación del daño antijurídico a la actuación u omisión del Congreso de la República,

³ En Estados Unidos no es posible una responsabilidad estatal por la producción de una ley, una vez que esta se ha declarado constitucional. Solo puede destacarse la 5ª enmienda constitucional según la cual quien sea privado de su propiedad debe recibir una justa compensación.

⁴ En Alemania, a partir de 1831, la responsabilidad estatal por los llamados actos de legislación debía ser consagrada por la ley expresamente. La constitución alemana de 1949, al igual que la anterior de 1919, consagra la responsabilidad estatal irrigada por el elemento culpa, elemento que desaparece con la expedición de la ley de responsabilidad patrimonial del Estado de 1981, y el establecimiento de la responsabilidad objetiva, ley que fue declarada inconstitucional, desde el punto de vista formal, por el Tribunal Constitucional alemán en sentencia de 19 de octubre de 1982. Esta ley, en su artículo 5º inciso 2º disponía: “Si consiste la infracción del deber en un comportamiento antijurídico del legislador, tendrá lugar la responsabilidad solo cuando, y en la manera en que la ley lo determine. La responsabilidad por infracciones del deber del poder ejecutivo o judicial que se basen exclusivamente en el comportamiento del legislador no queda afectada”. Es curioso como la responsabilidad “legislativa” estaba limitada a los supuestos de responsabilidad prescritos en la misma ley, pero la derivada de los actos del poder ejecutivo o judicial por ejecución de una ley “antijurídica”, no requería de supuestos legales predeterminados para su declaración.

es una tarea que en todo caso corresponde precisar al propio Legislador en ejercicio de su potestad configuradora y a la Jurisprudencia Contencioso Administrativa, como Juez especializado en la materia (Corte Constitucional 2006).

Sin embargo, existen autores que sostienen lo contrario. Así, por ejemplo García de Enterría (2005) al respecto dice:

Que las sentencias condenatorias al pago de indemnizaciones por el hecho de las leyes interfieren directa y gravemente la propia potestad legislativa me parece una evidencia manifiesta.

[...] Resulta con ello perfectamente claro que la atribución del deber indemnizar por las posibles y diversas afecciones económicas que cualquier ley puede producir supone una injerencia directa en el contenido mismo del Poder Legislativo, la eficacia de cuyos productos normativos quedará condicionada por decisiones judiciales eventuales y aisladas.

Este poder de interferir la eficacia misma de las leyes, adicionando a su contenido decisiones que ellas o excluyeron expresa o implícitamente o que ni siquiera consideraron como posible, no está, por de pronto, a la disposición del Tribunal Constitucional, que tiene una competencia específica para enjuiciar las leyes y que lo más que puede hacer es eliminar del ordenamiento la ley impugnada en cuanto contraría a la Constitución o incluso hacer preceptiva una determinada interpretación conforme a la Constitución, esto en términos absolutos, adicionar a su contenido preceptos nuevos, que es un atributo esencial y exclusivo del propio Poder Legislativo, en cuanto representación del pueblo español. En ningún sistema constitucional ni ordinario, puede enmendar leyes positivas. La sola presencia de un fenómeno de esa naturaleza acusaría, sin más, que el sistema no sería ya, en modo alguno, democrático.

[...] De este modo, se hace patente que cuando un tribunal condena al pago de una indemnización por un acto del Legislador está sustituyendo la voluntad de este; voluntad de que la Constitución es inequívoca en definir como la voluntad del pueblo. Ahora bien, esta operación está absolutamente fuera del alcance de los poderes

de cualquier juez, incluso, por supuesto, del juez constitucional (2005, 122).

[...] En ningún país, no solo en España, ocurren las cosas de otra manera...Y hemos de añadir aún: ni pueden ocurrir, pues otra cosa significaría una desnaturalización radical del papel de la justicia, que se vería investida de un sorprendente poder normativo directo frente a la representación popular o soberana (2005, 124).

No obstante reconocer que García Enterría es un experto en la materia, y sin dejar de lado las minuciosas diferencias que existen entre el ordenamiento jurídico colombiano y el español y, el control de constitucionalidad de las leyes en los dos Estados, se difiere con el tratadista ibérico.

En efecto, no debe soslayarse que a pesar de la existencia de una regulación de carácter legal que desarrolle de manera exhaustiva la responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador o que, al menos, consagre un principio general de la responsabilidad, el ordenamiento jurídico colombiano (al igual que el español) cuenta con una norma que, de forma genérica, consagra una obligación indemnizatoria a cargo del Estado cuando la acción o la omisión de las autoridades públicas causa daño, sin distinguir alguno respecto de la autoridad de que se trate.

En Sentencia C-038 de 2006, la Corte Constitucional expresó que desde un punto de vista amplio, en el artículo 90 de la Constitución Política al referirse a las autoridades públicas, se encuentran incluidos aquellos órganos de naturaleza estatal encargados de ejecutar funciones de carácter legislativo (Corte Constitucional 2006), sin perjuicio de que sea la ley la que fije los lineamientos, parámetros y cauces dentro de los cuales se ha de hacer efectivo este tipo de responsabilidad.

Al respecto resulta particularmente ilustrador observar la evolución de la figura desde la perspectiva del derecho comparado y en la jurisprudencia contencioso administrativa colombiana.

Por lo anterior, no resulta extraño que en el derecho comparado la figura de la responsabilidad estatal por el hecho del Legislador haya sido de creación jurisprudencial y en cada país se han acogido distintos regímenes y fundamentos de responsabilidad, pues difícilmente el mismo órgano legislador se iba a imponer un límite a su función y menos a aceptar que esta ocasionaba daños, pues ante todo, es un

órgano representativo de la soberanía y esta, a su vez, no repara por los daños que ocasione. Por ello, en los primeros casos de declaratoria judicial de responsabilidad del Estado legislador que tuvieron lugar en Francia, el Consejo de Estado sostuvo como fundamento de la responsabilidad la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, mientras en España el Tribunal Supremo acudió inicialmente al fundamento de la violación del principio de confianza legítima, y solo en fecha reciente reconoció la responsabilidad estatal por causa de leyes inconstitucionales. Sobre el desarrollo de esta figura jurídica en los dos ordenamientos jurídicos anteriormente mencionados, se hará una especial mención más adelante, pues a continuación se hará una breve descripción de los distintos supuestos de responsabilidad y de las principales decisiones jurisprudenciales proferidas en el derecho comparado hasta la fecha.

3.1. El caso francés: La responsabilidad del Estado - Legislador por la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas

No es posible hablar de responsabilidad por el hecho del Legislador sin citar las primeras decisiones que sobre el tema dictaminó el Consejo de Estado francés, las cuales son frecuentemente citadas por los tratadistas y doctrinantes que sobre la materia existen. En efecto y como antes se señaló, este es el caso francés, en el cual el origen de la obligación de reparar el daño producido por el Legislador radica en la situación de desigualdad provocada por la norma legal que repercute perjudicialmente sobre un individuo respecto del resto de la colectividad (Alonso 1999, 45).

En la primera de las decisiones del Consejo de Estado francés reconoce una indemnización de este carácter, el *arrêt La Fleurette*. Los supuestos fácticos del caso son los siguientes: En el año de 1934 se expidió una ley que prohibió la fabricación y el comercio de la crema láctea que se fabricara con materia distinta a la leche. La única empresa afectada por esta disposición resultó ser la *Société des produits laitiers La Fleurette*, que fabricaba un producto denominado *gradine* compuesto de leche, aceite de cacahuets y yema de huevo. En la Sentencia de 14 de enero de 1938 señala el Consejo de Estado francés:

[...] Considerando que nada, ni en el texto de la ley ni en sus trabajos preparatorios, ni del conjunto de las circunstancias del asunto

permiten pensar que el Legislador ha querido hacer soportar a la interesada una carga que no le incumbe normalmente; que esta carga, creada por el interés general, debe ser soportada por la colectividad, de lo que se infiere que dicha sociedad La Fleurette tiene fundamentos para demandar que el Estado sea condenado a pagar una indemnización en reparación del perjuicio por ella sufrido”.

Esta decisión fue posteriormente ratificada en el *arrêt Bover*. Los hechos que dieron lugar a esta decisión tienen origen en la demanda interpuesta por M. Bovero, propietario de una vivienda ocupada por un tercero, quien a pesar de haber obtenido una sentencia judicial ordenando el desalojo de esta, no había conseguido el cumplimiento del fallo por la expedición de una ley en 1959 que prohibía el desahucio de los de militares en servicio en el norte de África. En esta Sentencia de 23 de enero de 1963, se sienta definitivamente la vulneración del principio de igualdad ante las cargas públicas como criterio del nacimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador. En tal sentido dispone esta decisión:

[...] Tal perjuicio constituye, para aquellos que lo experimentan, una carga especial con relación al conjunto de cargas normales que incumben al conjunto de propietarios de vivienda ocupadas por terceros; que, por su gravedad y especialidad, tal perjuicio presenta un carácter excepcional suficiente para determinar, en el silencio de los preceptos legales, la responsabilidad sin falta del Estado.

De esta manera, el carácter excepcional y anormalmente grave que presenta el perjuicio derivado de una disposición de rango legal se convierte así, en determinante para la satisfacción material de la víctima. En esta construcción la especialidad del daño es un requisito esencial, porque como afirma Odent “si el daño causado por la ley fuere general, sería contradictorio pretender repararlo mediante la concesión de una indemnización que gravaría a toda la colectividad” (Santamaría 1972, 12).

3.2. El caso español: La responsabilidad patrimonial del Estado por violación del principio de confianza legítima y la derivada de leyes inconstitucionales

Pese a los sólidos argumentos de la doctrina española sobre la inmunidad del Legislador, representada,

como hemos tenido ocasión de señalar más atrás, por uno de los máximos exponentes de esta, el profesor García de Enterría, lo cierto es que la acción del Tribunal Supremo no ha cesado hasta concretar la obligación resarcitoria del Estado derivada de las leyes, ya se trate de disposiciones legislativas que conculcan el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española de 1978, aun cuando dicha violación no haya sido declarada como tal por quien en el sistema español ostenta el monopolio para declarar la contradicción de una ley frente a la norma fundamental, ya vengan producidos los daños por leyes declaradas inconstitucionales.

Las razones que han contribuido a la consolidación, por vía pretoriana, de esta tesis es el resultado de diversos condicionantes, especialmente la pérdida, en cierta medida, de su carácter soberano por la admisión de su control por una norma superior, la Constitución, pero también la tendencia advertida recientemente en nuestros Parlamentos, a dotar a la ley de contenidos propios de las normas administrativas, por la evidente politización de las Cámaras legislativas, y a la renuncia de la propia norma legal a legislar para la generalidad, admitiéndose como una categoría jurídica más las denominadas leyes singulares. A ello hay que añadir la decisiva influencia en este terreno del Derecho de la Unión Europea, que ha culminado en la definitiva restricción de los planteamientos excluyentes de este tipo de acción.

3.2.1. *La responsabilidad patrimonial del Legislador por la adopción de leyes vulneradoras del principio de confianza legítima*

La aceptación de la violación del principio de seguridad jurídica o de la confianza legítima ínsita en la ley como argumento en el que basar el resarcimiento de los perjuicios causados por su autor, fue acogida por las sentencias relativas a las empresas pesqueras desde 1993 (Tribunal Supremo 1993, 1994 y 1997). Estas tienen como punto de partida el mismo hecho: la incorporación de España a la Unión Europea, que determinó, entre otras consecuencias, la rebaja de los cupos de pesca de los armadores nacionales. Esta situación fue común a otros sectores empresariales, como el lácteo, o a otras profesiones, que incluso fueron objeto de supresión, como los corredores de comercio, los agentes de cambio y bolsa, pero el punto de inflexión que fue determinante para apreciar el deber reparatorio del Estado en este

supuesto concreto –y no así en los demás–, fue el hecho de que las entidades mercantiles dedicadas a la pesca habían realizado notables inversiones para la renovación de su flota, aprovechando para ello las ventajas económicas que el propio Gobierno, mediante Real Decreto, les brindó unos meses antes de la firma del Tratado de Adhesión.

Fueron, por consiguiente, la propia acción de fomento del Ejecutivo, combinada con la aprobación de la Ley de Adhesión a la Comunidad Europea, las auténticas artífices del daño causado a los empresarios, quienes habían realizado inversiones para la mejora de su actividad comercial confiando en el mantenimiento del ordenamiento jurídico al menos durante el tiempo necesario para amortizar la deuda contraída.

La particularidad de la intervención estatal como causa desencadenante del perjuicio derivado de la imposición de la ley es también absolutamente determinante para la consideración de la responsabilidad del Legislador en los supuestos de las leyes sobre hidrocarburos de Canarias (Tribunal Supremo 1998)⁵: el origen del año no se encuentra aquí tanto en la creación de un determinado impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo –típico supuesto de desaparición de la antijuricidad del daño (concretado en la obligación de soportar la norma impositiva) como requisito previo al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial–, sino en la imposibilidad de las entidades recurrentes de vender el carburante almacenado a un precio libre, ya que este lo fija el Gobierno mediante disposición reglamentaria.

Posteriormente, la alta instancia jurisdiccional española considerará como daño indemnizable los perjuicios ocasionados a los propietarios de diversas parcelas radicadas en las Islas Baleares afectados por la declaración, mediante ley del Parlamento autonómico, como áreas protegidas (Tribunal Supremo 1998)⁶. El argumento que inclinó finalmente el fiel de la balanza indemnizatoria del lado de las víctimas fue no solo el carácter singular de la ley originaria del perjuicio, que adoptaba contenidos materialmente administrativos que no corresponden en absoluto a una disposición legislativa (lo cual es una operación que en ningún

⁵ En el mismo sentido, ver Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sentencias del ocho (8) de octubre de 1998 y de nueve (9) de octubre de 1998.

⁶ En el mismo sentido, véase la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de seis (6) de marzo de 1998.

caso está vedada ni a las Cortes Generales ni a los Parlamentos autonómicos en España), sino la previsión de un supuesto similar en el ámbito urbanístico que permite la indemnización por un cambio de calificación de los terrenos adoptado por un Plan urbanístico cuando, por causa imputable a la Administración, no hayan podido adquirirse las facultades propias del proceso urbanizador, o no se hayan respetado los plazos previstos en la propia planificación para su ejecución.

No obstante, hemos de reiterar la excepcionalidad de estos supuestos estimatorios a los que acabamos de referirnos, dado que en ellos se producen unas concretas circunstancias: acción positiva del Gobierno estimulando la conducta que posteriormente queda paralizada (caso de las pesqueras), o la acción estatal que impide la obtención de un beneficio a la víctima (caso de los combustibles de Canarias), o la existencia de un precedente satisfactorio en normas reglamentarias que permite la igualación de los daños derivados de leyes a los provenientes de la Administración Pública (caso de los terrenos baleares). Fuera de estos casos, la respuesta judicial ha sido la desestimación de la reclamación.

Efectivamente, esta es la solución adoptada en los ya referidos casos de restricción o desaparición de determinadas profesiones por aplicación de la ley de adhesión a la Comunidad Europea –agentes de cambio y bolsa y agentes de aduanas–, o por otras leyes nacionales –inspectores y recaudadores de la obra de protección de menores–, o los más recientes daños irrogados a los establecimientos expendedores de tabaco por la aplicación de la Ley 28 de 2005, conocida como antitabaco, que impide la instalación de expendedurías de este tipo de producto en determinados espacios públicos, y que no ha dado lugar a la apreciación de las reclamaciones realizadas (Tribunal Supremo 2010). En estos casos, la obligación de soportar la acción legislativa o, la previsión por el propio Legislador de los oportunos mecanismos transitorios –normalmente la aplicación temporal escalonada de la norma– elimina o atempera prácticamente en su totalidad los iniciales perjuicios causados por esta.

3.2.2. Resarcimiento de los daños derivados de leyes inconstitucionales

Es un hecho curioso que la jurisprudencia española haya aceptado la responsabilidad patrimonial

de los daños derivados de leyes formalmente inconstitucionales bastante tiempo después de articular el descrito sistema reparatorio que se pone en marcha frente a leyes que, no siendo declaradas ilegítimas por quien en el Derecho español mantiene el monopolio del juicio de la validez de la ley respecto de texto fundamental: el Tribunal Constitucional, sí viola uno de los principios de este: el de seguridad jurídica⁷.

Efectivamente, las primeras sentencias estimatorias de este tipo de pretensiones datan de 2000, y se refieren a los perjuicios irrogados a determinados empresarios por la declaración de inconstitucionalidad, dictada en 1996, de un precepto de una Ley de 1980 por la que se gravaban, mediante una tasa fiscal, un determinado tipo de máquinas recreativas y que, por tanto, ellos habían indebidamente satisfecho (Tribunal Supremo 2000)⁸. Esta tesis se ha ido extendiendo de tal forma dentro de la justicia española que, en marzo de 2001 el número de decisiones estimatorias ascendía a más de veintidós, haciendo necesaria la aprobación por parte de las propias Cortes Generales de un suplemento de crédito de los Presupuestos Generales del Estado para hacer frente al pago de las mismas (Congreso de España 2002).

Entre los argumentos más importantes que se enfrentan al reconocimiento de la responsabilidad del Legislador en estos casos se encuentra el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español que considera los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad *ex nunc*, lo que impide la revisión de los procesos nacidos al amparo de la disposición anulada que ya hubieran fenecido.

Sin embargo, a juicio de la alta instancia juzgadora, en un interesante fundamento incluido en su sentencia de 15 de julio de 2000 –que por su interés se reproduce–, el efecto del citado precepto es el contrario:

⁷ Es de anotarse que la responsabilidad por el hecho del Legislador ocasionado con fundamento en la declaración de inconstitucionalidad de una ley, es un tema de vital importancia dentro del estudio sobre la materia, a tal punto que la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado sobre esta omisión legislativa en bastantes ocasiones, sin que con ello se hable de responsabilidad legislativa. Por este motivo, la anterior referencia de la responsabilidad del Estado por omisión legislativa se hace muy someramente, pues su estudio aun es más amplio que la misma responsabilidad del Estado por “actuación” legislativa. (Checa 2004, 45-75).

⁸ En el mismo sentido véanse las siguientes providencias del Tribunal Supremo: sentencias de 13 de junio de 2000, 15 de julio de 2000, 30 de septiembre de 2000 y 27 de diciembre de 2000.

“La interpretación del artículo 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, conduce, a nuestro parecer, a una conclusión distinta: al excepcionarse en él expresa y exclusivamente la eficacia retroactiva de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de actos o normas con rango de ley respecto de los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada salvo los casos de penas o sanciones, de manera que la consecuencia lógica es que en los demás supuestos cabe la revisión” (Tribunal Supremo 2000).

Además, también el Tribunal Supremo salva el impedimento de que los actos administrativos de exacción tributaria no podían ser objeto de reclamación por haber devenido firmes, manifestando que el plazo de prescripción que opera en materia de responsabilidad es el de un año, tiempo establecido con carácter general por la ley española para accionar esta, y comienza a computarse a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción, que aquí no es otro que el de la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad de la disposición legislativa de la que el perjuicio trae su causa (Tribunal Supremo 2000)⁹.

⁹ Al respecto, el fundamento noveno de la citada providencia menciona: *El deber de soportar los daños y perjuicios padecidos por la ley declarada inconstitucional no puede tampoco deducirse del hecho de que puedan o no haber transcurrido los plazos de prescripción establecidos para el derecho a reclamar los ingresos indebidos o para el ejercicio de las acciones encaminadas a lograr la nulidad del acto tributario de liquidación. En efecto, la reclamación presentada es ajena a dichos actos, en la medida en que no pretende la nulidad de la liquidación ni la devolución de ingresos indebidos por parte de la Administración que ha percibido la cantidad ingresada, sino la exigencia de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal en el ejercicio de la potestad legislativa. En materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cuyo régimen es aplicable a la responsabilidad del Estado legislador, rige exclusivamente el plazo de prescripción de un año establecido por el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y hoy por el artículo 139 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Este plazo, según ha declarado reiteradamente la jurisprudencia, comienza a computarse a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción, con arreglo a la doctrina de la actio nata o nacimiento de la acción. Resulta evidente que el momento inicial del cómputo, en el caso contemplado, no puede ser sino el de la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional que, al declarar la nulidad de la ley por estimarla contraria a la Constitución, permite por primera vez tener conocimiento pleno de los elementos que integran la pretensión indemnizatoria y, por consiguiente, hacen posible el ejercicio de la acción. En consecuencia, es dicha publicación la que determina el inicio del citado plazo específicamente establecido por la ley para la reclamación por responsabilidad patrimonial dirigida a las administraciones públicas.*

Pero la apreciación de la garantía resarcitoria por las lesiones causadas por la ilegitimidad de una disposición legislativa puede fundarse tanto en la contradicción por parte de la misma del texto constitucional como de la vulneración del Derecho europeo.

Una muy consolidada corriente jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha estimado que todas las instancias nacionales –Ejecutivo, Judicial, e incluso el Legislativo– han de responder por los daños ocasionados por sus actos cuando los mismos vulneran el Derecho supranacional europeo¹⁰.

A nivel interno español, estos fallos se expresan en las importantes sentencias estimatorias del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2003 –canal satélite digital (Tribunal Supremo 2003)–, y de la Audiencia Nacional de 7 de mayo de 2002 –multipropiedad–. No obstante, estos mismos supuestos fueron resueltos en otras ocasiones de manera desestimatoria, como los expresados en las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2004 –impuesto del valor añadido– y de 30 de abril de 2004 –libre circulación de médicos y reconocimiento de sus diplomas–. Los fallos negativos a las pretensiones de las víctimas

Tampoco, puede, finalmente, anudarse la existencia de un supuesto deber de soportar los daños y perjuicios padecidos por la aplicación de la ley declarada inconstitucional al principio de seguridad jurídica. Este principio, en efecto, tal como se infiere de la doctrina del Tribunal Constitucional, que lo aplica al ámbito tributario en relación con la devolución de los ingresos de esta naturaleza realizados al amparo de una ley declarada inconstitucional (v. gr., sentencia 45/1989) afecta al ingreso tributario en sí mismo, al acto administrativo en cuya virtud este ha tenido lugar y a la Administración que lo ha percibido dentro de un sistema tributario que se rige por un principio de equilibrio entre ingresos y gastos. Sin embargo, dicho principio no puede extraerse de este contexto, para acudir a exonerar al Estado por los daños y perjuicios originados por su actuación legislativa. En efecto, dicha actuación es ajena y de naturaleza distinta a la actividad administrativa tributaria sobre la que aquel principio se proyecta en su formulación por el Tribunal Constitucional. El resarcimiento de los daños causados por la aplicación de la ley inconstitucional no equivale a la devolución de los ingresos realizados, la cual puede corresponder a un ente diferente. El Estado, en su vertiente de legislador responsable de los perjuicios causados a los particulares, es un ente ajeno a la Administración concreta a quien corresponde la gestión tributaria amparada en la ley declarada inconstitucional y, mientras la Administración responsable será siempre en este caso la Administración del Estado, la Administración gestora en el ámbito tributario puede haber sido la autonómica, como en el caso examinado, u otra de distinto carácter.

¹⁰ Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de mayo de 1978 –HNL–, 19 de noviembre de 1991 –Francovich–, y 19 de junio de 1990, *The Queen versus Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd.* y otros.

se fundamentaban básicamente en la diferencia de regímenes de responsabilidad en función de que la lesión viniera producida por la aplicación de una norma declarada inconstitucional o por una norma anticomunitaria. En el primer caso, como hemos comprobado, las exigencias procedimentales y de fondo son mucho más laxas de las que incluyó la Sala sentenciadora en este segundo supuesto, en el que venía exigiendo no solo el agotamiento de la recurrente de las vías internas de reclamación, sino también la más exigente consideración de la violación de Derecho y una mayor firmeza en la apreciación del nexo de causalidad¹¹.

Sin embargo, más recientemente, en su sentencia de 17 de septiembre de 2010 (Tribunal Supremo 2010), el Tribunal Supremo se ha visto obligado a reformular esta última tesis, estableciendo el beneficioso régimen jurídico nacional de la acción resarcitoria derivada de leyes inconstitucionales también a los supuestos en los que el daño venga provocado por una ley vulneradora del Derecho europeo, ya que según aclara el propio Tribunal de la Unión Europea, los requisitos establecidos por el Derecho interno para apreciar la responsabilidad patrimonial del Legislador por violación del Derecho comunitario no pueden, en ningún caso, ser más estrictos que los previstos en el régimen interno para declarar la responsabilidad frente a leyes inconstitucionales (Tribunal Supremo 2010)¹².

3.3. La responsabilidad del Estado - Legislador en la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa colombiana

La responsabilidad patrimonial del Estado por los hechos, acciones u omisiones imputables al Poder Legislativo está expresamente contemplada en el artículo 90 de la Constitución Política, pues cualquier otra posibilidad sería abiertamente inconstitucional desde la perspectiva del Estado Social de Derecho y de los principios y valores que rigen el ordenamiento

constitucional colombiano tales como la solidaridad, la igualdad, la justicia material y la supremacía de la Constitución. Principios que se cristalizaron en el ordenamiento jurídico colombiano y que encontraron una de sus expresiones en la disposición constitucional en comento. No sobra advertir que la Constitución establece expresamente determinados supuestos de obligación reparatoria por la actuación del Legislador tales como la figura de la expropiación (artículo 58). La obligación de indemnizar cuando se establece un monopolio (artículo 336), o cuando el Estado decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos (artículo 365 constitucional).

Lo anterior no significa que la responsabilidad del Estado Legislador se vea circunscrita exclusivamente a los anteriores eventos o a los supuestos de declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, pues como ya se mencionó, su fundamento estriba en la noción de daño antijurídico, lo cual como se ha reiterado a lo largo de este documento, descansa en los principios de solidaridad y de igualdad, y no en la idea de la actividad ilícita del Legislador, entendida como tal las actuaciones contrarias a la Constitución.

El tema de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador ha sido tratado por la doctrina administrativa de forma tangencial; se ha soslayado el análisis reflexivo que es necesario toda vez que la jurisdicción contencioso-administrativa ha emitido algunos, por no decir que escasos, pronunciamientos en los que se reconoce su admisibilidad (Torrezoza 2007, 12).

A ese respecto, se debe poner presente que no obstante ser el ordenamiento jurídico colombiano un sistema esencialmente legislado, el origen, desarrollo y perfeccionamiento de las nociones y fundamentos que orientan la responsabilidad extracontractual del Estado se encuentran especialmente a cargo del juez contencioso administrativo.

En esa dirección, existen varios, aunque insuficientes, antecedentes jurisprudenciales en los cuales el Consejo de Estado colombiano ha asumido la labor de precisar los elementos constitutivos, las condiciones necesarias para la configuración, los fundamentos y, en general, todos aquellos aspectos relevantes para la construcción de un principio de responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador.

Son contadas las ocasiones en las cuales los jueces colombianos se han ocupado de la responsabilidad

¹¹ Ver la crítica a estas decisiones expresadas por Alonso García, María Consuelo. "La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador". En *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*. Valencia: Tirant lo Blanc, 2009, 501-505.

¹² Ver el comentario de la misma en Alonso García, María Consuelo. "La necesaria reformulación de la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legisador". En *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2010, 12, 74-81; y Plaza Martín, Carmen. "Member States Liability for Legislative Injustice". *Review of European Administrative Law*, 2010, 2:27-51.

estatal por el hecho del Legislador. Algunos pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional constituyen todos los precedentes. Sin embargo no está de más aclarar que la jurisprudencia colombiana (Contencioso-Administrativa y Constitucional) no ha condenado expresamente al Estado por el hecho del Legislador¹³. Eso no obsta, para decir que algunos elementos que hacen parte de este tipo de responsabilidad han sido estudiados y abordados por estos dos (2) Tribunales colombianos. A continuación se expondrán sucintamente las principales decisiones en cuestión.

Se ha de empezar por decir que la máxima autoridad de la jurisdicción contencioso-administrativa hizo una primera mención de esta figura jurídica en 1990 (antes de la Constitución Política actual). En dicha providencia, el Consejo de Estado se pronunció al respecto, en el sentido concluir que los casos en que la jurisprudencia francesa ha aceptado de manera excepcional la responsabilidad estatal por el hecho del Legislador permiten estructurar por la vía jurisprudencial ese nuevo régimen de responsabilidad, advirtiendo previamente que las circunstancias debatidas en el caso concreto no tenían la potencialidad necesaria para crear jurisprudencia al respecto (Consejo de Estado 1990).

Después de la promulgación de la Constitución Política de 1991, la primera ocasión en la cual el Consejo de Estado se pronunció al respecto es la Sentencia de agosto 25 de 1998. En esa oportunidad se trataba de los perjuicios ocasionados por la aplicación de la Ley 6ª de 1972, por medio de la cual se aprueba la Convención de Viena. Los hechos que dieron lugar a la sentencia fueron los siguientes: En 1991 un ciudadano colombiano murió luego de ser arrollado por un vehículo conducido por un agente diplomático norteamericano. La familia de la víctima intentó infructuosamente obtener compensación

por los perjuicios sufridos ante la Corte Suprema de Justicia, órgano judicial que rechazó la demanda impetrada contra el conductor del vehículo debido a la inmunidad de que gozan los agentes diplomáticos extranjeros en Colombia en virtud de la Convención de Viena (aprobada por la Ley 6ª de 1972). Posteriormente, acuden ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y demandan al Congreso de la República representado en el proceso por el Ministerio del Interior, bajo el entendimiento de que estas entidades debían responder por los perjuicios causados por el accidente debido a que la inmunidad del agente diplomático tenía origen en la Convención de Viena, la cual había sido negociada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y posteriormente aprobada por el Congreso de la República.

En la decisión de segunda instancia el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo introdujo algunas interesantes precisiones: En primer lugar sostuvo que la responsabilidad del Estado - Legislador no tenía origen exclusivo en la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, sino en la antijuridicidad del daño. Con esto se aparta del fundamento de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual si bien se había declarado la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, el *a quo* sostuvo que el origen de dicha responsabilidad no era el hecho de la ley, sino la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, pues a su juicio la responsabilidad del Estado - Legislador solo podía tener origen en la previa declaratoria de inconstitucionalidad de un precepto legislativo, es decir, en que la víctima no tuviera el deber jurídico de soportar la merma en su patrimonio, y en que el daño fuera imputable al Estado colombiano. Afirmó el Consejo de Estado:

[...] Si bien el Estado colombiano es soberano para el manejo de sus relaciones internacionales, ello no obsta para que ante la jurisdicción contencioso administrativa colombiana pueda ser convocado a responder por las consecuencias de sus actos que como en el caso presente se trata de un acto complejo. Los privilegios que concede a Estados o a sus diplomáticos acreditados, corren a cargo de la Nación, y no sería equitativo que rewertieran a cargo de una persona en particular. Si del cumplimiento del Tratado, que como en el caso particular que nos

¹³ En las sentencias del Consejo de Estado se menciona la Responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador, termina condenando a la nación por daño especial (régimen objetivo) y no por la actuación de la Rama Legislativa del Poder Público, es decir, por el hecho del Legislador o de las leyes. Esto significa que hasta la fecha, no existe un título de imputación en Colombia denominado responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador, como sí existe, por ejemplo, para la Rama Judicial, toda vez que la Ley 270 de 1996 consagró expresamente títulos de imputación como lo son la responsabilidad por error jurisdiccional (art. 67), por privación injusta de la libertad (art. 68) y responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia (art. 69). Lo mismo se puede decir en relación con la responsabilidad por los hechos u omisiones de la Administración, tema este último bastante desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia.

ocupa deviene para los actores un perjuicio cuya autoría material radica en cabeza de un agente diplomático, la nación colombiana debe asumir las consecuencias patrimoniales derivadas del cumplimiento de sus obligaciones y respecto de las relaciones diplomáticas entre los Estados. Entonces, se encuentra claramente establecido el factor de imputación de la responsabilidad impetrada respecto del ente demandado por su titularidad jurídica exclusiva y excluyente para el manejo de las relaciones internacionales que constitucionalmente implican una operación compleja con participación de las tres ramas del Poder Público, a saber, el ejecutivo encabezado por el Presidente de la República a quien corresponde la dirección de las relaciones internacionales y por ende la negociación de los tratados; el legislativo que incorpora los tratados internacionales como texto de derecho interno mediante leyes y el judicial representado en el caso por la Corte Constitucional mediante el control automático que ejerce sobre dichas leyes.

En este caso en concreto concluyó que el título de imputación jurídica sobre el cual se edificaba la responsabilidad estatal, lo constituía el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, ocasionado por la actividad legítima de las autoridades estatales (Congreso y Presidente de la República), por medio de la celebración de un tratado internacional y su aprobación por una ley, cuya aplicación causó daño antijurídico a un administrado en particular que no tenía el deber de soportar:

[...] De ahí que sea equitativo, imponer al Estado en representación de la sociedad, la obligación de reparar el perjuicio irrogado a los actores. Esta solución no es cosa distinta que el cabal desarrollo y ejecución lógica del principio de la igualdad ante la ley, previsto en el artículo 13 de la Constitución Política (Consejo de Estado 1998).

Esta decisión tuvo numerosas aclaraciones de voto, la mayoría apuntó en dos direcciones: Por un lado, a precisar que el fundamento de la responsabilidad era la teoría del daño especial y, por otra, a demostrar que no se trataba de un caso de responsabilidad por el hecho de las leyes debido a que la Ley 6ª de 1972 no contravenía el ordenamiento constitucional.

Pocos días después (Sentencia de septiembre de 1998) se resolvió un caso muy similar, el cual tuvo

origen también en la aplicación de la inmunidad diplomática consagrada por la Ley 6ª de 1972. En esta ocasión nuevamente se declaró la obligación del Estado colombiano de reparar los daños ocasionados por un agente diplomático extranjero que gozaba de inmunidad. Sin embargo, de manera expresa se afirmó que la responsabilidad no se derivaba de la ley en cuestión:

[...] desde el punto de vista de la aprobación de la convención, no es predicable la existencia de un error legislativo en la ley 6ª de 1972, que dicho sea de paso se limitó a aprobar el texto íntegro de la Convención de Viena, sobre inmunidad de jurisdicción, elaborada y fruto de la conferencia realizada en Viena el 18 de abril de 1961, a más de que no podría endilgarse omisión en la labor legislativa, bajo el entendido de que las leyes internas no podrían modificar, derogar o suspender un tratado internacional, lo cual no significa, desde luego, que la necesidad de cumplir con los convenios internacionales impida que a nivel interno, en caso de conflicto entre los intereses nacionales con respecto a las obligaciones internacionales, no pueda ser objeto de revisión observando los procedimientos adecuados para ello que tiendan a una eventual modificación o enmienda del tratado o convenio". El deber de reparar provenía entonces de la imposibilidad en que el conjunto de los poderes públicos —el ejecutivo y el legislativo al celebrar el tratado y aprobarlo por medio de una ley y el judicial por la negativa de la Corte Suprema de Justicia de admitir la demanda— había colocado a la víctima de reclamar el daño sufrido a su autor material (Consejo de Estado 1998).

Otro pronunciamiento del Consejo de Estado de 26 de noviembre de 2002 tuvo lugar bajo circunstancias fácticas más complejas. Se trataba de la demanda impetrada por el municipio de Prado contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio de la cual se reclamaba las sumas dejadas de transferir a este municipio por concepto de participaciones en los ingresos corrientes de la Nación durante el período 1994-1995. El origen de la demanda era la sentencia C-523 de 1995, por medio de la cual la Corte Constitucional había declarado inexecutable el numeral 2.7 del artículo 1º de la Ley 168 de 1994, disposición que incorporaba los recursos percibidos por el Estado por concepto de los contratos de concesión a particulares de la telefonía

móvil celular en el rubro de recursos de capital, excedentes financieros de la Nación, de manera tal que dichos recursos pasaban a un fondo especial y no eran distribuidos entre las entidades territoriales. Con la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición dichos recursos ingresaron al rubro de ingresos corrientes de la Nación rentas contractuales y debían ser distribuidos a las entidades territoriales. Sin embargo, la Corte Constitucional no le dio de manera expresa efectos retroactivos a su decisión y, por lo tanto, durante 1994 las entidades territoriales no tuvieron derecho a participar en dichas rentas. Se trataba, en esta oportunidad, de pronunciarse sobre los efectos patrimoniales de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, específicamente de si era posible que el juez de lo contencioso administrativo, por medio de la figura de la excepción de inconstitucionalidad, extendiera hacia el pasado los efectos de la sentencia de inexecutable y reconociera los perjuicios causados por la normatividad mientras estuvo vigente, es decir, desde la fecha de su promulgación hasta el momento del pronunciamiento de la Corte Constitucional.

Si bien la demanda planteaba un tema interesante: si los daños antijurídicos, producidos por una ley inconstitucional mientras estuvo en vigor, pueden ser reconocidos por otra jurisdicción en el caso de que la Corte Constitucional no le dé efectos retroactivos a su decisión; en esta oportunidad el propio legislador había establecido que la sentencia de constitucionalidad tendría efectos solo en el futuro. El artículo 5° de la Ley 217 de 1995 establecía específicamente que la sentencia C-523 de 1995 solo tendría efectos a partir de la fecha de su notificación, y en un fallo posterior (C-270 de 2000) el Juez Constitucional había encontrado ajustada a la Constitución esa delimitación legislativa de los efectos temporales de su decisión previa. Entonces, el Consejo de Estado rechazó las pretensiones de la demanda y sostuvo que en estos casos concretos no procede la figura de la excepción de inconstitucionalidad pues se presume que la Sentencia tiene efectos *pro futuro*, en virtud de la regla –establecida por la propia Corte Constitucional– según la cual sus fallos tienen efectos *ex nunc* a menos que ella misma decida otra cosa. Textualmente el Consejo de Estado afirmó:

[...] La decisión sobre los efectos de un fallo de constitucionalidad, en consecuencia, también tiene efectos de cosa juzgada erga omnes, de manera que no están facultadas las autoridades

de la República para aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de una norma determinada, cuando la misma ha sido declarada inexecutable por la Corte y el fallo respectivo tiene efectos hacia el futuro. Si, como se dijo anteriormente, se trata de actos proferidos o situaciones consolidadas con posterioridad al fallo, este simplemente debe acatarse, porque la norma en cuestión ha desaparecido del ordenamiento jurídico. Si, en cambio, se trata de actos proferidos con anterioridad al mismo o de situaciones consolidadas antes de su pronunciamiento, aquellos y estas conservan su eficacia jurídica. Una conclusión diferente nos llevaría a concluir, necesariamente, que el fallo de constitucionalidad puede ser desconocido, en situaciones concretas, por las autoridades competentes para resolverlas. (Consejo de Estado 2000).

4. Conclusiones

La responsabilidad del Estado que actualmente se acepta, y por ende se encuentra consagrada a nivel constitucional, legal y jurisprudencial, es el fruto de una evolución que ha superado numerosos obstáculos, entre ellos, el dogma de la soberanía.

A pesar de que esta idea ha sido abandonada, la responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador deberá, para efectos de su cabal aceptación y aplicación, delimitar las características que debe reunir el daño, para que este sea indemnizable.

Los ordenamientos jurídicos que consagran (expresa o tácitamente) que la responsabilidad del Estado tiene lugar por la acción u omisión de las autoridades públicas, permite incluir en esta noción a las tres (3) Ramas del Poder Público, gracias especialmente a los nuevos enfoques que la jurisprudencia (nacional e internacional) le ha dado a conceptos como la teoría de la soberanía popular, el establecimiento de Colombia como un Estado Social de Derecho, la vigencia efectiva y la supremacía que deben tener los derechos consagrados en la Constitución Política y el respeto y garantía de estos y, desde luego, su reparación y resarcimiento en caso de vulneración, especialmente, cuando se trate de indemnizar daños antijurídicos.

Por otra parte, si bien no corresponde a los Tribunales Constitucionales la reparación de los daños antijurídicos causados por la actividad del Legislador,

excepcionalmente, mediante la modulación de los efectos temporales de sus decisiones, ha sido posible el resarcimiento de algunos de los perjuicios patrimoniales causados por leyes inconstitucionales, de manera específica, al darle eficacia retroactiva a sus sentencias (Consejo de Estado 2000)¹⁴.

Lo anterior no quiere decir que la modulación de los efectos temporales de las decisiones de inexecutable tenga como propósito la reparación de los daños antijurídicos causados por las leyes inconstitucionales, pues como se dijo anteriormente esta labor no es propia del juez constitucional, sino que excepcionalmente, bajo ciertas circunstancias, la expedición de fallos con efectos retroactivos puede tener entre sus consecuencias el resarcimiento de algunos de los perjuicios causados por las leyes contrarias a la Constitución.

Precisando lo anterior, se puede afirmar que la responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador se configura cuando se cumplen los siguientes supuestos (Leiva 2010, 235):

- Debe ser producto de una competencia atribuida al órgano que representa a la Rama Legislativa del Poder Público (Congreso de la República, Parlamento, Asamblea Nacional, etc.), pues generalmente este organismo representativo no solo emite las leyes, sino que tiene otras atribuciones, las cuales en su ejercicio pueden llegar a ocasionar daños antijurídicos. En caso de “delegación” de las funciones por parte del legislativo a otra autoridad pública, responde el primero, pues en este caso no aplican los supuestos de la figura jurídica de la delegación, ya que la competencia que este delega ha sido encomendada por el detentador de la soberanía (el pueblo para el caso de los

ordenamientos español y colombiano) y dicha atribución aunque entregada a otra autoridad, los daños que se causen con dicho revestimiento son imputables al Legislativo, pues este puede o no concederlas y por ende, siempre tiene el control sobre la actividad legislativa y por esa posición es responsable de los daños antijurídicos que se causen con dicha función, sea él o no quien cree la norma jurídica. La única excepción es cuando se hacen uso de medidas de excepción, como las que existen en Colombia cuando el Presidente de la República hace uso de los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política (estados de excepción).

- La responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador se configura cuando con una actuación u omisión del órgano legislativo se crea un daño antijurídico a los asociados, es decir, impone una carga superior a la que el sujeto debe soportar. En el caso particular de las normas jurídicas, no importa si esta es inconstitucional o acorde con la Carta Política o si no existe norma (omisión legislativa absoluta) o si existe, pero esta se encuentra incompleta (omisión legislativa relativa), lo único relevante es que la actuación u omisión del Legislador cree un daño antijurídico a los asociados¹⁵.
- Lo anterior, permite afirmar que el daño antijurídico nacido de las actuaciones u omisiones del Legislador se presenta cuando la norma jurídica sea constitucional, o sea declarada inexecutable por el Tribunal Constitucional o se presente una omisión en el desarrollo de una función atribuida por la Constitución o mandato de autoridad con competencia para hacerlo (por ejemplo, de la Corte Constitucional). En todo caso, para que se dé el título de imputación en referencia, se requiere que dicho daño sea antijurídico.

¹⁴ *Ibidem*. Sin duda el caso más conocido es el de la sentencia C-149 de 1993. En el año de 1992 el Congreso expidió una ley, por medio de la cual se creaban unos Bonos para el Desarrollo Social y la Seguridad Interna, en los cuales debían invertir forzosamente las personas naturales y jurídicas cuyo patrimonio superara cierta cuantía. A juicio de la Corte Constitucional tales bonos realmente eran un impuesto el cual además se había establecido violando el principio de irretroactividad tributaria, en el cual se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 6ª de 1992 y se ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público reintegrar la totalidad de las sumas recaudadas por concepto de las disposiciones inconstitucionales. En esta oportunidad la Corte Constitucional encontró que al momento de proferir el fallo la mayor parte del tributo declarado inconstitucional había sido recaudado, por lo tanto la única manera de realizar la “justicia querida por el Constituyente” era mediante la devolución de las sumas ilegítimamente percibidas por el Fisco.

¹⁵ Al respecto, Botero (2007, 267) sostiene un valioso planteamiento que resulta importante traer a colación: *No es la inconstitucionalidad de la norma, sino el daño que esto genere, lo que se le imputa al Estado por el hecho del Legislador. Así las cosas, toda inconstitucionalidad sería fuente de daños y no podría el Estado defenderse alegando que no pudo haber advertido la constitucionalidad. Tal afirmación encaja de manera exacta con la idea según la cual los vicios de inconstitucionalidad no tienen en sí mismos un carácter de menor o mayor gravedad. Por sí mismos son una afrenta al orden constitucional y por dicha razón dan lugar a invalidar una norma de rango legal. Tan grave es un vicio de forma por no surtir un determinado trámite del procedimiento de formación de la ley, como cuando el contenido del texto legal resulta incompatible con los preceptos de la Carta.*

- En los casos donde se hable de norma inconstitucional, para que proceda la condena al Estado por el hecho del Legislador, se requiere que dicha norma sea declarada inexecutable por el Tribunal Constitucional competente, salvo que el juez Contencioso Administrativo aplique la excepción de inconstitucionalidad y ello le permita imputar dicho daño antijurídico al Estado por el hecho del Legislador. No es la inconstitucionalidad de la norma, sino el daño que esto genere, lo que se le imputa al Estado por el hecho del Legislador.
- En relación con los actos legislativos reformativos de la Constitución y en los cuales el Congreso actúe con función constituyente, este deberá responder si con dicha actuación vulnera derechos y que dicho desconocimiento genere daños antijurídicos. En este caso, si la reforma constitucional no establece una indemnización, los asociados afectados podrán recurrir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, previo estudio por parte del Tribunal Constitucional que establezca que dicha reforma es contraria al espíritu primigenio de la Constitución.

Como se ha venido sosteniendo a lo largo de este artículo, la responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador es un tipo de imputación con sus propias características y supuestos y no se requiere de emplear los de otros criterios de imputación como lo hizo el Consejo de Estado colombiano (con la aplicación del daño especial), excepcionando la existencia de un daño antijurídico y la imputación del mismo al Estado, pues estos son generales a todos los criterios de imputación.

Dejando a un lado la cuestión sustancial del fundamento de la responsabilidad patrimonial

estatal, cabe destacar que en los casos colombianos citados, la acción impetrada fue la de reparación directa, de lo que se deduce que de conformidad con el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa esta es la vía judicial procedente para reclamar la reparación de los daños antijurídicos imputable al hecho del Legislador. Por cierto, la Sección Tercera del Consejo de Estado colombiano se pronunció nuevamente sobre la cuestión y sostuvo:

[...] La elección de la acción de reparación directa fue adecuada, pues, como se desprende de lo dicho y de acuerdo con la narración de los hechos que motivaron la demanda, una falla en la función legislativa (ordinaria y extraordinaria) generó los perjuicios aducidos por el actor.

Los efectos materiales causados por los actos declarados inexecutable por la Corte, podrán ser reparados en caso de que se encuentren acreditados debidamente. Obviamente, tal inexecutable no obliga al reconocimiento de lo pedido por el demandante, pues debe haber claridad, al menos, sobre su ocurrencia y cuantía.

En conclusión: la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por la aplicación de una norma que ha sido declarada inexecutable, pues tal declaración deja a la vista una falla en el ejercicio de la función pública. Por ello, la demanda no podía ser rechazada (Consejo de Estado 2003).

Entonces, dentro de los supuestos de procedencia de la acción de reparación directa está comprendida la responsabilidad proveniente de hechos u omisiones imputables al poder legislativo, es decir, la así denominada responsabilidad del Estado legislador (Corte Constitucional 2006).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahumada Ruiz, María de los Ángeles. 2001. "Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)". *Revista Española de Derecho Constitucional* 62 (mayo-agosto).
- Alonso García, María Consuelo. 1999. *La responsabilidad patrimonial del Estado - Legislador*. Madrid: Marcial Pons.
- _____. 2009. "La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador". En *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- _____. 2010. "La necesaria reformulación de la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 12.
- Audiencia Nacional. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de siete (7) de mayo de 2002. Magistrado Ponente: Menéndez Rexach.
- Botero Aristizábal, Luis Felipe. 2007. *Responsabilidad patrimonial del Legislador*. Bogotá, D.C.: Legis - Universidad del Rosario.
- Bustamante Ledesma, Álvaro. 2003. *La responsabilidad extracontractual del Estado*. 2ª Edición. Bogotá, D.C.: Leyer.
- Checa González, Clemente. 2004. "La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública con fundamento en la declaración de inconstitucionalidad de una Ley". *Ius et Praxis*, vol. 10 (1). Universidad de Talca. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Talca-Chile.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 1990. *Sentencia del 18 de octubre de 1990*. Expediente 5396. Consejero Ponente: Julio César Uribe Acosta.
- Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. 1998. *Sentencia de 25 de agosto de 1998*. Exp. IJ-001. Consejero Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros.
- _____. 1998. *Sentencia de 8 de septiembre de 1998*. Exp. IJ-002. Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 2002. *Sentencia de 26 de septiembre de 2002*. Exp. 4458. Consejero Ponente: Alier Hernández Enríquez.
- _____. Sección Tercera. 2003. *Auto de quince (15) de mayo de 2003*. Consejero Ponente: Alier Hernández Enríquez. Rad. 76001-23-31-000-2002-1912-01(23245).
- Congreso de España. 2022. *Ley 9ª 2002*.
- Corte Constitucional. 1993. *Sentencia C-149 de 22 de abril de 1993*. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.
- _____. 1995. *Sentencia C-523 de 16 de noviembre de 1995*. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.
- _____. 2000. *Sentencia C-270 de ocho (8) de marzo de 2000*. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.
- _____. 2006. *Sentencia C-038 de primero (1º) de febrero de 2006*. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- García de Enterría, Eduardo. 2005. *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador*. Madrid: Editorial Arazandi. Thomson-Civitas.
- Leiva Ramírez, Eric. 2010. *La responsabilidad del Estado por el hecho del Legislador - Análisis doctrinal y jurisprudencial*. Bogotá, D.C.: Ibáñez Editores.
- Plaza Martín, Carmen. 2010. "Member States Liability for Legislative Injustice". *Review of European Administrative Law* 2.
- Ruiz Orjuela, Wilson. 2005. "Responsabilidad del Estado Legislador". *Revista Civilizar* 9. Centro de Investigaciones Académicas Universidad Sergio Arboleda.
- Santamaría Pastor, J. A. 1972. "La teoría de la responsabilidad del Estado Legislador". *Revista de Administración Pública* 68.
- Silva Bascuñán, Alejandro. 1997. *Tratado de Derecho Constitucional*. 2ª edición. Tomo IV. Santiago de Chile: Ediciones Jurídica.
- Torregroza Sánchez, Javier Enrique. 2007. *Responsabilidad extracontractual del Estado por el hecho legislador*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 1978. *Caso Bayerische HNL*. Sentencia de 25 de mayo de 1978.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 1990. *Caso The Queen versus Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd y otros*. Sentencia del 19 de junio de 1990.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 1991. *Caso Andrea Francovich, Danila Bonifaci y otros contra la República de Italia*. Sentencia del 19 de noviembre de 1991.
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. 2010. *Asunto (C-118/08) Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL*. Sentencia de 26 de enero de 2010. Tribunal Supremo. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de cinco (5) de marzo de 1993. Magistrado Ponente: Mateos García.
- Tribunal Supremo. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. 1994. *Sentencia 27 de junio de 1994*. Magistrado Ponente: Goded Miranda.
- _____. 1997. *Sentencia de 16 de septiembre de 1997*. Magistrado Ponente: Sieira Míguez.
- _____. 1998. *Sentencia de 17 de febrero de 1998*. Magistrado Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos.
- _____. 1998. *Sentencia del ocho (8) de octubre de 1998*. Magistrado Ponente: Sieira Míguez.
- _____. 1998. *Sentencia de nueve (9) de octubre de 1998*. Magistrado Ponente: Rodríguez Arribas.
- _____. 2000. *Sentencia de 29 de febrero de 2000*. Magistrado Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos.
- _____. 2000. *Sentencia de 13 de junio de 2000*. Magistrado Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos.
- _____. 2000. *Sentencia del 15 de julio de 2000*. Magistrado Ponente: Jesús Ernesto Peces Mórte.
- _____. 2000. *Sentencia de 30 de septiembre de 2000*. Magistrado Ponente: Peces Morate.

_____. 2000. *Sentencia de 27 de diciembre de 2000*. Magistrado Ponente: González Navarro.

_____. 2003. *Sentencia de doce (12) de junio de 2003*. Magistrado Ponente: Sieira Míguez.

_____. 2004. *Sentencia de 29 de enero de 2004*. Magistrado Ponente: Sieira Míguez.

_____. 2004. *Sentencia de 30 de abril de 2004*. Magistrado Ponente: Martínez-Vares García.

_____. 2010. *Sentencia de 17 de septiembre de 2010*. Magistrado Ponente: Lesmes Serrano.

_____. 2010. *Sentencia de 22 de diciembre de 2010*. Magistrado Ponente: José Manuel Sieira Míguez.

Varas Contreras, Guillermo. 1948. *Derecho Administrativo*. 2ª Edición. Santiago de Chile: Editorial Nascimento.

Corte Constitucional C-038 de 2006 (Santamaría 1972, 12 en Corte Constitucional, C-038 de 2006).

(Congreso de España, Ley 9ª 2002).

(Corte Constitucional, C-038 de 2006).

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Leiva Ramírez, Eric y Alonso García, María Consuelo. 2012. "La responsabilidad patrimonial del legislador". <i>Administración & Desarrollo</i> 40(55): 33-48.	Leiva Ramírez, E. y Alonso García, M. C. (2012). La responsabilidad patrimonial del legislador. <i>Administración & Desarrollo</i> , 40(55), 33-48.	Leiva Ramírez, E. y Alonso García, M. C. "La responsabilidad patrimonial del legislador". <i>Administración & Desarrollo</i> 40.55 (2012): 33-48.

resumen

El presente artículo tiene como propósito ahondar en la realidad económica y financiera de las asociaciones de utilidad pública en la Comunidad Autónoma de Canarias (España) en los inicios de la crisis económica, en el período 2004-2009, además, permite disponer de una radiografía de algunas características financieras generales de estas organizaciones durante este horizonte temporal. Las asociaciones de utilidad pública no participan de la naturaleza del resto de entes de la Administración Pública española, si bien desempeñan unas funciones de colaboración tan valiosas, asumiendo en parte sus funciones, que no quedan al margen del terreno de lo público y de la prestación de los servicios de esta naturaleza.

Palabras clave: Asociaciones, utilidad pública, comportamiento financiero, realidad económica.

abstract

Financial Behavior of Public Utility Associations in the Canary Islands

The purpose of the present article is to explore the economic and financial reality of the public utility associations the Autonomous Community of the Canary Islands (Spain) at the beginning of the economic crisis, analyzing the period 2004-2009, and making it possible to obtain an x-ray of some general financial characteristics of these organizations during that temporal horizon. The public utility associations are not of the same nature as the rest of Spain's public administration entities, although they perform some equally valuable collaborative functions with them, assuming part of their functions that do not lie outside the public terrain and the provision of this type of services.

Key words: associations, public utility, financial behavior, economic reality.

resumo

Comportamento financeiro das associações de utilidade pública em Canarias

O presente artigo tem como propósito aprofundar na realidade económica e financeira das associações de utilidade pública na Comunidade Autónoma de Canarias (Espanha) no início da crise económica, analisando o período 2004-2009, permitindo dispor de uma radiografia de algumas características financeiras gerais dessas organizações durante esse tempo. As associações de utilidade pública não participam da natureza do restante de entes da Administração Pública espanhola, embora desempenhem funções de colaboração tão valiosas com estas, assumindo em parte suas funções que não ficam à margem do terreno do público e da prestação dos serviços dessa natureza.

Palavras chave: associações, utilidade pública, comportamento financeiro, realidade económica.

Comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en Canarias

JOSÉ ANDRÉS DORTA VELÁZQUEZ*

JAVIER DE LEÓN LEDESMA*

1. Introducción

La asociación para ser considerada como tal no puede perseguir fin de lucro, pero excluido este, las asociaciones podrán perseguir cualquier finalidad lícita, lo que sin duda constituye el primer factor a considerar en el estudio del comportamiento financiero de estas entidades. Además el hecho de que no se distribuyan entre los asociados las ganancias que eventualmente puedan obtenerse también incide en el comportamiento financiero, debido a existen entidades que nacen con vocación de realizar actividades particulares de los asociados frente a otras entidades que no se restringen, sino que son abiertas a otros posibles beneficiarios que reúnan las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus propios fines.

Las asociaciones despliegan una creciente actividad económica, pero esta actividad no es un fin en sí misma, sino un medio para conseguir los recursos necesarios para un fin de interés público o de interés particular que se dirige al fomento de intereses sectoriales o profesionales en los ámbitos más variados. Además, pueden existir diferencias motivadas por la tipología de la actividad desempeñada, dado que las asociaciones engloban una gran variedad (religiosa, universitaria, empresarial, política, de madres y padres de alumnos, de acción voluntaria, de vecinos, juveniles, etc.).

El presente trabajo tiene como propósito ahondar en la realidad económica de las asociaciones de utilidad pública en las Islas Canarias a comienzo de la crisis, analizando sus cuentas anuales para el período 2004-2009, permitiendo disponer de una radiografía de algunas características financieras generales de estas organizaciones durante este horizonte temporal. La información empleada para este análisis se encuentra depositada en el Registro de Asociaciones Canarias del Gobierno de Canarias. Para la

Recibido: marzo de 2012 / Aprobado: mayo de 2012

CORREO IMPRESO: Calle Juan de Quesada, 30, 35001 Universidad Las Palmas de Gran Canaria, España, Facultad de Economía, Empresa y Turismo.

Dorta Velázquez, José Andrés y De León Ledesma, Javier. 2012. "Comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en canarias". *Administración & Desarrollo* 40(55): 49-60.

* Instituto Universitario de Turismo y Desarrollo Económico Sostenible (Tides) Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
CORREO-E: adorta@defc.ulpgc.es
CORREO-E: jleon@defc.ulpgc.es

realización del análisis financiero se han seleccionado todas aquellas asociaciones de utilidad pública que han depositado sus cuentas anuales durante los años objeto de estudio.

A este respecto, debe considerarse que las asociaciones de utilidad pública no participan de la naturaleza de administraciones públicas, pero desempeñan unas funciones de colaboración tan valiosas con estas, asumiendo en parte sus funciones, que no quedan al margen del terreno de lo público.

Así mismo, la Ley 49 de 2002 de 23 de diciembre, que establece el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, otorga un tratamiento fiscal semejante a las fundaciones y a las asociaciones de utilidad pública, pero excluye de este tratamiento a las asociaciones que no hayan sido declaradas como tales. En cuanto a sus obligaciones contables, son de aplicación el reciente Real Decreto 1491 de 2011, 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos.

2. Análisis financiero de las asociaciones de utilidad pública

Las asociaciones constituyen un fenómeno organizado, lo que garantiza que el servicio que prestan a la sociedad sea cada vez más útil y duradero, especialmente en aquellas entidades canarias que han sido declaradas de utilidad pública.

Las 23 asociaciones de utilidad pública analizadas en este trabajo presentan en el ejercicio económico 2009, en términos de mediana, un activo total de 425.128,80 euros, un pasivo exigible y patrimonio neto de 421.999,78 euros, unos ingresos totales de 1.289.516,26 y unos gastos totales de 1.222.380,91 euros. Estas cifras reflejan la importancia de las asociaciones de utilidad pública y la necesidad de que la información contable permita observar su realidad económico-financiera, máxime cuando estas entidades utilizan un importante volumen de recursos públicos y privados.

Si bien existe abundante literatura sobre el análisis financiero de la empresa privada (García y Bernal 2009), (Eir Jónsdóttir et al. 2012), si nos centramos en las asociaciones de utilidad pública, los estudios en este sentido son muy escasos; a este respecto, cabe

mencionar el trabajo realizado por Dorta y De León (2008) acerca del comportamiento financiero de las fundaciones, las cuales presentan una naturaleza similar, pero no igual, a las asociaciones de utilidad pública.

2.1. Situación y evolución de los componentes del balance

Analizando la estructura económica en términos de mediana, se observa que a lo largo de los años de estudio los activos corrientes están adquiriendo importancia relativa respecto al activo no corriente. No resulta sencillo explicar las causas de este cambio debido a la gran dispersión que existe en las diferentes rúbricas del activo circulante. Como es sabido, las asociaciones se caracterizan por no acumular existencias como entidades dedicadas a la prestación de servicios y la gestión de su ciclo de explotación se concentra básicamente en la gestión de los derechos de cobro y tesorería.

El hecho de que no se haya producido el cobro de determinados ingresos y la utilización estricta del principio de devengo provoca la acumulación de derechos de cobro. En este sentido, se evidencian importantes cantidades en los balances de unas asociaciones que no son observadas en otras. Igual evidencia se encuentra en los saldos finales de tesorería que, con independencia de que engloben inversiones financieras de alta liquidez, muestra una situación diversa en cada una de las asociaciones analizadas. En todo caso, la suma de los derechos de cobro y la tesorería definen prácticamente el cambio que ha existido en la estructura económica y que, en última instancia, reflejan un creciente dinamismo en la actividad de estas entidades.

En una visión más pormenorizada de la composición del activo corriente de las asociaciones, se detecta que en 2009, a título ilustrativo, las asociaciones que no tienen registrado importes en la rúbrica de deudores son precisamente las que presentan importes máximos en el epígrafe de tesorería y otros activos líquidos, pudiendo poner de manifiesto que están siguiendo una contabilidad por el principio de caja, esto es, registran los ingresos cuando se produce el cobro efectivo, en lugar de cuando se produce el devengo de tales ingresos.

El activo no corriente en 2009 representa aproximadamente un 52% de la totalidad de activos (mediana), constituido básicamente por inmovilizados

materiales. Debe tenerse en consideración que no hay saldos en la rúbrica de inversiones inmobiliarias que, asumiendo que las cuentas anuales reflejan la imagen fiel del patrimonio, implica que no tienen inmuebles en alquiler o dispuestos para su venta. Por tanto, cabe afirmar que todos los inmuebles están al servicio de las actividades de las asociaciones, sin que sean depositarias de activos extrafuncionales. Por su parte, el activo corriente en 2009 se sitúa en torno a un 40% del activo total, representado básicamente por Deudores y Tesorería con unas medianas del 7 y 5%, respectivamente.

En el análisis del patrimonio neto en el periodo analizado se detecta que una entidad presenta esta magnitud en negativo, poniendo en duda su solvencia y supervivencia a largo plazo desde un punto de vista estrictamente financiero. El resto de entidades arrojan patrimonio netos muy superiores a su endeudamiento, con una mediana que, en 2009, se eleva al 51,68%. En la composición del patrimonio existen diferentes patrones de comportamiento financiero. En este sentido, aquellas entidades que logran obtener mayor cantidad de subvenciones de capital presentan un porcentaje menor de fondos propios; en la medida que las necesidades de inversión en activos fijos puedan ser cubiertas con fondos públicos existe una menor necesidad de solicitar fondos a los asociados.

Las asociaciones como entidades no lucrativas no están destinadas a la acumulación de riqueza y tal afirmación queda corroborada en las asociaciones analizadas porque presentan porcentajes simbólicos en los resultados, tanto del ejercicio corriente, como en ejercicios anteriores.

Respecto a la capacidad de captar endeudamiento a largo plazo que, normalmente es solicitado para financiar activos no corrientes, se detecta que no

constituye una característica de las asociaciones de utilidad pública, alcanzando una mediana del 4,87% en 2009, aunque también es de destacar que varias asociaciones logran porcentajes destacables. Así, una asociación alcanza el valor extremo del 70,22% y cuatro entidades logran porcentajes superiores al 35%.

El resto de pasivos no financieros, con porcentajes muy bajos, hacen referencia a pasivos por diferencias temporarias asociadas a las subvenciones de capital. Con independencia de que su importancia, el hecho de que estén presentes en los balances de las asociaciones, permite observar que están cumpliendo las exigencias establecidas en el Plan General de Contabilidad de 2007, en virtud del cual, las subvenciones de capital deben figurar netas de impuestos.

En 2009, el pasivo corriente presenta una mediana del 10,03% de los recursos totales, respectivamente. Porcentajes similares a este también están presentes en el resto de los años analizados y ponen en evidencia que las asociaciones acuden al crédito a corto plazo. Todas las asociaciones presentan deudas corrientes en sus estados contables y, a diferencia de lo señalado en el activo corriente, cabe pensar que se rigen por el principio de devengo y, en consecuencia, registran los gastos cuando se produce la corriente real de las compras o servicios realizados, sin retrasarlo a su efectiva satisfacción.

Por otra parte, en la composición del pasivo corriente predominan los créditos otorgados por los proveedores respecto al endeudamiento negociado con entidades financieras. Las deudas con el personal, administraciones públicas u otros acreedores adquieren valores testimoniales que no caracterizan el comportamiento financiero del pasivo corriente de las asociaciones.

Tabla 1. Composición del activo en el período 2004-2009 (en euros)

	Mediana					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ACTIVO FIJO	317.078,84	308.668,98	271.600,02	193.965,74	180.255,25	169.500,04
Inmovilizado	317.078,84	308.668,98	228.905,77	182.622,59	180.255,25	169.500,04
Gastos de establecimiento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inmovilizado inmaterial	0,00	0,00	0,00	109,90	0,00	0,00
Aplicaciones informáticas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otro inmovilizado inmaterial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortización acumulada	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inmovilizado material	207.907,52	202.897,38	277.992,18	182.487,59	170.244,68	163.562,18
Terrenos y construcciones	7.212,15	7.212,15	3.606,08	8.182,18	6.900,25	6.200,89
Instalaciones técnicas y maquinaria	1.678,02	10.995,13	1.089,17	8.979,46	2.236,13	1.568,57
Otras instalaciones, utillaje y mobiliario	0,00	4.713,17	3.545,53	6.272,72	5.894,22	4.231,56
Equipos, proceso, información	0,00	0,00	0,00	1.573,20	0,00	0,00
Otros inmovilizados	28.742,57	7.597,62	2.241,18	7.597,62	7.258,56	3.689,18
Inmovilizado en curso	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortizaciones acumuladas	-25.244,58	-26.776,27	-18.171,05	-32.030,61	-35.289,47	-39.568,05
Inmovilizado financiero	210,35	0,00	0,00	255,45	0,00	0,00
Fianzas y depósitos a L/P	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversiones en empresas del grupo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gastos a distribuir en varios ejercicios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ACTIVO CIRCULANTE	85.715,26	106.440,98	131.298,62	156.388,31	106.440,98	131.298,62
Existencias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Comerciales (mercaderías)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Materias primas y otros aprovisionamientos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deudores	23.490,00	23.566,23	28.918,70	46.269,98	23.566,23	28.918,70
Clientes por ventas y prestaciones de servicios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deudores varios	0,00	4,53	0,06	4.037,64	1.258,02	2.567,89
Personal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Administraciones Públicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversiones financieras temporales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tesorería (cuentas financieras)	37.081,66	37.582,11	63.300,12	78.816,87	45.025,11	33.789,25
Ajustes por periodificación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL ACTIVO	398.172,61	457.936,73	403.883,80	437.722,58	478.972,02	425.128,80

Fuente: Registro de Asociaciones Canarias del Gobierno de Canarias

Tabla 2. Composición del patrimonio neto y pasivos en el período 2004-2009 (en euros)

	Mediana					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FONDOS PROPIOS, PATRIMONIO NETO	97.867,65	183.771,40	142.965,30	132.278,52	128.789,22	122.235,38
Fondo Social	148.529,63	148.529,63	143.368,79	103.613,73	95.234,89	90.458,78
Reservas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultados de ejercicios anteriores	0,00	0,00	-112,51	-2.561,19	0,00	0,00
Pérdidas y ganancias	8.336,55	14.604,50	1.959,48	0,00	0,00	854,12
INGRESOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ACREEDORES A L/P	16.118,80	9.322,56	3.005,06	6.198,69	8.587,22	9.010,76
Deudas con entidades de crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deudas con otras asociaciones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros acreedores a L/P	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ACREEDORES A C/P	26.199,97	38.943,09	31.480,51	47.084,64	51.257,08	54.278,12
Proveedores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deudas con entidades de crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deudas con otras asociaciones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Acreedores comerciales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anticipos recibidos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deudas por compras o prestaciones de servicios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deudas representadas por efectos a pagar a corto plazo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otras deudas no comerciales	0,00	0,00	2,08	0,00	0,00	0,00
Administraciones públicas	0,00	0,00	0,00	21,13	0,00	0,00
Deudas por representadas por efectos a pagar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otras deudas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Remuneraciones pendientes de pago	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Provisiones para operaciones del tráfico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ajustes por periodificación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL PASIVO	398.172,61	457.936,73	403.883,80	408.908,48	415.287,79	421.999,78

Fuente: Registro de Asociaciones Canarias del Gobierno de Canarias

Tabla 3. Composición del activo en el período 2004-2009 (en porcentajes)

	Mediana					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ACTIVO FIJO	78,72%	77,75%	68,33%	59,25%	50,88%	51,83%
Inmovilizado	78,72%	77,75%	68,33%	59,25%	50,88%	51,83%
Gastos de establecimiento	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Inmovilizado inmaterial	0,00%	0,00%	0,00%	0,12%	0,00%	0,00%
Aplicaciones informáticas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Otro Inmovilizado inmaterial	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Amortización Acumulada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Inmovilizado material	68,64%	68,51%	63,56%	59,25%	56,71%	52,06%
Terrenos y construcciones	5,53%	5,44%	0,00%	3,97%	2,99%	0,00%
Instalaciones técnicas y maquinaria	0,64%	1,06%	0,04%	0,04%	0,06%	0,04%
Otras instalaciones, utillaje y mobiliario	0,00%	1,06%	0,88%	2,68%	1,99%	0,75%
Equipos, proceso, información	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Otros inmovilizados	4,92%	1,63%	1,38%	1,89%	1,22%	1,28%
Inmovilizado en curso	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Amortizaciones acumuladas	-14,21%	-6,96%	-0,23%	-4,21%	-5,45%	-5,33%
Inmovilizado financiero	0,16%	0,00%	0,00%	0,12%	0,00%	0,00%
Fianzas y depósitos a L/P	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Inversiones en empresas del grupo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gastos a distribuir en varios ejercicios	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ACTIVO CIRCULANTE	13,42%	22,25%	31,67%	40,75%	38,25%	39,98%
Existencias	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Comerciales (mercaderías)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Materias primas y otros aprovisionamientos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Deudores	5,83%	3,98%	8,44%	8,64%	4,25%	5,04%
Clientes por ventas y prestaciones de servicios	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Deudores varios	0,00%	0,00%	0,00%	0,33%	0,00%	0,00%
Personal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Administraciones públicas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Inversiones financieras temporales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Tesorería (cuentas financieras)	4,63%	4,13%	18,01%	16,18%	8,01%	7,25%
Ajustes por periodificación	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL ACTIVO	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Registro de Asociaciones Canarias del Gobierno de Canarias

Tabla 4. Composición del patrimonio neto y pasivos en el período 2004-2009 (en porcentajes)

	Mediana					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FONDOS PROPIOS, PATRIMONIO NETO	52,49%	77,76%	63,16%	58,59%	55,28%	51,68%
Fondo Social	52,74%	43,00%	49,76%	47,02%	45,00%	43,25%
Reservas	0,00%	0,00%	0,00%	1,12%	0,00%	0,00%
Resultados de ejercicios anteriores	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Pérdidas y Ganancias	0,16%	3,23%	0,50%	0,40%	0,30%	0,15%
INGRESOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ACREEDORES A L/P	12,66%	2,80%	0,76%	9,35%	5,22%	4,87%
Deudas con entidades de crédito	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Deudas con otras asociaciones	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Otros acreedores a L/P	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ACREEDORES A C/P	8,57%	10,62%	6,03%	8,82%	9,97%	10,03%
Proveedores	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Deudas con entidades de crédito	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Deudas con otras asociaciones	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Acreedores comerciales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Anticipos recibidos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Deudas por compras o prestaciones de servicios	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Deudas representadas por efectos a pagar a corto plazo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Otras deudas no comerciales	0,00%	0,00%	0,00%	0,33%	0,00%	0,00%
Administraciones públicas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Deudas por representadas por efectos a pagar	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Otras deudas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Remuneraciones pendientes de pago	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Provisiones para operaciones del tráfico	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ajustes por periodificación	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL PASIVO	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Registro de Asociaciones Canarias del Gobierno de Canarias

2.2. Situación y evolución de los componentes del resultado

Las asociaciones de utilidad pública que integran la muestra recabaron 10,2 millones de euros en 2009, de los cuales aproximadamente un 65% proceden de subvenciones y donaciones y un 25% de ingresos asociados a las actividades desarrolladas por estas asociaciones, teniendo el resto de las fuentes de financiación un carácter residual.

Ahora bien, esta distribución del ingreso no es representativa de las asociaciones en un estudio individual dado que existe una gran heterogeneidad en el comportamiento financiero de las entidades analizadas. Así, a título ilustrativo, el Museo Canario obtiene más ingresos por la actividad desarrollada por esta asociación que por las subvenciones recibidas en 2009. Similar situación se encuentra la asociación Obra Social de Acogida y Desarrollo. Por su parte, la asociación Nuevo Futuro, hogares para niños privados de ambiente familiar, depende básicamente de las subvenciones recibidas, en 2009 alcanza un importe de 1.020.252,72 euros, sin que tengan importancia, como es obvio, las cantidades obtenidas por otros conceptos.

Debe tenerse en cuenta que las asociaciones de utilidad pública desarrollan actividades abiertas a

cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus propios fines y, precisamente, esta finalidad de interés general justifica la importancia de la financiación pública. Por lo tanto, su estructura financiera dista de las asociaciones de interés particular en las que se ha apreciado mayor financiación procedente de sus asociados.

Por lo que respecta a la estructura de los gastos operativos destaca la importancia de los gastos de personal que, en términos promedios, representan el 55% del total de gastos incurridos. Este hecho pone de manifiesto el grado de profesionalización que demandan estas asociaciones, sin perjuicio del principio de complementariedad que exista entre el personal laboral y los voluntarios. El hecho de que los gastos de personal hayan incrementado en el período analizado paralelamente al volumen de ingresos también puede estar poniendo de manifiesto que las asociaciones de utilidad pública tratan de evitar el pseudo-profesionalismo, es decir, se aprecia que un aumento de las actividades conlleva un incremento de la plantilla profesional, sin que sean desplazadas o desarrolladas por voluntarios.

En promedio, las partidas más importantes son los ingresos por la actividad propia y por subvenciones y donaciones, así como los gastos de personal y los otros gastos de explotación.

Tabla 5. Medias de los ingresos en el período 2004-2009 (en euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos por la actividad propia	451.227,29	335.412,87	413.350,03	428.729,07	405.457,98	390.458,07
Ingresos accesorios a la explotación	144.727,60	172.137,13	13.283,81	6.181,06	5.781,45	7.181,06
Subvenciones y donaciones	461.042,05	546.736,58	735.045,52	977.432,82	851.798,46	750.155,59
Ventas	74.220,11	61.503,98	55.007,81	48.108,02	51.789,45	40.125,02
Ingresos financieros	337,58	730,68	1.152,80	1.800,40	1.789,56	1.345,41
Ingresos extraordinarios	9.566,36	13.923,77	19.951,06	40.651,46	28.781,56	19.125,86
Otros ingresos	231.689,80	236.063,47	90.926,64	91.461,66	85.459,78	78.125,25
TOTAL INGRESOS	1.372.810,79	1.366.508,48	1.328.717,67	1.594.364,49	1.430.858,24	1.286.516,26

Fuente: Registro de Asociaciones Canarias del Gobierno de Canarias

Tabla 6. Medias de los gastos en el período 2004-2009 (en euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aprovisionamiento	69.702,37	73.873,91	72.003,94	71.528,11	68.457,56	65.457,12
Gastos de personal	713.348,87	725.801,59	784.275,60	1.031.596,73	855.127,78	751.418,89
Amortizaciones	52.402,90	48.163,38	44.265,92	50.530,42	56.748,78	58.124,56
Subvenciones concedidas	8.650,13	5.490,16	13.944,44	12.160,86	11.891,45	10.002,56
Gastos financieros	14.708,48	10.280,16	9.436,77	10.107,32	9.458,45	9.251,78
Gastos extraordinarios	11.631,67	2.712,74	4.575,10	4.203,09	3.984,45	4.125,89
Otros gastos de explotación	461.157,10	450.729,64	385.688,08	398.575,15	392.784,56	389.457,23
TOTAL GASTOS	1.331.601,52	1.317.051,58	1.314.189,85	1.578.701,67	1.398.453,03	1.222.380,91

Fuente: Registro de Asociaciones Canarias del Gobierno de Canarias

Tabla 7. Medias de los ingresos en el período 2004-2009 (en porcentajes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos por la actividad propia	42,01%	37,62%	36,00%	32,28%	33,89%	35,78%
Ingresos accesorios a la explotación	9,52%	10,67%	2,21%	0,53%	3,22%	2,78%
Subvenciones y donaciones	32,16%	35,53%	55,94%	60,78%	55,80%	54,17%
Ventas	2,98%	3,19%	2,03%	1,48%	1,89%	2,25%
Ingresos financieros	0,02%	0,04%	0,06%	0,07%	0,06%	0,03%
Ingresos extraordinarios	0,69%	1,41%	0,93%	1,90%	1,25%	1,52%
Otros ingresos	12,62%	11,54%	2,83%	2,96%	3,89%	3,47%
TOTAL INGRESOS	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Registro de Asociaciones Canarias del Gobierno de Canarias

Tabla 8. Medias de los gastos en el período 2004-2009 (en porcentajes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aprovisionamiento	3,75%	4,77%	4,53%	3,31%	5,41%	4,99%
Gastos de personal	49,92%	50,19%	50,80%	59,61%	52,48%	55,71%
Amortizaciones	3,15%	2,85%	2,50%	2,58%	2,34%	2,14%
Subvenciones concedidas	0,79%	0,31%	1,68%	0,63%	1,55%	1,66%
Gastos financieros	0,93%	0,68%	0,65%	0,69%	0,66%	0,88%
Gastos extraordinarios	0,68%	0,18%	0,32%	0,32%	0,41%	0,47%
Otros gastos de explotación	40,78%	41,02%	39,52%	32,86%	37,15%	34,15%
TOTAL GASTOS	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Registro de Asociaciones Canarias del Gobierno de Canarias

3. Conclusiones

En este capítulo se ha analizado, a grandes rasgos, el comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en el período 2004-2009 a partir de la información contable depositada por dichas entidades durante ese intervalo temporal.

En cuanto a sus obligaciones contables, hay que destacar la reciente publicación del Real Decreto 1491 de 2011 de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos. Este conjunto de obligaciones contables se debería complementar con la publicación de un balance social a los efectos de valorar el grado de incidencia social de los actos de las asociaciones y, de esta forma, aumentar la percepción en los hábitos de transparencia de la gestión de las asociaciones, especialmente las de mayor dimensión. La transparencia constituye un elemento básico para el buen gobierno de las asociaciones, siendo preciso intentar mejorar los procesos de comunicación externa entre la organización con sus donantes, entre los que la Administración Pública tiene un claro protagonismo a la luz de las subvenciones de capital y de explotación que, como se ha expuesto en este trabajo, constituye un elemento clave para el sostenimiento ordinario de estas entidades. En este sentido, la Guía de la transparencia y las buenas prácticas de las ONG de la Fundación Lealtad (2009) puede ser una buena iniciativa que redunde en un mejor desarrollo de las asociaciones de interés general.

En este sentido, parece recomendable impulsar una serie de medidas de índole pública para que las asociaciones incluyan datos que permitan comprender mejor la finalidad de estas entidades, pudiendo destacar las siguientes: identificar los convenios suscritos con otras entidades, las obligaciones que se derivan de ellos y la finalidad asociativa a la que responden; conocer los criterios de selección de los beneficiarios y la necesidad de dar publicidad a las convocatorias para escogerlos; detallar las entradas o las salidas de los inmovilizados (aumento o disminución de patrimonio inmobiliario); informar sobre el origen de las subvenciones o las ayudas provenientes de administraciones públicas; concretar los recursos, los bienes y los derechos que se dedican al cumplimiento de las finalidades estatutarias.

Por otra parte, la caracterización del perfil financiero de las asociaciones canarias expuestas en este documento está sujeta a las limitaciones de las fuentes de información, por lo que deben ser observadas como una primera aproximación sobre su realidad económico-financiera. En aras de no redundar, seguidamente se exponen las principales conclusiones sobre el comportamiento financiero de las asociaciones de titularidad pública.

En 2009 el activo no corriente representa, aproximadamente, un 52% de la totalidad de activos (mediana), constituido básicamente por inmovilizados materiales que se encuentran al servicio de las actividades básicas de las asociaciones, sin que sean depositarias de activos extrafuncionales. Por su parte, el activo corriente se sitúa en torno a un 40% del activo total en el mismo año, representado básicamente por Deudores y Tesorería con unas medianas del 7 y 5%, respectivamente.

Las asociaciones que no tienen registrado importes en la rúbrica de deudores son precisamente las que presentan importes máximos en el epígrafe de tesorería y otros activos líquidos, pudiendo poner de manifiesto que están siguiendo una contabilidad por el principio de caja, esto es, registran los ingresos cuando se produce el cobro efectivo, en lugar de cuando se produce el devengo de tales ingresos.

Aquellas entidades que logran obtener mayor cantidad de subvenciones de capital presentan un porcentaje menor de fondos propios. En la medida que las necesidades de inversión en activos fijos puedan ser cubiertas con fondos públicos existe una menor necesidad o predisposición a solicitar fondos a los asociados. Respecto a la capacidad de captar endeudamiento a largo plazo que, normalmente es solicitado para financiar activos no corrientes, se detecta que no constituye una característica de las asociaciones de utilidad pública.

Todas las asociaciones presentan deudas corrientes en sus estados contables y, a diferencia de lo señalado en el activo corriente, cabe pensar que se rigen por el principio de devengo y, en consecuencia, registran los gastos cuando se produce la corriente real de las compras o servicios realizados, sin retrasarlos a su efectiva satisfacción.

Un 65% de los ingresos proceden de subvenciones y donaciones y un 25% de ingresos asociados a las actividades desarrolladas por estas asociaciones, teniendo el resto de las fuentes de financiación un

carácter residual. No obstante, esta distribución del ingreso no es representativa de las asociaciones en un estudio individual dado que existe una gran heterogeneidad en su comportamiento. En todo caso, se aprecia una estrecha relación entre las ayudas públicas y las asociaciones con vocación a prestar un servicio abierto a todos los beneficiarios a los que se dirigen.

Los gastos de personal, en términos promedios, representan el 55% del total de gastos incurridos, poniendo de manifiesto un importante grado de profesionalización, sin perjuicio del principio de complementariedad que exista entre el personal laboral y los voluntarios.

Al igual que el resto de las asociaciones canarias, estas entidades se encuentran saneadas, sin que se aprecien endeudamientos que pongan en duda su viabilidad, aunque son altamente vulnerables a cambios en las políticas públicas.

El período analizado nos permite poner de relieve los primeros síntomas de la crisis económica en el comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en Canarias. Sin lugar a dudas, la incorporación de los ejercicios 2010 y 2011 a la muestra analizada resaltaría en mayor medida dicha incidencia, la cual estimamos aún mucho más acuciante una vez se realice el correspondiente estudio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bellostas Pérez-Gruoso, A. J., Brusca Alijarde, I. y Moneva Abadía, J. M. 2006. "Utilidad de la información financiera para la gestión de las entidades privadas no lucrativas". *Revista de Contabilidad/Spanish Accounting Review* (87-109).

Dorta Velázquez, J. A. y León Ledesma, J. 2008. "Comportamiento financiero de las fundaciones". *Revista de Contabilidad y Tributación* 303:91-438.

Eir Jónsdóttir, H. 2012. "Análisis de deterioro al cierre de cada periodo contable". *Estrategia financiera* 293:50-55.

González Quintana, M. J. y Cañadas Molina, E. 2005. "Un análisis empírico de la utilidad de la información contable de las entidades no lucrativas". *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales* 49:45-67.

Gutiérrez, B. 2001. *Fuentes de financiación de una entidad no lucrativa (ENL)*. [En línea] 5campus.org, Finanzas, obtenido en <http://www.5campus.org/leccion/nolucra2>, [10 de diciembre de 2009].

Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. 2008. Consulta nº 4 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Ministerio de Economía y Hacienda. BOICAC, número 76

Ley Orgánica 1ª de 2002, de 22 de marzo. Regula el Derecho de Asociación.

Ley 49 de 2002, de 23 de diciembre. Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Fundación Lealtad. 2009. Guía de la transparencia y las buenas prácticas. Organización No Gubernamental. <http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/publicaciones#>

García Pérez de Lema, D. y Bernal García, J. J. 2009. "Análisis económico y financiero de la empresa a partir del Nuevo PGC: ratios económicos". *Estrategia financiera* 263:22-31.

Real Decreto 776 de 1998 (30 de abril). Por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades.

Real Decreto 1497 de 2003 (28 de noviembre). Por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones.

Real Decreto 1514 de 2007 (16 de noviembre). Por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad y el Real Decreto 1515 de 2007, 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas.

Rodríguez Martínez, A. 2005. "El análisis económico-financiero de las entidades no lucrativas. Indicadores de gestión". *Acciones e Investigaciones Sociales* marzo 2005:91-112.

Sanz Santolaria, C. J. y Koc Meza, A. C. 2006. "Transparencia de la información en internet del sector no lucrativo en España". *Partida Doble* 183:96-105.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Dorta Velázquez, José Andrés y De León Ledesma, Javier. 2012. "Comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en Canarias". <i>Administración & Desarrollo</i> 40(55): 49-60.	Dorta Velázquez, J. A. y De León Ledesma, J. (2012). Comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en Canarias. <i>Administración & Desarrollo</i> , 40(55), 49-60.	Dorta Velázquez, J. A. y De León Ledesma, J. "Comportamiento financiero de las asociaciones de utilidad pública en Canarias". <i>Administración & Desarrollo</i> 40.55 (2012): 49-60.

resumen

La industria del fútbol ha experimentado en los últimos años un extraordinario crecimiento que se ha representado entre el 10 y el 15% dependiendo de su mercado por algunos autores. Sin embargo, se pronostica que este crecimiento presente una desaceleración en los años venideros como resultado de la crisis económica y financiera en el ámbito global de 2008-2009. Por lo tanto, algunas de estas organizaciones deportivas dedicadas al fútbol en México han comenzado a trabajar en modelos de gestión orientados a la mejora continua (Kaizen en su término en japonés), la gestión de calidad y la planificación estratégica. De esta manera, el propósito principal de la investigación es comprender la aplicación del *Kaizen* en un contexto tan específico como lo es una organización deportiva dedicada al fútbol. A través de un método cualitativo del caso de estudio se logró comprender que la aproximación gerencial del *Kaizen* puede ayudar a una organización deportiva a mejorar su sistema de gestión y, por lo tanto, obtener mejores resultados deportivos. Un esquema teórico de la gestión de la mejora continua es el resultado final de esta investigación.

Palabras clave: Organizaciones deportivas, Fútbol, Sistemas de Gestión, Mejora Continua (Kaizen), México.

abstract

Kaizen in a Sports Organization: A Scheme of Continual Improvement

The football industry has experienced an extraordinary growth in recent years, which has been between 10% and 15%, depending on the market, according to some authors. However, it is predicted that this growth rate will slow down in the coming years as a result of the global economic and financial crisis of 2008-2009. Therefore, some of the sports organizations dedicated to football in Mexico have begun to work with management models oriented to continual improvement (or *Kaizen*, as it is called in Japanese), quality control and strategic planning. Thus, the main purpose of the study is to understand the application of *Kaizen* in a context as specific as a sports organization dedicated to football. Through a qualitative application of the case study method, it was possible to see that the *Kaizen* management approach can help a sports organization improve its management system and therefore obtain better sports results. A theoretical scheme of continual improvement management is the final result of this research project.

Key words: sports organizations, football, management systems, continual improvement (*Kaizen*), Mexico.

resumo

O Kaizen em uma organização esportiva: um esquema de melhoria contínua

A indústria do futebol tem experimentado nos últimos anos um extraordinário crescimento que representa entre 10% e 15% dependendo de seu mercado por alguns autores. Contudo, prognostica-se que esse crescimento apresente uma desaceleração nos anos vindouros como resultado da crise econômica e financeira no âmbito global de 2008-2009. Portanto, algumas destas organizações esportivas dedicadas ao futebol no México começaram a trabalhar em modelos de gestão orientados à melhoria contínua (Kaizen, em seu termo japonês), à gestão de qualidade e ao planejamento estratégico. Dessa maneira, o propósito principal da pesquisa é compreender a aplicação do Kaizen em um contexto tão específico como é uma organização esportiva dedicada ao futebol. Por meio de um método qualitativo do método do caso de estudo, foi possível compreender que a aproximação gerencial do Kaizen pode ajudar uma organização esportiva a melhorar seu sistema de gestão e, portanto, obter melhores resultados esportivos. Um esquema teórico da gestão da melhoria contínua é o resultado final desta pesquisa.

Palavras chave: Aorganizações esportivas, futebol, sistemas de gestão, melhoria contínua (Kaizen), México.

Recibido: marzo de 2012 / Aprobado: mayo de 2012

CORREO IMPRESO: EGADE Business School, Campus Santa Fe Avenida Carlos Lazo 100. Col. Santa Fe, México D. F.

Suárez-Barraza, Manuel Francisco y Miguel-Dávila, José Ángel. 2012. "El *kaizen* en una organización deportiva: un esquema de mejora continua". *Administración & Desarrollo* 40 (55): 61-76.

El *kaizen* en una organización deportiva: un esquema de mejora continua

MANUEL FRANCISCO SUÁREZ-BARRAZA*

JOSÉ ÁNGEL MIGUEL-DÁVILA**

1. Introducción

El deporte siempre ha acompañado al hombre desde los inicios de las actividades físicas de la humanidad. En cualquier lugar del mundo, el deporte se ha convertido, además de su propósito físico, en una verdadera celebración, ceremonia, rito y, en las últimas décadas, en una verdadera organización dedicada a los negocios. Y aunque algunos autores han cuestionado en términos filosóficos si la gestión deportiva es una actividad económica racional (entendiéndola como un negocio), se sigue observando esta tendencia en el ámbito mundial (Chadwick 2009, 192).

Específicamente, la industria del fútbol ha mostrado un crecimiento extraordinario en los últimos años, entre un 10 y 15% dependiendo de los mercados (Planellas y Paradas 2006). Varios autores han indicado el hecho de que el fútbol es el deporte de mayor crecimiento en el mundo en los últimos diez años; la posible razón es porque varias poderosas empresas del mundo de los negocios están detrás del mismo (Madeiro 2007). Equipos como el Manchester United, el Real Madrid o el Barcelona se encuentran en las primeras posiciones del *ranking* mundial en ingresos por año (Pestana-Barros y Leach 2007). Sin embargo, en los últimos años, debido a la crisis económica financiera mundial de 2008 se espera una desaceleración de dicho crecimiento (Planellas y Paradas 2006; Groeneveld 2009).

De esta manera, el reto para los gerentes deportivos dedicados al fútbol es cómo gestionar una organización deportiva de manera

* EGADE Business School México. Tecnológico de Monterrey. Ingeniero Bioquímico, Maestro en Administración, Ph.D. en Management Science por ESADE, Barcelona, España. Profesor Investigador de la EGADE Business School, Campus Santa Fe. Av. Carlos Lazo 100. Col. Santa Fe, México D. F.

CORREO-E: manuefrancisco.suarez@itesm.mx

** Doctor en Administración y Dirección de Empresas. Universidad de León (2001). España. Licenciado en Ciencias Empresariales (1992). Catedrático E. U. de Organización de Empresas (2003). Universidad de León. Campus de Vegazana, s/n. 24071 León (España).

CORREO-E: jam.davila@unileon.es

que mantenga su crecimiento y genere utilidades a los clubes que están detrás, en medio de toda la incertidumbre que crea la misma actividad deportiva (Neale 1964); la propia globalización e internacionalización, la influencia de los países económicamente más fuertes del orbe (G-14, por ejemplo) y el desarrollo de las tecnologías (Madeiro 2007; Chadwick 2009). Según diferentes autores que han analizado los casos de la Liga de Fútbol Profesional (LFP) en España, la *Premier League* de Inglaterra o la *German Premier Soccer League* (Bundesliga) en Alemania, el modelo de negocios ha cambiado, de la idea con que la gente iba al estadio, pagaba por la entrada y miraba el espectáculo en vivo (como en el circo), de pensar en una compañía de entretenimiento global donde los ingresos provienen de diferentes fuentes tales como la televisión, el marketing y el estadio.

Para algunas de estas organizaciones los propios jugadores se convierten en marcas poderosas de entretenimiento, como son Cristiano Ronaldo, en el Real Madrid, David Beckham en el Galaxy de L. A., o Lionel Messi en el FC Barcelona (Hass 2003; Planellas y Paradas 2006; Espitia-Escuer y García-Cebrián 2006; Pestana-Barros y Leach 2007; Frick y Simmons 2008). Este cambio en el modelo de negocio genera una presión constante por crecer y dar utilidades en las organizaciones deportivas dedicadas al fútbol.

Los equipos de primera división del fútbol mexicano no han estado exentos de la influencia de todos estos elementos del entorno de los negocios deportivos señalados, y que influyen en ellos, sobre todo, desde su incorporación a torneos internacionales como la Copa Sudamericana o la Copa Libertadores de América (Madeiro 2007; Federación Mexicana de Fútbol 2010). Por lo tanto, algunas de estas organizaciones deportivas dedicadas al fútbol en México han comenzado a trabajar en modelos de gestión orientados a la mejora continua (*Kaizen*), la gestión de calidad (normas ISO 9000), y la planificación estratégica (Tolmes 2005; Suárez-Barraza y Cisneros 2010).

De esta manera, el propósito principal de la investigación es comprender y explorar la aplicación del *Kaizen* en un contexto tan específico como lo es una organización deportiva dedicada al fútbol. En este sentido, nuestro estudio busca realizar una contribución a un tema poco explorado en el campo de la literatura deportiva como es el de la gestión de

operaciones y específicamente el de la aplicación de la mejora continua en un entorno de una organización deportiva dedicada al fútbol en México. La pregunta de investigación que sustenta este estudio es *¿Cómo se aplica la gestión del Kaizen en un entorno específico como es una organización deportiva dedicada al fútbol en México?*

Con el fin de responder a esta pregunta de investigación, primero se realizó una revisión de la literatura con la finalidad de establecer un esquema conceptual teórico centrado en el *Kaizen* y en sus principios básicos. Además, se analizó la literatura sobre la gestión deportiva con respecto a las aproximaciones gerenciales orientadas a la calidad y a la mejora continua en organizaciones dedicadas al fútbol. Después se estableció la metodología del estudio, indicando la selección de los casos y la recolección y el análisis de los datos. Posteriormente, después de una breve descripción de los antecedentes del caso de estudio seleccionado, se procedió a analizar un esquema conceptual teórico con respecto a los patrones encontrados en el trabajo empírico. Finalmente, se cierra el trabajo con un último apartado de conclusiones donde se muestra un esquema conceptual de la gestión de la mejora continua, resultado del análisis del caso de estudio.

2. Marco conceptual

2.1. El *Kaizen* como estrategia de mejora continua para las organizaciones

Desde su introducción en 1986 con el libro de Masaaki Imai, el *Kaizen*, *The Key to Japan's Competitive Success*, el término comenzó a recibir atención por parte de expertos y académicos del *management* alrededor del mundo. *Kaizen* es una palabra japonesa que se puede entender como “mejora continua” (Manos 2007). Imai (1986) lo define desde una vertiente “filosófica” como “*mejoramiento continuo en la vida social, familiar, personal y del trabajo*”. Para Newitt (1996), la definición de Imai (1986) se basa en que la palabra *Kaizen* es una derivación de dos ideogramas japoneses (*Kanjis*) que significan: *KAI* = Cambio, *ZEN* = Bueno (para mejorar); en definitiva *Mejora Continua o Principio de Mejora Continua* (Lillrank y Kano 1989, 28).

En términos de negocios, Imai (1986) lo define como “el proceso de mejoras graduales e incrementales con

el propósito de buscar la perfección en las actividades del negocio”. Brunet y New (2003, 1428) definen al Kaizen como “un mecanismo penetrante de actividades continuas, donde las personas involucradas juegan una función explícita, para identificar y asegurar impactos o mejoras que contribuyen a las metas organizacionales”. Una definición que puede integrar ambas vertientes (la “filosófica” y la de negocios) es la siguiente:

Es una filosofía integral de vida, de desarrollo personal, laboral, familiar, de comunidad, que busca de manera incrementar mejoras e innovaciones que impacten en todas las actividades que realizamos cotidianamente, es decir, nuestros procesos operativos, y que como consecuencia de ello nos debe llevar a una espiral de mejora e innovación tanto a la persona como a la organización en el que no debe pasar ningún

sólo día en que no se piense cómo seguir cambiando y creciendo. (Suárez-Barraza 2009, 63).

En la actualidad, diferentes autores han intentado definir y caracterizar al *Kaizen* a través de sus trabajos empíricos y conceptuales, basados en las obras de Imai (Berger 1997; Brunet and New 2003; Suárez-Barraza 2007; Sing and Sing 2009; Suárez-Barraza et al. 2009). En ese mismo orden de ideas, Cheser (1994) indica que el *Kaizen* se diferencia de la mejora continua (en su visión Occidental) en los propios principios rectores que lo delimitan. Dichos principios rectores son la estrategia básica para su implementación (Berger 1997; Suárez-Barraza et al. 2009). Basados en la obra de Masaaki Imai (1986; 1997) en la tabla 1 se establecen los seis principios rectores que el término describe. Estos seis principios representan el marco conceptual de esta investigación.

Tabla 1. Principios rectores del Kaizen basados en la obra de Masaaki Imai

No.	Principio rector	Descripción
1	Procesos versus resultados	El enfoque de procesos es prioritario en el <i>Kaizen</i> . Si se asegura el proceso, el resultado del mismo será el esperado. Para ello, se hace uso del ciclo PDCA (<i>Plan, Do, Check, Act</i>) para realizar la mejora, mientras que el mantenimiento se realiza a través del ciclo SDCA (<i>Standardization, Do, Check, Act</i>). Así, la estandarización permite establecer procesos homogéneos que sirvan de plataforma para la mejora.
2	Hablar con datos	El <i>Kaizen</i> es visto como un proceso de resolución de problemas (Montabon 2005; Suárez-Barraza et al. 2009). Para resolver los problemas de forma eficaz que surjan de los procesos es necesario trabajar con datos que permiten un análisis robusto, dejando atrás corazonadas y sentimientos.
3	El próximo paso es el cliente	El <i>Kaizen</i> señala la idea que todo el trabajo de la organización se encuentra en una serie de procesos interrelacionados. Cada proceso tiene un proveedor, un input, un output y un cliente. Por lo tanto, todos los empleados en la organización se convierten en una relación cliente y proveedor interno. El cliente final es aquel que recibe el producto/servicio en el mercado externo, este debe ser comprendido en profundidad para poder establecer los requerimientos básicos elementales para la ejecución de cada proceso, en donde cada etapa de este se convierte en cliente y proveedor interno.
4	Gestión del <i>Gemba</i>	“El agregar valor a los procesos ocurre en el <i>gemba</i> ” indica Imai (1997). La gestión del <i>gemba</i> (palabra japonesa que significa lugar de trabajo) es la forma que tienen los gerentes para estar en contacto con la realidad operativa de los procesos de trabajo.
5	Poniendo primero la calidad	Otro de los principios rectores del <i>Kaizen</i> es mejorar el <i>performance</i> de la organización a través de tres dimensiones: calidad, coste y entrega (QCD). La calidad es el elemento más importante que toda organización que se dedica al <i>Kaizen</i> debe enfocarse, debido que para el cliente, este es un requisito fundamental para decidir por la compra de un producto o un servicio. Si se mejora cada una de las otras dimensiones, entonces, la competitividad organizacional se optimizará.
6	Las 5 S y la gestión visual	Ambos principios representan la piedra angular del <i>Kaizen</i> . A través de la organización, el orden y la limpieza los empleados comienzan a generar disciplina y hábito por mejorar. De igual forma, una vez que todo se encuentra en un lugar de trabajo organizado, ordenado y limpio es más fácil detectar los problemas que ocurren en los procesos de trabajo; de esta manera, se podrán tomar acciones en tiempo real.

Fuente: Adaptado de Imai (1986; 1997).

2.2. La gestión y la mejora continua en las organizaciones deportivas dedicadas al fútbol

Chadwick (2009, 202) rescata recientemente la importancia que tiene la gestión (el *management* por su término en inglés) en las organizaciones deportivas. De hecho, indica que el deporte ha tomado tanta fuerza que se ha convertido en un

sector industrial debido a su contribución económica y comercial. Asimismo, revela que el deporte tiene una gran influencia en las más importantes esferas de la vida humana, social, cultural, salud y psicológica y reafirma en su trabajo los grandes retos que han tenido los gerentes de las organizaciones deportivas en los últimos 10 y 20 años. El fútbol, de igual manera, se ha convertido en un fenómeno cultural

internacional, convirtiéndose en un deporte que se practica a nivel mundial en donde la gestión del mismo resulta primordial tanto en el ámbito privado como gubernamental (Sudgen and Tomlinson 2005, 27).

Algunos autores norteamericanos y europeos han estudiado el *management* en sus diversas formas en las organizaciones deportivas dedicadas al fútbol (Torgler and Schmidt 2007; Groeneveld 2009; Bokeno 2009; Gilmore and Gilson 2009). Los temas que han tratado generalmente abarcan: i) la gestión del *performance* en los equipos de fútbol (Torgler and Schmidt 2007); ii) los mecanismos e incentivos para producir resultados con los propios jugadores de fútbol (Espitia-Escuer and García-Cebrían 2006; Elberse et al. 2008); iii) la eficiencia técnica de los equipos de fútbol y las propias ligas de fútbol (Hass 2007; Pestana-Barros and Leach 2007); iv) las relaciones de gestión de las organizaciones deportivas dedicadas al fútbol con el sector público (Groeneveld 2009; Frank 2010); v) la gestión centrada en la mejora de la mercadotécnica y las finanzas de los equipos de fútbol, como el caso del Fútbol Club Barcelona (Planellas and Paradas 2006); y, vi) la influencia del liderazgo en los equipos deportivos (Murphy 2006).

Otro gran grupo de estudios se han centrado en comprender: i) el valor de mercado del salario de los jugadores como variable dependiente con el fin de encontrar los factores que lo conforman (Lucifora and Simmons 2003; García-del-Barrio and Pujol 2004); ii) mientras, otra vertiente de la misma línea de investigación examina la relación del *pay-performance* tomando como variable dependiente el trabajo en equipo (Szymanski and Kuypers 1999); iii) también se ha estudiado el impacto en el reclutamiento y selección para la formación de verdaderos equipos efectivos (Boom and Sierksma 2003).

De acuerdo a la evidencia encontrada en la literatura, prácticamente todos estos estudios se centran en entender las relaciones del *management* con el rendimiento organizacional (*performance*, por su término en inglés) de los jugadores y de los propios equipos. Además, prácticamente todos los estudios se centran en la liga inglesa, alemana, belga, argentina y recientemente la Major League Soccer (MLS) de los Estados Unidos de América (Pestana-Barros and Leach 2007; Frick and Simmons 2008; Elberse et al. 2008; Goossens and Spieksma 2009; Olson et

al. 2010), lo que deja prácticamente sin explorar a las organizaciones deportivas que pertenecen a la Federación Mexicana de Fútbol (FMF). Además, muy pocos estudios han considerado el campo de la mejora continua en las organizaciones deportivas dedicadas al fútbol, aunque Chadwick (2009) señala al elemento de operaciones donde puede encajar la mejora continua como un tema necesario para seguir indagando en las organizaciones deportivas. De hecho, indica como tema emergente la entrega apropiada que satisfaga los requerimientos de calidad de productos y servicios.

En este sentido, dos investigaciones encontradas en la literatura marcan una pauta hacia la mejora continua. La primera de ellas es en la que Gilmore y Gibson (2009) proponen un marco teórico que cree valor para tiempos turbulentos, observando cómo el Club de Fútbol Bolton Wanderers es influenciado para el cambio por su entorno externo y su contexto interno. Dichos autores concluyen que el Bolton Wanderers responde significativamente a los cambios del entorno reaccionando con un nuevo grupo de iniciativas de *management* que a su vez se enfrenta a las reacciones o formas de trabajo tradicionales e históricas del equipo de fútbol. Sin embargo, dichas iniciativas de *management* han representado un cambio en las decisiones del club y en su dirección estratégica, cambiando de un modelo tradicional a un modelo de creación de valor (Gilmore and Gibson 2009). Esta investigación indica que es posible tener éxito en iniciativas de *management* que buscan cambios estratégicos en organizaciones deportivas dedicadas al fútbol (Gilmore and Gibson 2009, p. 424).

En la segunda investigación más específica, Tolumes (2005) analiza la influencia de los sistemas de calidad y mejora continua como la norma ISO 9000 y el *Kaizen* en un equipo de fútbol de la FMF, el Monarcas Morelia. De acuerdo con el autor, este equipo de fútbol es la primera organización deportiva que obtiene la certificación de calidad ISO 9001 a través de la práctica de su sistema de gestión de calidad. Asimismo, resalta la importancia de que la gestión por calidad y la mejora continua son fundamentales para transformar a un equipo de fútbol en organización del siglo XXI. Por ejemplo, reafirma la importancia de aplicar el *Kaizen* y el *gamba management* al mejorar continuamente el

trabajo en la gestión de operaciones y mantenimiento del estadio de más de 30.000 asientos, la gestión de su seguridad, su infraestructura física (luces, vestidores, etc.), y todo aquel proceso de oficina que ayude a la gestión deportiva.

3. Metodología

Con el fin de comprender, explorar y capturar cómo se ha venido aplicando el *Kaizen* en una organización deportiva dedicada al fútbol, se decidió adoptar como metodología la aproximación del estudio de casos (Yin 1994; Stake 2000). Para ello, se seleccionó al Deportivo Toluca Fútbol Club, el cual en el transcurso de estos últimos años (la era de los torneos cortos de la Federación Mexicana de Fútbol (FMF)) ha obtenido 7 títulos de liga, que añadidos a los 3 obtenidos en la década de los sesenta y setenta, suman un total de 10 títulos que le han dado a la institución un enorme prestigio a nivel nacional e internacional, convirtiéndolo en el segundo equipo más ganador en la historia del fútbol mexicano junto con el Club América, detrás solo del Club Deportivo Guadalajara con 11 campeonatos. Como resultado de ello, es el equipo más ganador desde la instauración de los torneos cortos en 1996.

Para mantener la consistencia de los datos, se utilizaron tres métodos de recolección de datos en el caso de estudio: 1) observación no participativa; 2) análisis documental, y 3) entrevistas semiestructuradas (Yin 1994; Stake 2000). En la observación no participativa se realizaron por lo menos veinte visitas al Deportivo Toluca Fútbol Club durante el cierre de la temporada del Torneo Bicentenario 2010 y la temporada actual del Apertura 2010 (ambos torneos cortos). El propósito fue observar los lugares de trabajo donde se aplica o se había aplicado el *Kaizen*. Durante esta fase se tomaron fotografías para registrar los eventos *Kaizen* antes y después, de suma importancia para la evidencia y memoria del estudio (Buchanan 2001). Asimismo, se participó en al menos cuatro reuniones del equipo directivo del Club enfocadas a la planificación de la aplicación del *Kaizen*. Posteriormente, durante dichas visitas se recogió material documental referido a la aplicación del *Kaizen* para su análisis (Manuales de Formación, Videos de la filosofía del Club, libros de la historia antigua y reciente del Club, web sites, hojas de registro, proyectos de mejora, hojas de resultados,

etc.). Finalmente, con la finalidad de incrementar la confiabilidad del estudio se realizó un protocolo de entrevista y una base de datos del caso de estudio (Pettigrew 1997).

Para esta investigación se entrevistó al responsable estratégico del programa *Lean* o de *Kaizen* (Vicepresidente del Club). Aunque entrevistarse con altas jerarquías tiende a generar una fuente más robusta que con los subordinados (Philips 1981), también se entrevistó a mandos intermedios que participaron o participan directamente en la aplicación del *Kaizen*. Por ejemplo, el director de operaciones y logística del estadio, el director de mercadotecnia, el técnico de mercadotecnia, la psicóloga deportiva del Club o el director deportivo, entre otros. En total, se realizaron 8 entrevistas siguiendo estrictamente el protocolo de investigación, pero dando flexibilidad a ciertas respuestas importantes al tema. Cada entrevista se transcribió como mínimo 48 horas después de ser realizada y fueron exhaustivas en claridad y saturación de datos, ya que toda duda surgida durante el proceso de análisis fue clarificada con la persona de contacto mediante correo electrónico o vía telefónica. Finalmente, el análisis de nuestros datos buscó en todo momento asegurar la validez del constructo, a través de la utilización de múltiples fuentes de evidencia y establecer una cadena planificada de recolección de datos.

Este método fue el seleccionado porque permitió explorar cómo se aplicaba el *Kaizen* en un contexto tan específico como es una organización deportiva dedicada al fútbol, brindando una imagen completa de “la vida real y cotidiana” del fenómeno estudiado (Stake 2000). La esencia de los casos de estudio permite observar la decisión o el grupo de decisiones que llevaron o llevan a una organización deportiva de fútbol a aplicar el *Kaizen*. De esta manera fue posible identificar y explorar en profundidad el proceso interactivo de la aplicación, lo cual fue fundamental para la comprensión del fenómeno (Yin 1994; Pettigrew 1997).

Con el fin de analizar los datos, se construyeron bases de datos, así como matrices y redes de los patrones obtenidos (Miles and Huberman 1994; Yin 1994). Siguiendo el diseño de la investigación establecido, se procedió a la comparación de las respuestas de las entrevistas con el fin de encontrar frecuencias o coincidencias en patrones determinados

individualmente o diferencias que se puedan explicar lógicamente. Como resultado del análisis del cruce de los datos obtenidos de varios meses se consiguió un marco conceptual en forma de teoría sintética (una fotografía fija), que describe la aplicación del *Kaizen* en una organización deportiva dedicada al fútbol.

Del mismo modo, cuando toda la evidencia había sido revisada, analizada y codificada, se escribió un primer borrador del estudio de caso y se entregó al principal informante, líder del *Kaizen* del Club para incorporar sus comentarios. La revisión del primer borrador del caso de estudio no solo ayudó a validar el proceso de recopilación de datos, sino que también sirvió para identificar posibles lagunas o datos adicionales, patrones y reflexiones de interés para el estudio. Por lo tanto, el diseño de nuestra investigación se basó en un proceso iterativo de recopilación y análisis de los datos obtenidos (Pettrigrew 1990, 1997; Einsenhardt and Graebner 2007).

4. El Deportivo Toluca Fútbol Club: Antecedentes y herencia de gestión

4.1 Una organización deportiva dedicada al fútbol y a la filosofía de su mecenas

El Deportivo Toluca Fútbol Club S. A. de C. V. es el nombre oficial del equipo de fútbol de la capital mexiquense: Toluca. Desde su ascenso a la primera división del fútbol mexicano en 1953, ha logrado mantenerse en el máximo circuito del fútbol mexicano¹ y, desde entonces, el equipo no ha descendido.

El Deportivo Toluca fue fundado el 12 de febrero de 1917 por un grupo de entusiastas emprendedores encabezados por Román Ferrat y Manuel Henkel. En esa época, la práctica del fútbol era incipiente y, por lo tanto, aún no gozaba de la aceptación del público. Es más, era un deporte casi desconocido. Manuel Henkel había estado en Inglaterra y se había dado cuenta del furor que causaba entre la gente la práctica del *football* (referido al nombre original de este deporte en inglés). Al regresar a Toluca, trajo consigo dos balones de cuero de Inglaterra, reunió a un grupo de sus trabajadores en la hacienda “La

Huerta” e integró al primer equipo de fútbol en el Estado de México. Sin embargo, muchos años después, en 1959 y debido a la inoportuna muerte del entonces dueño del Club Deportivo Toluca, don Luis Gutiérrez Dosal, provocó una de las mayores crisis no solo en el ámbito deportivo, sino también económico en el seno de la institución, hasta el grado de que el primer partido de la temporada 1959-1960 fue perdido por *default* ante el Club de Fútbol Atlas, por falta de recursos para poder viajar a la ciudad de Guadalajara. Fue una dura lección que, sin embargo, sirvió para que la sombra protectora de un nuevo patriarca surgiera para rescatar al equipo y llevarlo a los primeros planos del fútbol nacional: *Don Nemesio Díez Riega*. “*Que el balón ruede a nuestro favor*”. Era la consigna de un hombre que llegó de España a los 13 años de edad y que forjó, por sí mismo, un camino de éxito basado en la cultura del esfuerzo. El ejemplo de don Nemesio Díez, pilar de la Institución y principal artífice de sus grandes logros, se resume en una sola palabra: trabajo. El trabajo y la superación como metas para nunca estacionarse en el conformismo. Era un hombre incansable, disciplinado, honesto y justo. Para los jugadores era como un segundo padre, ya que veían en él a un verdadero guía, a un hombre a seguir, a un líder disciplinado, cauto, honesto y mesurado, que les iba a dar el mejor de los consejos. Y de acuerdo a las personas que lo conocieron se decía que siempre felicitaba a sus jugadores y empleados por el trabajo realizado, pero les decía que debían de trabajar muy duro. Era el hombre del buen consejo, muy formal y muy recto en sus cosas, e iba siempre hacia arriba. Siempre tuvo bien claro que muchas cosas de la vida eran como el fútbol, y deberían afrontarse en asociación; es decir, haciendo trabajar a la gente en equipo para la solución de los problemas. El estadio que hoy lleva su nombre es un monumento a su legado. Hay un asiento que está reservado para él, para su recuerdo, para su espíritu. “*No hay buena suerte, hay trabajo, hay esfuerzo, hay constancia y hay perseverancia. Don Nemesio está con nosotros en espíritu*”, afirma el actual Vicepresidente del Club.

4.2 Su época de sequía: un *management* tradicional

Desde su último campeonato (el tercero en su historia) en la temporada 1974-1975, el Deportivo Toluca Fútbol Club tuvo que esperar 23 años para

¹ Los otros equipos que lo han hecho son el Cruz Azul, los Pumas de la UNAM, Estudiantes, Santos de Torreón y Jaguares de Chiapas.

que su afición pudiera nuevamente disfrutar de un título. Sin embargo, durante dicha época todos los aficionados del club sentían que su equipo no volvería a obtener un campeonato y estaban llenos de frustración y tristeza. Tal como comenta un aficionado del club de varios años:

Iba al Estadio Nemesio Díez a los partidos del Toluca y me mordía las uñas todo el tiempo, por supuesto, esperando que el Toluca ganara, pero esto no era así generalmente. Desgraciadamente una victoria del Toluca en los ochenta y una gran parte de los noventa era muy difícil... Un triunfo esporádico era una 'gran alegría' para la 'poca' afición, que solo por el amor a los colores asistía al estadio a sufrir cada quince días (E-DT-05 junio, 2010)".

Durante la época de sequía, y por lo que respecta al ámbito gerencial, el equipo estaba dirigido por un grupo de empresarios que gestionaban según su "experiencia" en los negocios que tenían (en nada con el deporte). Por lo tanto, el sistema de administración era totalmente empírico. Los ingresos obtenidos por la poca afición que asistía al estadio no eran suficientes para cubrir los gastos de operación del equipo. La intención hacia un enfoque estratégico, la innovación y la mejora estaban ausentes entre sus directivos, administrativos y empleados. Durante esta difícil época de sequía del club, las dos temporadas más "oscuras" del Deportivo Toluca Fútbol Club fueron las temporadas de 1994-95 y la de 1995-96. Concretamente, en la temporada 94-95 ocurrieron errores en todos los ámbitos en los que se podrían presentar para esta organización; desde graves fallos en la gestión gerencial del equipo, por parte de la directiva y los administrativos, pasando por las malas decisiones del técnico y sus auxiliares tales como dejar por fuera a jugadores claves del equipo, hasta la pobre actitud y desempeño demostrado por los

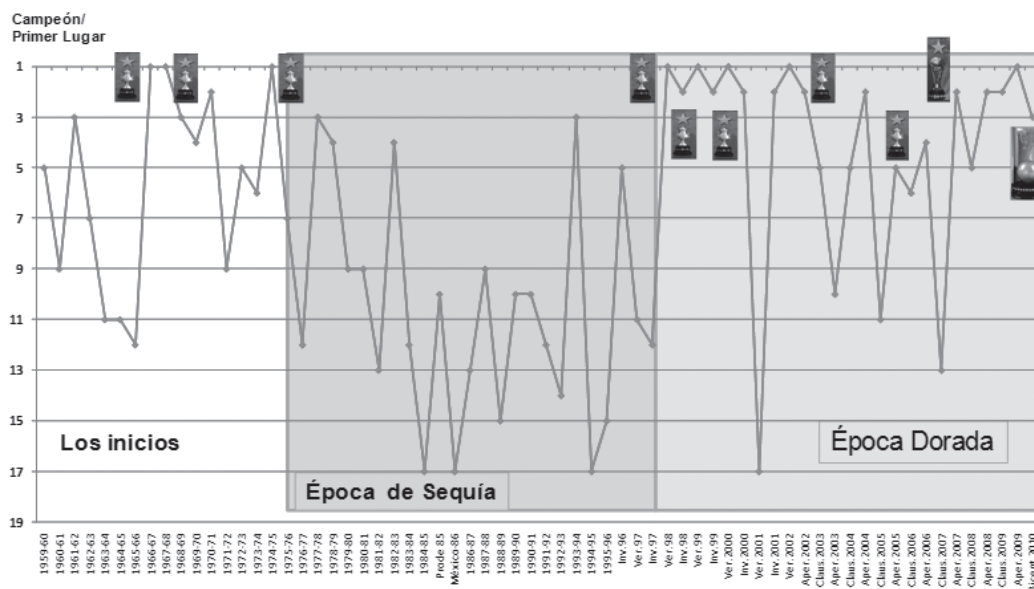
jugadores en el campo. Tal como se señala en el libro de los noventa años de la historia del Toluca:

[i]odos fueron responsables de la pésima temporada, que incluye la más alta cantidad de derrotas en la historia del club: dieciocho, el mayor número de técnicos, cuatro, así como el déficit entre los goles anotados y los recibidos, sin dejar de lado el hecho de que todo esto terminó por alejar a la afición de la bombonera (el estadio de fútbol) (Garduño-Ramírez 2007, 93).

Esta última frase, afectó seriamente las finanzas del club en aquella época. Un resumen de los éxitos del Deportivo Toluca Fútbol Club en los últimos años se puede observar en la figura 1, esta nos indica las posiciones del club desde que subió a la Primera División en 1959 hasta el Campeonato del Torneo Bicentenario 2010. Tal y como se puede observar en el gráfico, durante la época dorada, el equipo se ha mantenido prácticamente en todos los torneos cortos del 6º lugar para arriba de la tabla de posiciones de la primera división de la FMF, exceptuando dos temporadas de fallos que fueron la del torneo de Verano 2001², que quedaron en el lugar 17 y la del torneo de clausura 2007 que quedaron en 13 lugar. Aun así, la propia fortaleza del sistema de gestión basado en el *Kaizen* ha llevado al club a obtener 7 títulos de liga (ver trofeos en la figura 1) esto se ha conocido como la época dorada del club.

² Desde 1996 en la primera división de la Federación Mexicana de Fútbol se tienen instaurado los torneos cortos de aproximadamente seis meses, modelo que se tomó del fútbol argentino. Además, al término de la temporada regular existe un play-off conocido como la "liguilla" en donde existe eliminación directa en partidos de ida y vuelta hasta obtener dos finalistas. Ocho equipos pasan a la liguilla para obtener al campeón del fútbol mexicano.

Figura 1. Gráfico de tendencias de la posición en la tabla del Deportivo Toluca Fútbol Club en su historia



Notas: En las temporadas 70-71, 71-72, 72-73, 73-74, se jugó en dos grupos, se colocó la posición total en base al número de puntos.
En los torneos cortos hubo una temporada que el Deportivo Toluca quedó en primer lugar de la tabla pero no fue campeón (Apertura 2009).
En las temporadas que fue campeón quedó en los siguientes lugares de la tabla: Apertura 2002 (lugar 2º), Apertura 2005 (5º), Apertura 2008 (2º), Bicentenario 2010 (3º).
En la década de los sesenta hubo entre 14 (hasta la 63-64) y 16 equipos en Primera División.
En la década de los setenta, los ochenta hubo 20 equipos, en Primera División. En la temporada 94-95 bajaron a 19, y en la temporada 95-96 a 18 equipos en total.
Por lo tanto se tomó como promedio del lugar total para la escala un total de 19 equipos.

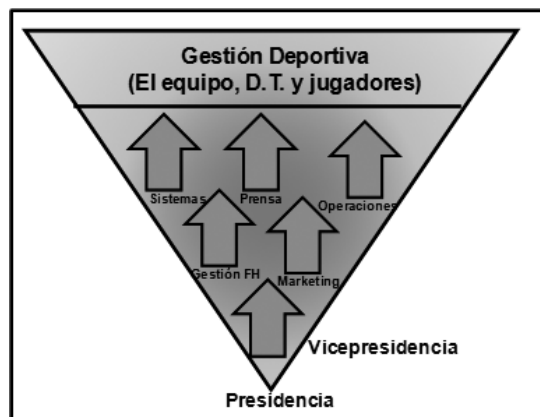
5. Comprendiendo el *Kaizen* en el Deportivo Toluca Fútbol Club

En la actualidad, el equipo está dirigido por el hijo de don Nemesio Díez, don Valentín Díez Morodo, empresario mexicano que sigue al pie de la letra la filosofía de trabajo incansable de su padre, dirige hoy los destinos del Deportivo Toluca Fútbol Club y continúa la visión de don Nemesio en donde “*el triunfo es la única opción*”. La directiva que lo acompaña ha seguido los principios de ir siempre hacia adelante, buscar otro campeonato más, ser el equipo más ganador de México basado en trabajo, disciplina, honestidad y profesionalismo. Para ello, siguiendo la filosofía de trabajo y disciplina, la directiva del Deportivo Toluca Fútbol Club ha incorporado a su gestión cotidiana la aproximación gerencial japonesa del *Kaizen* desde hace al menos cinco años. En los siguientes apartados se muestran los principios rectores del *Kaizen* y su aplicación particular en el Deportivo.

5.1 Planificación Estratégica y Gestión Inversa (Principio de la Gestión del *Gemba*)

En el Deportivo Toluca Fútbol Club la planificación estratégica a largo plazo se realiza de manera anual en el seno del Consejo de Administración dirigido por su actual presidente o dueño del equipo, el Licenciado Valentín Díez. Se despliega y se transmite a través de la directiva del club y por el patronato, hasta que llega al ápice operativo de la organización donde la vicepresidencia lo dispersa a través de las diferentes direcciones de la estructura organizacional del club, tales como control, finanzas, administración, fuerzas básicas o mercadotecnia, entre otras. En este ámbito, por supuesto, la planificación del Deportivo Toluca Fútbol Club centra todo su enfoque en la gestión deportiva, donde el equipo, el director técnico y los jugadores, así como la Presidencia y la Dirección Deportiva juegan un rol crucial (Figura 2).

Figura 2. Gestión inversa y de soporte para agregar valor a la gestión deportiva



Fuente: Diseño propio adaptado de las entrevistas y el material documental.

Por su parte, el vehículo por el cual el Deportivo Toluca Fútbol Club realiza la planificación estratégica son las reuniones del Consejo de Administración, programadas durante el año. En las ellas se fija el rumbo anual del club, además de realizar la función de evaluación de lo previamente planificado. El resultado final es un Plan Estratégico-Operativo Anual que sirve como el instrumento guía de toda una temporada del club, es decir, se planifica, se implementa y se evalúa.

Partiendo de este ápice estratégico, el despliegue del Plan Estratégico-Operativo Anual se hace con cada área deportiva o administrativa correspondiente, dándole el peso, por obvias razones y tal como se indicó a la gestión deportiva, al director técnico (de todas las divisiones incluyendo las fuerzas básicas), su equipo y los jugadores (Figura 2). Cabe mencionar que el Deportivo Toluca Fútbol Club no ha creado de manera formal una visión y una misión como organización, pero el propósito prioritario del club en el que todos trabajan para alcanzar una gestión deportiva al cien por ciento eficaz y la filosofía de “ganar y triunfar” del legendario “Nemesio Díez”, permite guiar a la organización a través de la dirección de su propio hijo, el Licenciado Valentín, quien, a la pregunta expresa de cuáles son los factores de éxito que han llevado a este equipo hasta los estándares que ha alcanzado, la respuesta fue simple:

El mantener una mentalidad ganadora de triunfo siempre y en todo momento, de continuidad, de

trabajo, de disciplina... porque yo creo que el Deportivo Toluca ha sabido superar las malas etapas con hombres de carácter que han estado al frente y que han cimentado y promovido esta forma de pensar en todo momento (una excelente directiva) para llevar a este equipo a ser uno de los más reconocidos del fútbol mexicano; tan fácil, el más ganador de la última época... La selección correcta de los jugadores ha sido crucial; en el momento en que entran al Club se les inculca la mística de “dar todo, en todo momento”, “de ir siempre adelante e ir más allá”... Nosotros estamos preocupados por la educación de nuestros jugadores, esta es un tema fundamental en nuestra institución (E-DT-01 mayo, 2010).

La planificación estratégica es totalmente participativa, e incluso nos atrevemos a indicar con base en la evidencia encontrada en el caso, que existe la plena confianza de la directiva para que los directores de las áreas tomen las decisiones correspondientes de manera autónoma sustentada en la filosofía de don Nemesio y en el Plan Estratégico-Operativo Anual. Es decir, las decisiones concernientes a la operación en el *gamba* (el lugar real de cada área) es de aquellas personas que conocen de manera más profunda el proceso.

De esta manera, la capacidad de este club para mantener una alta participación en la planificación y en su operación cotidiana permite que las áreas administrativas trabajen en equipo y sobre todo se comuniquen en todo momento teniendo en mente un solo objetivo: que la gestión deportiva, es decir, el funcionamiento del equipo debe estar libre de cualquier pensamiento externo a la cancha. Este elemento de comunicación, que se presenta de manera quincenal (en las juntas que se realizan) en la planificación estratégica-operativa, representa un elemento clave que elimina barreras interdepartamentales y obstáculos de flujo de información para todos los involucrados en el sistema de gestión. En otras palabras, la planificación estratégica operativa trabaja de forma inversa en apoyar en todo momento la gestión deportiva de los “diablos rojos”. El director técnico en turno y los jugadores de cada torneo solo deben pensar en sus objetivos deportivos en todo momento. En términos del vicepresidente deportivo:

Por ejemplo ahorita ya tenemos que pensar en el siguiente torneo, a quién vamos a hacer debutar, con qué elementos contamos en el área deportiva, y eso es sumamente importante; todo esto está coordinado con el Director Técnico y toda la gestión que se realiza va dirigida hacia el beneficio de su trabajo. Usted, cuando se anticipa y es proactivo y tiene muy claras las metas, tiene un rumbo definido y claro. En cambio, si no lo hace, improvisa demasiado. Desde mi punto de vista esto es lo que nos ha hecho diferentes. Nosotros no reaccionamos ante la derrota, es decir, ya tenemos establecido un plan muy bien definido de qué hacer con el escenario uno o de qué hacer en el escenario dos o tres, porque cuando las decisiones se toman de rodillas ante una crisis fuerte de derrotas, existe un alto porcentaje de error. En cambio cuando desde este momento decimos (un año antes), desarrollemos un primer escenario, ante una derrota ¿qué podemos hacer? La segunda, ¿dónde estamos fallando? ¿Corregimos! Corregimos, no es la palabra correcta, no corregimos, ponemos en juego ya la siguiente alternativa, el siguiente escenario (E-DT-02 mayo, 2010).

Tal como se muestra en la Figura 2, la gestión del *gamba* está representada para el Deportivo Toluca Fútbol Club como todo lo relacionado con el juego mismo, es decir, la gestión deportiva (el equipo, el Director Técnico y los jugadores). Por ello, todo el esfuerzo de gestión y los procesos de trabajo del resto de los departamentos del Deportivo Toluca Fútbol Club trabajan de forma “inversa” hacia el *gamba* (la gestión deportiva), la cual recibe el apoyo gerencial en todo momento.

5.2 Proceso versus resultados (Principio de estandarización)

La evidencia en el trabajo empírico del principio de estandarización se logró observar principalmente en la gestión operativa y logística del Estadio Nemesio Díez (el estadio del Deportivo Toluca Fútbol Club)³.

³ El Estadio Nemesio Díez Riega tiene su localización actual y oficial en la Avenida Constituyentes, poniente esquina con Felipe Villanueva, No. 1000 colonia La Merced, Toluca, Estado de México. Fue inaugurado oficialmente el 8 de agosto de 1954 con dos tribunas de sol y dos de sombra con un aforo para 12 mil personas. En lo que lleva de historia ha tenido varios nombres tales como “Héctor Barraza”, luego “Luis Gu-

Por lo tanto, desde la visión del Director del área, la estandarización representa un factor crucial en la gestión de las operaciones y logística del Estadio Nemesio Díez. Puede parecer que este tema solo se aplica para las organizaciones de manufactura; sin embargo, tal como se puede observar en las operaciones de un estadio de fútbol, la técnica de un sistema de gestión es completamente compatible. El director del área mostró dos ejemplos que son elementales en la gestión del estadio. El primero de ellos, se relaciona con la programación del evento mismo. En otras palabras, la propia “hoja” de programa con las horas específicas de cada acción o actividad en un día cotidiano de partido representa el estándar en sí. Ahora bien, lo importante del instrumento es que cada empleado o miembro del equipo de trabajo tenga claro cuál es específicamente su actividad; es decir, que cada uno de los empleados del departamento de operaciones y logística sepa qué hacer en cada momento (a cada hora e incluso minutos). Al respecto, el director del área comenta “*Para nadie es desconocido qué tienen que hacer; todos y cada uno están preparados para reaccionar ... la comunicación y la hoja del timing son elementos claves para conseguirlo (E-DT-04 junio, 2010)*”.

El segundo ejemplo surge a raíz de las instalaciones del alumbrado para los juegos nocturnos del Deportivo Toluca. La cuestión es simple: ¿cómo se podría aprovechar el máximo de la energía eléctrica que se consumía en los juegos nocturnos? La respuesta llegó con un *estándar*. Para el director del área, la forma más simple, práctica y efectiva de lograr que cualquier trabajador esté listo en el momento de encender las luces del estadio de forma sincronizada y programada fue lo que él denomina “una hoja de encendido”. En este estándar de trabajo se determinan tanto la lámpara específica a encender (el interruptor) como la hora de encendido de la misma en un orden cronológico conforme a la época del año y al clima. Es decir, si en cierta época del año, por ejemplo, en verano, oscurece más tarde en esta región de México,

tiérrez Dosal”, le siguió “Toluca 70”, con el paso del tiempo también se llamó “Toluca 70-86”. No obstante, sigue siendo conocido popularmente como la “Bombonera de Toluca” o el “Infierno”. Fue un estadio dos veces mundialista en las copas del mundo de México 70 y México 86, recordado en ese sentido, por la derrota de México ante Italia por 4 a 1 en los cuartos de final del setenta del mundial de Pelé. En la actualidad, tiene una capacidad de 24.017 espectadores, y que por obvias razones el aforo se redujo con el objetivo de buscar un mayor confort, calidad en el servicio y seguridad en las instalaciones físicas del estadio.

entonces el estándar de la hoja de encendido varía, o si está nublado y ya no se tiene luz natural de igual forma se corrige.

Este simple dispositivo gerencial le ha permitido al Deportivo Toluca Fútbol Club ahorrar altos costes relacionados con la energía, y sobre todo, le ha permitido al director del área delegar con toda confianza a sus subordinados un trabajo que en el papel puede parecer simple, pero que si en el mismo se generan errores, puede perjudicar seriamente las finanzas del club. El enfoque es, por lo tanto, en los procesos, en este caso en la gestión operativa y logística del estadio y no tanto en los resultados; es decir, los costos que se pueden generar por su operación. Desde esa óptica, la estandarización representa la base para trabajar con procesos homogéneos que en todo momento aseguran la calidad y evitan errores en el trabajo cotidiano en un contexto tan complejo como es la gestión de un estadio de fútbol.

5.3 Mercadotecnia (Principio de que el próximo proceso es el cliente)

En los últimos años, el Deportivo Toluca Fútbol Club ha centrado sus esfuerzos en crear, desarrollar y fortalecer su mercadotecnia, sustentado y potenciado en sus éxitos deportivos. De hecho, tal como lo señala su actual Director de Mercadotecnia este mecanismo de gestión representa un círculo virtuoso positivo de ir y venir entre los resultados y su mercadotecnia. El reto de consolidar la mercadotecnia no ha sido nada sencillo en un entorno o un contexto cultural como la ciudad de Toluca en el que el aficionado se puede percibir como conservador, en ocasiones “frío”, que incluso pasa muy fácil del “amor al odio” de su equipo de fútbol. Este tipo de comportamiento de la cultura del “toluqueño”, enfocándolo desde la perspectiva gerencial se tomó como un verdadero reto para la directiva de los últimos años, ya que para tener un estadio lleno, captar más aficionados no solo en Toluca, sino en el resto de la República, y crear mayor afición entre el público infantil de esta ciudad y del país, era extremadamente necesario empezar a mejorar y a fortalecer una mercadotecnia robusta y eficaz que les permitiera hacer frente a este tipo de fenómeno sociocultural, pensando en el aficionado más que en un “toluqueño” en un cliente que está al final de su proceso de mercadotecnia.

En términos sencillos, hay otros equipos del fútbol mexicano en que aunque el equipo vaya mal el estadio se llena; en Toluca eso no ocurría. Reafirmando todo lo anterior, comenta el Director de Mercadotecnia al respecto:

... Esa ambigüedad que se observa entre los aficionados digamos entre el amor y el odio está presente y por ello te das cuenta de que no es nada fácil. Entonces la reflexión es simple, tenemos que hacer que la gente valore lo que significa tener un equipo de primera división encallado en medio de la ciudad. A tres cuerdas de la alameda central o a cinco o seis cuerdas del centro histórico. Pero no solamente eso, sino que es un equipo exitoso, que es un equipo de calidad, que es un equipo que da gusto verlo jugar. Entonces no estamos hablando de solamente decir bueno, existe un equipo de fútbol, y todo OK, pues es la capital del Estado de México y tiene que tener un equipo de fútbol y ya... Tenemos que ir mucho más allá... Luego comenzamos a ganar por entusiasmo, porque los jugadores se la rifaban en la cancha, y después a los ojos de la afición ya era obligación ganar, lo cual nos llevó a épocas en las que el Toluca estaba en la lucha, y a la gente ya no le interesaba, o ganaba el campeonato, o no iba al estadio; entonces, hay una inconsciencia de esto, o sea, la gente en ocasiones valoraba poco lo que era tener un equipo en primera división y que comenzaba a volverse exitoso (E-DT-03 mayo, 2010).

Se presentan a continuación dos ejemplos que explican las acciones del principio rector del *Kaizen* en que el siguiente proceso es su cliente, en este caso el aficionado: 1) Los baños (de palcos y generales) y 2) Los palcos *VIP* (de lujo) o mejor dicho *VID* (*Very Important Diablo*, “Diablo muy importante”). Desde la apreciación del Director de Mercadotecnia se ha hecho un énfasis sustancial en mejorar la percepción del aficionado que asiste al estadio con respecto a los baños. En términos simples, que el aficionado sienta que hay una mejor experiencia de un domingo cualquiera en el Estadio Nemesio Díez. De hecho, en términos generales, cualquier aficionado de cualquier equipo del fútbol mexicano percibe los baños en un estadio de fútbol como “sucios” o “poco higiénicos”; el Deportivo Toluca Fútbol Club ha intentado revertir esta situación, y en general y de acuerdo a lo comentado

por su Director de Mercadotecnia la percepción de los aficionados que asisten al Estadio Nemesio Díez con respecto a los baños ha sido mucho más positiva con referencia a las décadas de los ochenta y noventa. En sus propios términos:

Entonces, en la estrategia de los baños, lo que hicimos fue realmente proporcionar un 'ejército' de personas; hay un plan de limpieza y de productos, de papel higiénico, de formas, de infraestructura; por ejemplo, hay más tanques de agua y bombas más potentes. Para que la experiencia sea mejor. De alguna manera es difícil tener un baño de mármol, con una turbina de extractor ¿no? Pero lo importante es que conciben que a pesar de que es impresionante la cantidad de gente que usa los servicios, se encuentren con algo limpio, cómodo e higiénico en la medida de lo posible. De acuerdo a nuestras encuestas, la percepción de la mejora ha sido substancial; el aficionado siente que no son unos baños abandonados (E-DT-03 mayo, 2010).

Acciones pequeñas y simples que tienen que ver con la gestión del marketing han comenzado a generar dicha experiencia en el aficionado que asiste al Estadio Nemesio Díez. Y tal como indica su director de mercadotecnia, sí se tienen en cuenta las acciones de los baños, el alumbrado, la pantalla, la seguridad en el acceso y salida, el orden en la emisión de las entradas, la información y asesoría al aficionado dentro del estadio, etc., la persona que asiste al estadio comienza a sentir la experiencia de pertenecer a los Diablos Rojos y sentirse realmente como un cliente de toda la gestión del club. En este sentido, el segundo ejemplo de una estrategia de marketing que se viene consolidando en el año 2010 son los palcos VID, ubicados en la tribuna de sombra preferente. Se han colocado un total de 675 palcos en una primera etapa y se piensan colocar 300 más en una segunda. Esta decisión estratégica de colocar sillas confortables, baños específicos para la zona VID e incluso un área para servir bebidas y alimentos exclusivos de la zona (con camarero incluido), representa otro esfuerzo más por personalizar el servicio dentro del estadio. De acuerdo al Director de Mercadotecnia esta acción estratégica está enfocada en diferenciar entre el "aficionado de corazón" de los Diablos Rojos entre los múltiples "villamelones" (aquel aficionado que va de vez en cuando al estadio) del equipo. Se busca, por

tanto, recompensar al verdadero seguidor del Toluca. En palabras del directivo:

Los empleados se dieron cuenta de que había muchos 'villamelones' como aficionados y de que cualquier promoción que se hiciera se prestaba más a que los beneficios fueran para dichos aficionados que para los de corazón del Toluca. Con esta estrategia lo que se busca es que el que fuera aficionado de hueso colorado a los Diablos Rojos del Toluca tenía que tener ciertos servicios para diferenciarse de los demás... Es decir, buscamos captar al aficionado seguidor, consecutivo, cliente, consumidor, es aquel que venía y viene constantemente (E-DT-03 mayo, 2010).

6. Conclusión y marco conceptual para gestión del deporte

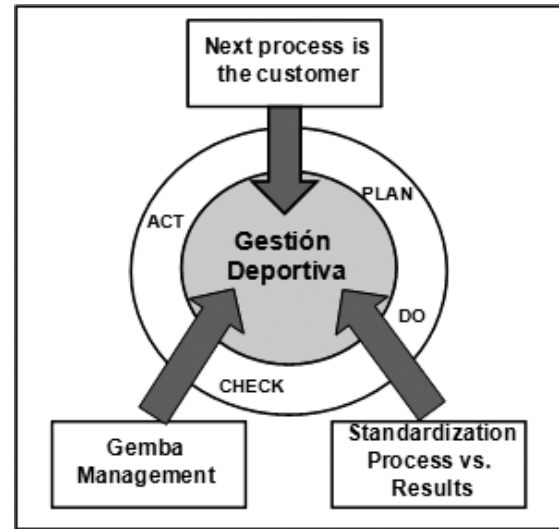
Sustentados en la revisión de la literatura y el trabajo empírico es posible indicar que pueden existir múltiples variables para indicar los éxitos de una organización deportiva dedicada al fútbol, y, en particular, para intentar buscar las posibles razones que han llevado al Deportivo Toluca Fútbol Club hasta estas instancias en las que se encuentra en la historia del fútbol mexicano. Se podría hablar de la influencia, del liderazgo y de la gestión que tuvieron cada uno de los entrenadores que los han hecho campeones; la capacidad y el talento de los grandes jugadores que han pasado en esta institución, o la fuerza de empuje de la afición (las porras) en los últimos años.

Sin embargo, con base en la evidencia encontrada en el caso de estudio, es posible indicar que además de todos estos elementos que se pueden incluir en el posible éxito de un equipo de fútbol del siglo XXI, estos elementos son importantes, pero se tiene que ir mucho más allá de lo que ocurre en relación al juego mismo. En este sentido, de acuerdo a la evidencia encontrada, los éxitos del Deportivo Toluca Fútbol Club han sido el resultado de un sistema de gestión eficaz sustentado en el *Kaizen* que se ha ido consolidando a lo largo de los años por el trabajo de varias personas que colaboran en esta institución; todo ello cobijado bajo un liderazgo y filosofía en la que don Nemesio Díez y su hijo Valentín Díez, han

impregnado en cualquier persona que trabaja en el club.

El sistema de gestión basado en el *Kaizen* del Deportivo Toluca Fútbol Club les ha permitido tomar decisiones primordiales que han sido comunicadas, difundidas y compartidas en todas las áreas administrativas y en la gestión deportiva de los Diablos Rojos. Un elemento crucial de este mecanismo al momento de operar el sistema de gestión basado en el *Kaizen* ha sido centrar todos los esfuerzos y las decisiones en lo que denominamos “gestión inversa”, centrada en el *gemba* dirigiendo la energía administrativa hacia los jugadores y el cuerpo técnico (gestión deportiva). Básicamente en todo momento siguen una gestión basada en los procesos siguiendo el ciclo PDCA en todo momento. La figura 3, sobre el marco conceptual, de la gestión de la mejora continua, sintetiza la evidencia encontrada que responde a la pregunta de investigación: ¿Cómo se aplica la gestión del *Kaizen* en un entorno específico como es una organización deportiva dedicada al fútbol en México?

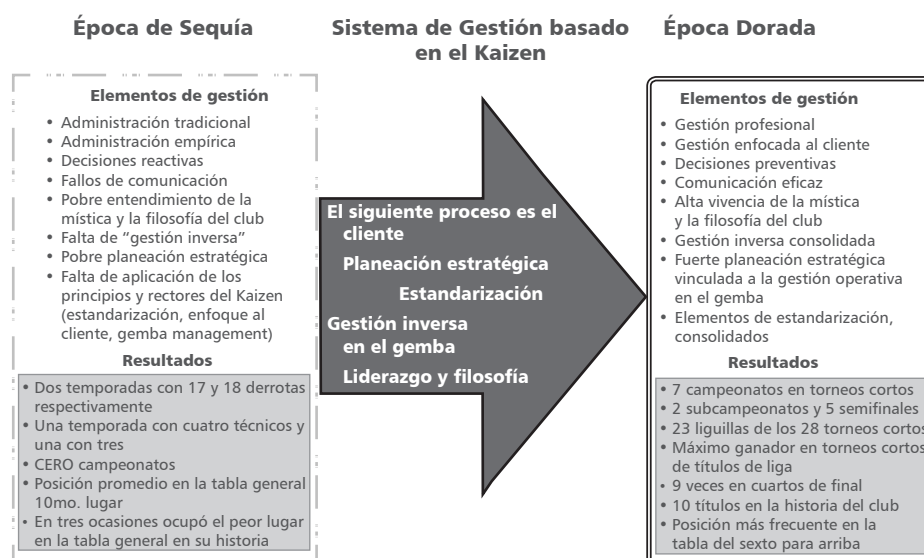
Figura 4. Marco conceptual de la gestión de la mejora continua



Fuente: Elaboración propia.

A través de este marco de gestión de la mejora continua, el Deportivo Toluca Fútbol Club ha pasado de una gestión empírica y tradicional a una gestión profesional sustentada en la mejora continua (el *Kaizen*) en la que todos los departamentos del club tienen claro cuál es su responsabilidad y qué tienen que hacer para potenciar el equipo de fútbol, los jugadores y el cuerpo técnico (la gestión deportiva). En la figura 4 se muestra de forma esquemática lo anteriormente señalado.

Figura 5. Resumen de la evolución del Deportivo Toluca Fútbol Club en su gestión



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, esta investigación en ningún momento trata de generalizar sus resultados y conclusiones ya que está basada en un caso de estudio muy específico: la gestión deportiva de un equipo de fútbol en México, pero vale la pena resaltar que una generalización analítica puede ser posible con base en los resultados encontrados y el contexto señalado. Además, tampoco fue posible observar todos los principios del *Kaizen* ya que su aplicación se encuentra en una etapa de inicio, por lo que el caso solo se circunscribe a tres de los seis principios rectores que la literatura indica (Imai 1986; 1997). Por lo tanto, nuestra contribución

teórica puede ser enriquecida y ampliada en futuras investigaciones en dos líneas principales: i) analizar otros casos de estudio en otros países donde se haya aplicado el *Kaizen* en una organización deportiva dedicada al fútbol; y, ii) se pueden conducir estudios cuantitativos que prueben y testen los principios rectores aplicados en una organización deportiva dedicada al fútbol y que lleven al marco encontrado a un modelo teórico, y que nos indique ciertas o posibles relaciones causales entre los elementos encontrados con respecto a otras posibles variables tales como el rendimiento financiero de la organización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berger, A. 1997. "Continuous improvement and Kaizen: Standardizations and organizational designs". *Integrated Manufacturing System*, 8 (2):110-117.
- Bokeno, M. 2009. An alternative sports metaphor for understanding teamwork as complex: soccer, 11 (2):79-86.
- Boon, B. and Sierksma, G. 2003. "Team formation: matching quality supply and quality demand". *European Journal of Operational Research*, 148 (2), 277-292.
- Brunet, A. P. and New, S. 2003. "Kaizen in Japan: an empirical study". *International Journal of Operations & Production Management*, 23 (12):1426-1446.
- Buchanan, D. A. 2001. "The role of photography in organizational research: A reengineering case illustration". *Journal of Management Inquiry*, 10 (2):151-164.
- Chadwick, S. 2009. "From outside lane to inside track: sport management research in the twenty-first century". *Management Decision*, 47 (1):191-203.
- Cheser, R. 1994. "Kaizen is more than continuous improvement". *Quality Progress*, 27:23-25.
- Eisenhardt, K. M. and Graebner, M. 2007. "Theory building from cases: Opportunities and challenges". *Academy of Management Journal*, 50 (1):25-32.
- Elberse, A., Ballve, A., and Herrero, G. 2008. "Club Atlético Boca Juniors. Case Study for Teaching". *Harvard Business School Cases*.
- Espitia-Escuer, M. and García-Cebrián, L. 2006. "Performance in Sports Teams: results and potential in the professional soccer league in Spain". *Management Decision*, 44 (8):1020-1030.
- Federación Mexicana de Fútbol. 2010. Federación Mexicana de Fútbol Asociación. A. C. <http://www.femexfut.org.mx/portalv2/> (Last time visited on November 26th, 2010).
- Frick, B. and Simmons, R. 2008. "The impact of managerial quality on organizational performance: evidence from German Soccer". *Managerial and Decision Economics*, 29 (7):593-600.
- Gilmore, S. and Gilson, C. 2009. "Finding form: Elite sports and the business of change". *Journal of Organizational Change Management*, 20 (3):409-428.
- Frank, E. 2010. "Private Firm, Public Corporation or Member's Association Governance Structures in European Football". *International Journal of Sport Finance*, 5:108-127.
- García-del-Barrio, P. and Pujol, F. 2004. "Pay and performance in the Spanish soccer league: who gets the expected monopsony rents". *Working Paper No. 05/04*, Universidad de Navarra.
- Garduño-Ramírez, Guillermo. 2007. *90 años: La Historia del Deportivo Toluca Fútbol Club*. 1:1-320.
- Goosens, D. and Spieksma, F. 2009. "Scheduling the Belgian Soccer League". *Interfaces*, 39 (2):109-118.
- Groenewel, M. 2009. "European Sport Governance, Citizens and the State. Finding a (co) productive balance for the Twenty-First Century". *Public Management Review*, 11 (4):421-440.
- Haas, D. J. 2003. "Productive Efficiency of English Football Teams - A data envelopment analysis approach". *Managerial and Decision Economics*, 24 (5):403-410.
- Imai, M. 1986. *Kaizen-The key to Japan's Competitive Success*. New York: Random House.
- _____. 1997. *Gemba Kaizen*. New York: McGraw-Hill.
- Lillrank, P. and Kano, N. 1989. *Continuous Improvement-Quality Control Circles in Japanese Industry*. Ann Arbor MI: University of Michigan.
- Lucifora, C. and Simmons, R. 2003. Superstar effects in sport: evidence from Italian soccer. *Journal of Sports Economics*, 4, 35-55.
- Madeiro, G. 2007. Sport and Power: globalization and merchandizing in the soccer world. *Society and Business Review*, 2 (3), 287-298.
- Manos, A. 2007. The benefits of Kaizen and Kaizen events. *Quality Progress*, 40 (2):47.
- Miles, M.B., and Huberman, M. 1994. *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, CA.: Sage Publications Inc.
- Montabon, F. 2005. Using Kaizen Events for Back Office Processes: Recruitment of frontline Supervisor Co-ops. *Total Quality Management and Business Excellence*, 16 (10):1139-1147.
- Murphy, A. 2006. Leadership the Sven-Göran Eriksson Way: How to turn your team into winners. *Leadership & Organization Development Journal*, 27 (4):1-5.
- Neale, W.C. 1964. "The peculiar economics of professional sports". *Quarterly Journal of Economics*, 78:1-14.
- Newitt, D. J. 1996. "Beyond BPR & TQM Managing through processes: Is kaizen enough?". *Industrial Engineering*, London, U.K.: Institution of Electric Engineers.
- Olson, E., Duray, R. and Slater, S. 2010. "Building Arsenal's Stadium". *Marketing Management*, 19 (2):34-39.
- Pestana-Barros, C., and Leach, S. 2007. "Technical efficiency in the English Football Association

- Premier League with a stochastic cost frontier". *Applied Economics Letters*, 14:731-741.
- Pettigrew, A. M. 1990. "Longitudinal Field Research: Theory and Practice". *Organization Science*, 1 (3):267-292.
- _____. 1997. "What is a processual analysis?". *Scandinavian Journal of Management*, 13 (4):337-348.
- Philips, J. 1981. "Assessing measurement error in key informant reports: a methodological note on organizational analysis in marketing". *Journal of Marketing Research*, 22 (5):395-415.
- Planellas, M., and Parada, P. 2006. *Case Study for Teaching of ESADE Business School*. Barcelona, España.
- Sing, J. and Sing, H. 2009. "Kaizen philosophy: A review of literature". *The IUP Journal of Operations Management*, 8 (2):51-72.
- Stake, R. E. 2000. "Case studies". En Denzin, N.; Lincoln, Y. (ed). *The Handbook of qualitative research (2^a edition)*. USA: Sage Publications Inc., 435-454.
- Suárez-Barraza, Manuel F. 2007. *El Kaizen: La filosofía de mejora continua e innovación incremental detrás de la administración por calidad total*. México, D.F.: Panorama Editorial.
- _____. 2009. *El Kaizen-GP: la aplicación y sostenibilidad de la mejora continua de procesos en la gestión pública*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa Editorial.
- Suárez-Barraza, M. F., Smith, T. and Dahlgaard-Park, S. 2009. "Lean-Kaizen Public Service: an empirical approach in Spanish local governments". *The TQM Journal*, 21 (2):143-167.
- Suárez-Barraza, M.F. and Cisneros, E. 2010. *El Deportivo Toluca Fútbol Club: su sistema de gestión. Case Study for Teaching of Graduate School of Management of Tecnológico de Monterrey*. Toluca, México.
- Sugden, J. and Tomlinson, A. 2005. "Not for the good of the game: crisis and credibility in the Governance of World Football". En Allison, L. (ed.) *The Global Politics of Sports*. London: Routledge Editorial.
- Strauss, A. L., and Corbin, J. 1990. *Basics of qualitative research: Grounded theories procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage Publications Inc.
- Szymanski, S., and Kuypers, T. 1999. "The English football industry: profit, performance and industrial structure". *International Review of Applied Economics*, 11:135-153.
- Torgler, B. And Schmidt, S. 2007. "What shapes player performance in soccer? Empirical findings from a panel analysis?". *Applied Economics*, 29:2355-2369.
- Tolumes, A. 2005. "Soccer Team Scores its goals with ISO 9001". *Quality Progress*, 38 (7):48-52.
- Yin, R. 1994. *Case study research, design and methods*. Thousands Oaks, California: Sage Publications.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Suárez-Barraza, Manuel F. & Miguel-Dávila, José Ángel. 2012. "El kaizen en una organización deportiva: un esquema de mejora continua". <i>Administración & Desarrollo</i> 40(55): 61-76.	Suárez-Barraza, M. F. & Miguel-Dávila, J. A. 2012. El kaizen en una organización deportiva: un esquema de mejora continua. <i>Administración & Desarrollo</i> , 40(55), 61-76.	Suárez-Barraza, M. F. & Miguel-Dávila, J. A. "El kaizen en una organización deportiva: un esquema de mejora continua". <i>Administración & Desarrollo</i> 40.55 (2012): 61-76.

resumen

Las relaciones interorganizacionales e intersectoriales entre las organizaciones sin fines de lucro y el sector privado han ganado gran importancia en la última década debido a que representan una interesante alternativa para solucionar los diferentes problemas que afrontan dichas organizaciones y satisfacer sus necesidades. A partir de una revisión teórica sobre las alianzas entre las organizaciones de estos dos sectores, se identificaron las motivaciones, los aspectos críticos y trece formas diferentes de relación: alianzas de marca, aportes al fortalecimiento institucional, búsqueda y generación de mercados, co-creación, contratos de licencia de marca o imagen, donaciones corporativas, fundaciones empresariales, maratones solidarias, marketing con causa, marketing político, patrocinios, promoción o publicidad conjunta y sociedad estratégica. Estas relaciones se describirán brevemente y se catalogarán de acuerdo con los tres modelos identificados de dominancia-beneficio, estado de la relación y tipo de actividades. Se destaca el interés de las empresas por migrar de formas tradicionales de filantropía a alternativas estratégicas y comerciales que involucren, entre otros, mayor interactividad, compromiso con la causa y desarrollo de diferentes alternativas de promoción, como por ejemplo las alianzas de marca y las fundaciones empresariales.

Palabras clave: organización sin fines de lucro, tercer sector, relaciones interorganizacionales, relaciones intersectoriales, sector privado.

abstract

Forms and Categorization of the Relations between Not-for-Profit Organizations and the Private Sector: A Review

The inter-organizational and inter-sectorial relations among not-for-profit organizations and the private sector have become very important in the past decade due to the fact that they represent an interesting alternative for solving the different problems said organizations face and satisfying their needs. Based on a theoretical review of the alliances between the organizations in these two sectors, it was possible to identify the motivations, the critical aspects and thirteen different types of relationships: brand-name alliances, contributions to institutional strengthening, search for and generation of markets, co-creation, contracts for brand-name or image licensing, corporate donations, entrepreneurial foundations, solidarity marathons, marketing with causes, political marketing, sponsorships, promotion or publicity and strategic society. These relationships are briefly described and catalogued according to the three models of dominance identified: benefit, state of the relationship and type of activities. Emphasis is given to the interest of firms in moving from traditional forms of philanthropy to strategic and commercial alternatives that involve, among other things, greater interactivity, commitment to a cause and development of different promotion alternatives, such as brand-name alliances and entrepreneurial foundations.

Key words: not-for-profit organization, third sector, inter-organizational relations, inter-sectorial relations, private sector.

resumo

Formas e categorização das relações entre as organizações sem fins lucrativos e o setor privado: uma revisão

As relações interorganizacionais e intersectoriais entre as organizações sem fins lucrativos e o setor privado vêm ganhando grande importância na última década devido a que representam uma interessante alternativa para solucionar os diferentes problemas que enfrentam tais organizações e satisfazer suas necessidades. A partir de uma revisão teórica sobre as alianças entre as organizações desses dois setores, identificaram-se as motivações, os aspectos críticos e treze formas de relação: alianças de marca, contribuições para o fortalecimento institucional, busca e geração de mercados, cocriação, contratos de licença de marca ou imagem, doações corporativas, fundações empresariais, maratonas solidárias, marketing com causa, marketing político, patrocinios, promoção ou publicidade conjunta e sociedade estratégica. Essas relações se descreverão brevemente e se catalogarão de acordo com os três modelos identificados de dominância-benefício, estado da relação e tipo de atividades. Destaca-se o interesse das empresas por migrar de formas tradicionais de filantropia a alternativas estratégicas e comerciais que envolvem, entre outros, maior interatividade, compromisso com a causa e desenvolvimento de diferentes alternativas de promoção, como por exemplo, as alianças de marca e as fundações empresariais.

Palavras chave: organização sem fins lucrativos, terceiro setor, relações interorganizacionais, relações intersectoriais, setor privado.

Recibido: marzo de 2012 / Aprobado: mayo de 2012

CORREO IMPRESO: Carrera 30 No. 45-03, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia.

Morales Romero, Adriana y Duque Oliva, Edison Jair. 2012. "Formas y categorización de las relaciones entre las organizaciones sin fines de lucro y el sector privado: una revisión". *Administración & Desarrollo* 40(55):77-92.

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**

Introducción

El incremento en la última década de las organizaciones sin fines de lucro debido a la crisis social, tercerización de las labores del Estado y la necesidad de las empresas por generar una imagen más responsable y ampliar su presencia en el mercado ha despertado el interés en la adopción de diferentes estrategias para asegurar su presencia en el intenso mundo competitivo de hoy día; una de esas estrategias es las relaciones interorganizacionales entre el tercer sector y el sector lucrativo.

Estas relaciones permiten a las organizaciones sin fines de lucro aumentar sus fuentes de financiamiento y mejorar su desempeño organizacional; por otro lado, las empresas encuentran en estas alianzas la oportunidad de implementar nuevas formas de publicidad y mejorar su reputación frente a los clientes, entre otros beneficios.

La falta de conceptos precisos sobre las formas que adoptan las relaciones interorganizacionales entre estos sectores dificulta su conceptualización, identificación y categorización. A partir de una revisión teórica, se detectaron trece clases de posibles relaciones, entre las que se encuentran las donaciones, *marketing* con causa, alianzas de marca y las sociedades estratégicas. A partir de la identificación de tres modelos de categorización se pudieron

* Diseñadora industrial y candidata a Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia.

CORREO-E: amoralesro@unal.edu.co.

** Administrador de empresas de la Universidad Nacional de Colombia, MBA de la Universidad de los Andes, MSc Universitat Pompeu Fabra, DEA en Marketing, Universidad de Valencia y candidato a doctor en Marketing. Profesor de tiempo completo de la Universidad Nacional.

CORREO-E: ejuqueo@unal.edu.co

establecer dos alternativas de clasificación para las relaciones identificadas.

El artículo se divide en cinco partes: en la primera y la segunda partes se trabaja sobre el concepto de organizaciones sin fin de lucro y las motivaciones para la construcción de las alianzas. En la tercera parte se aborda el concepto de relación interorganizacional como una alternativa de alianza. En el cuarto apartado, como consecuencia de los hallazgos de las etapas iniciales de la investigación, se desarrolla el concepto de relación interorganizacional entre el sector privado y el tercer sector y se exponen algunos elementos relacionados con los beneficios y aspectos críticos para este tipo de alianzas.

Finalmente, en la quinta parte del presente artículo se hace una presentación de las posibles relaciones entre las partes involucradas y algunas posibilidades de categorización.

En este artículo y como consecuencia de la revisión literaria realizada se reconocen como sinónimos tercer sector, organizaciones sin fines —o sin fin— de lucro (OSFL) y organizaciones sin ánimo de lucro. Por otro lado, los términos sector privado, sector lucrativo, empresas y organizaciones con ánimo de lucro se consideran equivalentes.

Justificación

En la década pasada las OSFL tuvieron un crecimiento acelerado (Yaziji 2004), con un mayor número de organizaciones tratando de satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad; esto ha generado un estado de presión y competencia entre ellas, sobre todo por la consolidación de sus estructuras organizacionales y de financiamiento (Dolnicar & Lazarevski 2009; Weinberg & Ritchie 1999). Con este fin se han tenido que adoptar diferentes técnicas cercanas a las empleadas por el sector privado o lucrativo. Una de las alternativas más comunes hoy en día es el establecimiento de relaciones entre organizaciones de la misma clase y otras provenientes de diferentes sectores (Blau & Rabrenovic 1991; Gutiérrez, Franco et al. 2007).

Por su parte, en respuesta a la necesidad de ser percibidas como socialmente responsables, la competencia por los consumidores en el mercado y la creciente preocupación por los efectos de sus operaciones en la comunidad, las empresas del sector privado han iniciado una fuerte búsqueda por la creación

de relaciones con el tercer sector (Brugmann & Prahalad 2007; Holmes & Moir 2007; Lee 2011). Sin embargo, los estudios teóricos sobre las alianzas entre organizaciones se han concentrado en las relaciones entre tipos similares, y los avances intersectoriales se han focalizado en las relaciones entre el tercer sector y el Gobierno, por lo cual existe una relativa escasez de estudios y conceptualización sobre las alianzas entre el sector privado y las OSFL (Austin 2000).

Las alianzas entre las OSFL y las empresas privadas son una forma estratégica de construir relaciones, las cuales contienen elementos particulares que las diferencian de otras formas de relación (Austin 2000; Berger, Cunningham et al. 2004). Contribuir al entendimiento y fortalecimiento de estas alianzas y comprender las variables que afectan su desarrollo es importante para proveer conocimientos que permitan a estas organizaciones participar del intenso mundo competitivo de hoy día (Arnett, German et al. 2003; Pope, Isely et al. 2009).

Por otro lado, los estudios sobre alianzas entre el tercer sector y las empresas privadas se han concentrado en las relaciones más frecuentes, como el *marketing* con causa, las donaciones y la creación de fundaciones. Se han dejado para futuras discusiones otras alianzas importantes (Samu & Wymer 2001; D. Suárez & Hwang 2012), cuyo estudio es importante desde la perspectiva teórica y de gestión.

El tercer sector

Etzioni (1973) fue el primer autor en reconocer la existencia de un nuevo ramo, el tercer sector, conformado por una serie de organizaciones con características similares y con una misión particular y diferente a las de los sectores ya existentes. Etzioni afirma que este sector nace como una tercera y nueva alternativa privada para atender las necesidades de la población, entre el sector gubernamental y el mercado; que combina lo mejor de los otros dos sectores: la eficacia y flexibilidad del mercado y la planeación y equidad del Estado.

Las misiones de las organizaciones de este sector son, por lo general, poco lucrativas para el sector privado y muy costosas para los gobiernos (Dolnicar et al. 2009). Esta nueva fuerza es liderada por iniciativas voluntarias, dirigidas a la búsqueda del bien común y, en especial, a la resolución de problemas de grupos vulnerables (Ogliastri 2003).

El tercer sector está compuesto por un grupo misceláneo de organizaciones, que comparten características similares que las hacen pertenecer al sector social, entre las cuales se encuentran organizaciones sin fines de lucro (OSFL) –también llamadas organizaciones sociales civiles (OSC) u organizaciones sin ánimo de lucro–, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, fundaciones, iglesias, entre otros (Gutiérrez et al. 2007; Salamon, Anheier et al. 1999; Villar 1998). Por lo común, las organizaciones partícipes del sector se agrupan bajo el nombre de organizaciones sin ánimo o fin de lucro (Salamon et al. 1999).

Las OSFL han ganado legitimidad y reconocimiento debido a que comparten, más allá de sus aspectos formales, una identidad común que hace hincapié en su compromiso por velar por los derechos de las minorías y abogar por la construcción de una mejor sociedad (Thompson, Tancredi et al. 2000).

Las OSFL se caracterizan por realizar acciones humanitarias y de cooperación; su ejercicio está encaminado, sobre todo, al alivio del sufrimiento, la promoción de los intereses de los menos favorecidos, la protección del ambiente, proporcionar servicios sociales básicos y el desarrollo comunitario (Thompson et al. 2000; Werker & Ahmed 2008).

En otras palabras, el concepto de organizaciones sin ánimo de lucro o de la sociedad civil se puede definir como una colectividad de personas e instituciones que operan con la convicción de realizar cambios de orden social, en términos de las desigualdades percibidas, más allá de los intereses individuales. Son, en otras palabras, estructuras sociales cuyas bases se construyen en los principios de solidaridad y trabajo voluntario (González 2008).

El crecimiento acelerado de las OSFL a nivel mundial ha sido estudiado por varios teóricos, quienes atribuyen su desarrollo a diferentes tendencias y situaciones de la economía actual, entre las cuales se destacan:

- Las fallas del Estado y la empresa privada para proveer servicios básicos, calidad de vida a toda la población y protección a las comunidades vulnerables; además de no suplir la necesidad de difundir mensajes sobre valores y creencias (Ogliastri 2003).
- Los desequilibrios sociales en relación con la distribución de la riqueza, dificultad en el acceso a los beneficios básicos tanto sociales como culturales de la sociedad moderna y en general

la inestabilidad social como consecuencia del acelerado proceso de globalización (Salamon et al. 1999; Thompson et al. 2000).

- La aparición de tendencias civiles, ideas y tecnología. Los gobiernos han cedido parte de sus labores de ayuda a las OSFL siguiendo la tendencia del sector privado a externalizar las funciones no esenciales y su supuesto fracaso en el cubrimiento y asistencia (Galaskiewicz, Bielefeld et al. 2006; Werker et al. 2008).
- La reducción en los costos de comunicación ha hecho que sea más fácil y económico para los empresarios de las organizaciones del tercer sector constituirse (Werker et al. 2008).
- A pesar del crecimiento económico, el número de empleados formales ha disminuido; en consecuencia, la protección social a la que tienen derechos los ciudadanos de cada país disminuye de forma drástica y más personas quedan en situación de desamparo (Thompson et al. 2000).
- La intensificación de la exclusión social, aumento de los problemas medioambientales y la exacerbación de desigualdades en materia social y laboral, producto de la globalización (González 2008).

Las organizaciones del tercer sector están conformadas, en su mayoría, por empleados altruistas y voluntarios que trabajan con fines ideológicos más que financieros (su principal objetivo es mejorar la calidad de vida). Sus fundadores son, por lo general, individuos apasionados y creativos que algunas veces generan un nuevo producto, idea o mejor manera de ofrecer bienes y servicios existentes; son, además, donadores, y muchos de ellos, pobres o anónimos.

Al depender de donaciones, estas organizaciones enfrentan graves problemas de financiación y en muchas ocasiones son débiles por carecer de formas estables de autofinanciamiento y debido a que su fuerza de trabajo, en muchas ocasiones, está compuesta por voluntarios; sin dinero y sin empleados no es mucho lo que una OSFL puede hacer para lograr su misión humanitaria (Thompson et al. 2000; Werker et al. 2008).

Thompson et al. (2000) aseguran que

Parte de la misión del tercer sector es poner a prueba modelos innovadores en el área social, una vez viables, estos modelos pueden ser distribuidos o replicados y con suerte, se transforman en políticas públicas. En este sentido, en parte del tercer sector funciona un laboratorio de investigación

y desarrollo para el progreso social. Estas organizaciones juegan un papel muy importante en la sociedad, el avance y la innovación, donde el gobierno no tiene ni la flexibilidad ni la voluntad para hacerlo (p. 1383).

La necesidad de construir alianzas

Como se mencionó anteriormente, las OSFL enfrentan problemas de estructuración organizacional y financiera; en la actualidad, con tendencias empresariales que surgen en teorías como el *marketing* relacional¹ que sugieren que las organizaciones “*para ser competidoras efectivas –en la economía mundial– requieren ser cooperadoras –en alguna red–*” (Morgan & Hunt 1994, p. 20), surgen las alianzas como una alternativa clara para solventar dificultades, fortalecerse y sobre todo para hacerse partícipes de redes estratégicas.

Por otro lado, la teoría de los *stakeholders*² sugiere que las organizaciones deben formular e implementar procesos que satisfagan los intereses de todos aquellos grupos que tienen intereses comprometidos en la organización, y que permitan, a su vez, integrar las diferentes relaciones que aseguren el éxito a largo plazo. Se reconocen como *stakeholders*: accionistas, empleados, clientes, proveedores, comunidades y otros (Freeman 2004; Freeman & McVea 2001). Autores como Botero (2009) sostienen que el sector empresarial está enfrentando la necesidad de reconocer su responsabilidad frente a la satisfacción del bien común (grupos de interés asociados).

La supervivencia de las organizaciones depende de los *stakeholders*, ya que son los principales consumidores de los bienes y servicios ofrecidos por estas, y de esta manera se convierten en elementos clave para el proceso de generación de utilidades; por tal razón, es vital para las empresas establecer un verdadero compromiso con los grupos de interés que conduzca a su desarrollo y al logro de las metas corporativas (T. Suárez 2007). Las metas sociales de la empresa deben estar implícitas en su misión, visión y planes estratégicos (Gallego 2006).

¹ Morgan & Hunt definieron el concepto de marketing relacional como “*todas las actividades de marketing dirigidas a establecer, desarrollar y mantener intercambios relaciones exitosos*” (1994, p. 22).

² Cualquier grupo o individuo que es afectado por el logro de los objetivos de la organización o que puede afectar la consecución de los objetivos de la organización (Freeman 2004; Freeman & McVea 2001). En español el término *stakeholders* ha sido traducido como grupos de interés.

En la actualidad y siguiendo los postulados anteriores, es difícil pensar en una organización, en especial que provee servicios, que no opere en cooperación o en red con otras organizaciones (Galaskiewicz et al. 2006; Tubin & Levin-Rozalis 2008). El tercer sector no se ha escapado de la intensa situación de competencia; sin embargo, tradicionalmente se ha caracterizado por su habilidad para cooperar y formar alianzas y de esta manera lograr un desempeño aceptable, lo cual constituye una de sus fortalezas destacables (Weinberg et al. 1999).

La globalización de la economía ha generado un entorno empresarial en el cual a las organizaciones les resulta cada vez más difícil competir y afrontar desafíos en solitario (Urra 1999).

Para las OSFL la integración con otras organizaciones o personas que puedan hacerse partícipes de su causa es imprescindible, ya que cada vez es mayor el número de actores y recursos necesarios para poner en práctica un programa (Blau et al. 1991). Las condiciones para encontrar aliados están relacionadas con el hecho de que la mayoría de las OSFL no venden productos, sino que tratan de vender la misión de su organización, sus ideas, programas y servicios (Blery, Katseli et al. 2010). Los esfuerzos de las OSFL por conseguir aliados se orienta sobre todo a la consecución de personal de apoyo y recursos económicos (Pope et al. 2009).

El principal reto que tiene el sector empresarial es empezar a valorar a los *stakeholders* como grupos de personas, con sentimientos, necesidades, capacidades y expectativas; y tener en cuenta sus actividades para generar un intercambio de recursos y mejorar sus condiciones de vida (T. Suárez 2007).

Relaciones interorganizacionales

Las relaciones o alianzas interorganizacionales se definen como un acuerdo para el trabajo común de dos o más organizaciones distintas que trabajan de forma conjunta con el fin de generar sinergias (Ojeda 2009). En otras palabras, son vínculos y operaciones permanentes que se producen entre dos o más organizaciones (Jaskyte & Lee 2006).

En la literatura, también se conocen con los siguientes términos: relación, asociación, alianza, cooperación, colaboración y coordinación (Tubin et al. 2008). En otras palabras, puede entenderse como “*la asociación que permite a diferentes organizaciones*

aportar diferentes habilidades y conocimientos en un marco común, para proveer soluciones que ninguno de los participantes puede proporcionar por separado” (Tubin et al. 2008, p. 705).

Las relaciones interorganizacionales responden a las necesidades de las organizaciones relacionadas con ser más competitivas, intercambiar conocimientos, desarrollar un mejor entendimiento de nuevos mercados, servir de medio para el desarrollo de sinergias. En general, estas relaciones son una estrategia para lograr objetivos comunes de las empresas involucradas (Ojeda 2009).

Las relaciones interorganizacionales se han convertido en una alternativa popular de las organizaciones no lucrativas para desarrollar ventajas competitivas, incrementar la capacidad de innovación, aumentar el número de voluntarios y, en especial, fortalecer sus estructuras de financiamiento (Berger et al. 2004; Galaskiewicz et al. 2006; Gutiérrez et al. 2007; Jaskyte et al. 2006). Se destacan principalmente cuatro tipos de relaciones: con entidades oficiales o públicas, con el empresariado, con otras organizaciones del tercer sector y con universidades (Gutiérrez et al. 2007).

Estas relaciones propenden al establecimiento de relaciones de cooperación³ entre las partes. En el campo interorganizacional, la cooperación se entiende como *“un acuerdo deliberado, explícito y a largo plazo, entre dos o más empresas entre las que no existe subordinación para el desarrollo común de una actividad concreta, de manera que permita a cada participante lograr algún objetivo inalcanzable por sí mismo”* (Urra 1999, 38). En otras palabras, la cooperación es un conjunto de comportamientos o actividades entre dos o más organizaciones para alcanzar resultados satisfactorios para las partes (Wilson & Nielson 2001).

Relaciones interorganizacionales entre el tercer sector y el sector privado

Concepto

Realizar algún tipo de donación o acción filantrópica es parte de la vida de muchos hombres de negocios; tradicionalmente, las iniciativas dependen de la ética

³ La cooperación se define en pocas palabras como una relación de mutuo beneficio (Escribá & Urra 2002).

de la persona, su preparación cultural y el nivel de relación con su comunidad. Sin embargo, en la actualidad se hace evidente un creciente cambio en la forma en que se percibe la filantropía; los criterios utilizados por aquellos que tienen el poder de decidir sobre la participación de las empresas en las iniciativas encaminadas al desarrollo social se están trasladando a formas más estructuradas de contribuir a aliviar las difíciles condiciones en las que se encuentran ciertas comunidades, en lugar de solo ayudar a través de donaciones de caridad a superar aspectos superficiales; de las iniciativas personales se está migrando a las decisiones corporativas (Thompson et al. 2000).

Mientras las empresas han descubierto la importancia de las OSFL como una alternativa valiosa para contribuir al desarrollo social y dirigirse hacia ciertos mercados, el tercer sector se ha percatado de que establecer alianzas con empresas elegidas de forma cuidadosa puede desencadenar poderosas fuerzas de fortalecimiento y bienestar. Estas interacciones se han consolidado y han generado nuevos vínculos entre los sectores, los cuales están realizando cada vez más negocios en conjunto, buscando utilidades y múltiples beneficios, equidad social y empoderamiento, como parte de la cadena de valor de las organizaciones involucradas (Brugmann et al. 2007). Sin embargo, no hay que desconocer el hecho de que para muchas empresas el asistencialismo y las acciones filantrópicas basadas en la donación tradicional continúan siendo los aportes más importantes y frecuentes en términos de apoyo a la comunidad y a organizaciones del tercer sector (Botero 2009).

Es así como hoy en día, con mayor frecuencia, las empresas están realizando donaciones, estableciendo proyectos de esfuerzo conjunto con comunidades específicas, asociándose con organizaciones del tercer sector o realizando trabajo voluntario (Thompson et al. 2000).

Las relaciones entre las OSFL y las empresas –conocidas en inglés como *nonprofit-business alliances (NBA)*– se definen como cualquier tipo de relación o alianza que se origine entre estas partes (Samu et al. 2001). Este tipo de relación interorganizacional ha adoptado diferentes nombres: filantropía empresarial, asociaciones empresas-comunidad, alianzas sociales, asociaciones sociales, relaciones comunitarias, entre otras (Lee 2011; Thompson et al. 2000).

Las relaciones entre organizaciones del tercer sector y el sector privado involucran una premisa adicional, y es que están inscritas en un marco de colaboración intersectorial, que según Bryson, Crosby et al. (2006) se entiende como *“el vínculo o intercambio de información, recursos, actividades y capacidades de las organizaciones en dos o más sectores para lograr conjuntamente un resultado que no se puede lograr por las organizaciones de un sector por separado”* (p. 44).

Por otra parte, como advierten Austin (2000) y Suárez et al. (2012), el siglo XXI será la era de una acelerada interdependencia y las relaciones transversales de los diferentes sectores se intensificarán; las relaciones entre el tercer sector y el privado son y seguirán siendo cada vez más importantes desde el ámbito estratégico. Por último, cabe anotar que en esta clase de alianzas se considera legítimo que de la relación se deriven beneficios económicos para las partes (Ogliastri 2003).

Motivaciones

Existen varias razones por las cuales se dan este tipo de relaciones:

- Las OSFL buscan fuentes adicionales de financiamiento, acceso a diferentes productos, servicios y tecnologías, y obtener mayor reconocimiento (Berger et al. 2004; Blau et al. 1991).
- Las empresas se ven motivadas al incrementar y mejorar su reputación e imagen, mejorar la moral, reclutamiento y retención de los empleados, desarrollar nuevas habilidades, fomentar los valores corporativos, aumentar el número de consumidores, realizar pruebas de tecnología y desarrollo (Austin 2000).
- Margolis & Walsh (2003) afirman que algunos estudios han demostrado que los posibles beneficios económicos de esta clase de relaciones representan para las empresas factores secundarios para emprender iniciativas de apoyo a causas sociales.
- Tanto para el sector no lucrativo como para las empresas, sus relaciones representan oportunidades de mejoramiento y construcción de nuevas relaciones con los *stakeholders* de las organizaciones (Freeman 2004; Freeman et al. 2001; Margolis et al. 2003).

Algunos autores, como Samu et al. (2001), atribuyen el crecimiento de las relaciones entre las OSFL y las empresas privadas a dos factores fundamentales:

- El primero es que las OSFL sufren diferentes presiones por la reducción de fondos para desarrollar tareas antes a cargo del Gobierno.
- El segundo es que la filantropía corporativa tradicional, entendida como donaciones en dinero o especie que se hacían a las OSFL, está en declive, dado que el sector privado ha comprendido que puede obtener más beneficios para su desempeño más allá de una simple contribución, a través de la construcción de una relación más sólida con el tercer sector.

El enfoque sistémico ha permitido que las organizaciones reconozcan que son actores de la sociedad y que comprendan que intervienen o afectan y se ven afectadas por el entorno en el cual se desenvuelven, y que esta mutua relación afecta su supervivencia. Es así como las empresas están migrando hacia un modelo de gestión que trasciende las prácticas paternalistas y asistenciales para comprometerse y hacer frente a fenómenos como la globalización, el deterioro del medio ambiente, la violación de derechos humanos, la falta de equidad social, la contaminación y el trabajo infantil, entre otros (Gallego 2006).

Por otra parte, como sugieren Suárez et al. (2012), las empresas están desarrollando vínculos con las OSFL que involucran diferentes dimensiones de participación y compromiso. En este mismo sentido, Porter (2008) afirma que la comunidad empresarial, a través de diferentes programas de responsabilidad social, ha logrado vincularse a diferentes organizaciones que promueven el desarrollo social y que cada vez más está en busca de una verdadera *“filantropía estratégica”*, donde los beneficios de las alianzas generen valor a la organización y contribuyan a su fortalecimiento para enfrentar la competencia. En otras palabras, esta nueva filantropía debe permitir a la empresa participante ser más competitiva.

Beneficios

Las relaciones entre el sector privado y el tercer sector son buenas y además necesarias, ya que estas alianzas o asociaciones tienen el potencial de generar sinergias antes inexploradas y un amplio abanico de beneficios para las partes (Lee 2011; Weinberg et al. 1999).

En la actualidad, el sector privado está menos dispuesto a solo dar dinero a las OSFL y más presto a entablar relaciones y alianzas cuando estas significan

un buen negocio, además del reconocimiento como socialmente responsable (Porter 2008; Samu et al. 2001; Wymer Jr. & Samu 2003). Las empresas buscan a través de este tipo de alianza el logro de sus propios objetivos, como lo son el aumento en sus ventas y el mejoramiento de su imagen pública (Samu & Wymer 2001). Además, las alianzas sociales incluyen objetivos “no económicos” que se centran en mejorar el bienestar social (Berger et al. 2004).

Entre los principales beneficios de estas relaciones se puede destacar:

- Las OSFL logran mayor sensibilización de la comunidad e incrementan el apoyo financiero para sus causas (L Nowak & Washburn 2000; L. Nowak & Clarke 2003).
- Para las dos partes, adquirir ventajas competitivas (Escribá et al. 2002), construir confianza en la comunidad, gestionar la percepción externa mediante el fortalecimiento de la reputación pública, incrementar el atractivo para atraer empleados y voluntarios, y mejorar las relaciones con los *stakeholders* (González 2008; Lee 2011).
- Las empresas, por lo general, incrementan sus ventas y obtienen publicidad favorable (L. Nowak & Clarke 2003).
- En ocasiones, la comunidad empresarial conforma coaliciones que le permiten luchar por objetivos políticos (D. Suárez et al. 2012).
- Para el tercer sector, el desarrollo de estrategias de *marketing* social y para la recaudación de fondos, proceso de planificación (tanto estratégica como operativa), gestión en general (Thompson et al. 2000), además de incrementar la capacidad de innovación (Jaskyte & Lee 2006) y lograr la diferenciación de sus productos y servicios (Gómez 2004).
- Para las OSFL puede significar lograr un acercamiento con los líderes empresariales y ser influyentes para conseguir apoyo en diversos asuntos sociales, además de generar una mayor visibilidad de su programas (Lee 2011).

Los beneficios de las relaciones interorganizacionales entre estos sectores se incrementan a medida que aumenta el compromiso entre las partes y logran establecer un trabajo conjunto más cercano, pues de esta manera existe una mayor generación de valor a través del intercambio de recursos y competencias

(Holmes et al. 2007). El establecimiento de asociaciones a largo plazo con las OSFL es tal vez la forma óptima de interacción, ya que origina oportunidades únicas para la obtención de recursos financieros e iniciativas innovadoras para estas organizaciones (Thompson et al. 2000).

Las diferentes alianzas pueden impulsar a las empresas a reducir su dependencia de formas tradicionales de publicidad y promoción, y a demostrar su compromiso social. El potencial de mejoramiento de la imagen es uno de los mayores beneficios que las empresas pueden obtener. Las OSFL pueden recibir mayores ingresos y reconocimiento de sus causas en la comunidad debido al aumento de su exposición, y de esta manera conseguir nuevos clientes que se conviertan en potenciales voluntarios o contribuyentes (Samu et al. 2001).

La transferencia de conocimiento entre organizaciones y sectores permite un mutuo aprendizaje; las OSFL han desarrollado modelos de operación alternativos que resultan muy atractivos para las empresas que quieren incorporar determinados procesos sociales, y a su vez las OSFL han empezado a adoptar un pensamiento más empresarial dándole más importancia al fomento del emprendimiento que a las donaciones tradicionales (Brugmann & Prahalad 2007).

El sector privado está aprendiendo con rapidez sobre los beneficios que conllevan la responsabilidad social y la participación en iniciativas comunitarias. Este fenómeno ha incorporado al sector nuevos valores, estrategias y experiencias (T. Suárez 2007; Thompson et al. 2000). Cabe resaltar que el crecimiento de estas relaciones interorganizacionales e intersectoriales contribuye al fortalecimiento y entendimiento de las necesidades particulares y conjuntas de las uniones sectoriales (D. Suárez et al. 2012).

Por otro lado, la defensa de una causa puede contribuir a establecer vínculos más sólidos con el consumidor. A través de la complicidad en un trabajo social, que se genera cuando el consumidor se identifica con la labor social de la organización, y se hace más consciente de la desigualdad social, aumenta su sentimiento de solidaridad (Gómez 2004).

Aspectos críticos

Una relación interorganizacional bien planeada y ejecutada permite mejorar la imagen de las empresas como “buenas ciudadanas” y elevar el grado de apoyo

financiero a las OSFL; pero para ello, en el momento de considerar estas alianzas, las empresas deben seleccionar el tipo de causa que quieren apoyar mediante el estudio de las prioridades y actitudes de sus clientes (L. Nowak & Clarke 2003; L Nowak et al. 2000).

El éxito de un esfuerzo conjunto se relaciona en buena medida con la calidad, productos, precio y reputación de la empresa involucrada; los valores compartidos, el respeto mutuo, la comunicación y el compromiso influyen en la planeación y ejecución de cualquier actividad. Detallar con claridad los objetivos y responsabilidades de las partes es esencial para la construcción de una relación exitosa y permanente (L. Nowak & Clarke 2003),

Los riesgos de estas relaciones están asociados, sobre todo, a la percepción por parte de los consumidores, clientes y usuarios de ambas partes sobre la veracidad de la alianza; entra en juego la reputación e imagen de las organizaciones involucradas, donde la transferencia de riesgos y beneficios se dan en doble vía. Las partes, especialmente las OSFL, deben ser cuidadosas de conservar su independencia y flexibilidad organizacional (Heller 2008; Nowak et al. 2000; L. Nowak et al. 2003; Samu et al. 2001).

La legitimidad de la relación es un factor importante para lograr la obtención de beneficios; las empresas deben evitar la pérdida de clientes debido a la

percepción de la alianza como una relación de aprovechamiento y no un verdadero compromiso con la causa. En el sentido inverso, las OSFL tienen la misión de alejar cualquier cuestionamiento por parte de sus contribuyentes y voluntarios acerca de sus fuentes de apoyo, y de esta manera continuar e incrementar su credibilidad (L. Nowak et al. 2000; Samu et al. 2001).

La reputación de la empresa puede ser transferida a la OSFL y afectar su imagen frente a sus clientes tanto en sentido positivo como negativo, lo cual sucede también en sentido inverso. En el caso de una influencia negativa, las intenciones de realizar donaciones y vincularse a una determinada causa pueden desvanecerse (Heller 2008; Yaziji 2004).

Sin embargo, no es solo en términos de reputación que las OSFL deben evaluar a sus posibles aliados empresariales, deben considerar su intención de compromiso en una relación de largo plazo y de forma estratégica (Heller 2008).

Gómez (2004) sugiere que es pertinente establecer códigos de ética para las actividades que se desarrollan a partir de las alianzas entre los sectores privado y no lucrativo, ya que cualquiera de los involucrados podría estar tentado a realizar acciones inadecuadas y en pro de intereses particulares, producto de conceptos imprecisos o gestiones malintencionadas.

Tabla 1. Principales beneficios y aspectos críticos de las relaciones interorganizacionales entre el tercer sector y el sector privado

	OSFL	OSFL y sector privado	Sector privado
BENEFICIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la conciencia • Educación y sensibilización • Aumento de voluntarios y contribuyentes • Incremento de apoyo financiero • Desarrollo y fortalecimiento organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de ventajas competitivas • Construcción de confianza • Mejoramiento de la imagen y reputación • Mejoramiento de las relaciones con los <i>stakeholders</i> • Aumento de la capacidad de innovación • Transferencia de conocimiento • Diferenciación de productos y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en las ventas • Publicidad favorable • Atracción de nuevos empleados y clientes • Formación de coaliciones • Adopción de nuevas alternativas de <i>marketing</i> • Mayor cercanía con el consumidor
ASPECTOS CRÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Selección del patrocinador • Cuestionamiento sobre los patrocinios • Pérdida de contribuyentes y voluntarios • Disminución de contribuciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de objetivos y responsabilidades • Veracidad y legitimidad de la alianza • Pérdida de la confianza • Detrimiento de la reputación 	<ul style="list-style-type: none"> • Selección de la causa o OSFL • Percepción de aprovechamiento de la causa o OSFL • Pérdida de clientes

Elaborado por los autores con base en la revisión literaria realizada.

Posibles relaciones

Las organizaciones deben decidir qué tipo de relación quieren construir (Austin 2000). Las relaciones interorganizacionales entre empresas privadas y OSFL son diferentes a las alianzas entre empresas

de un mismo sector y requieren un análisis diferente (Blau et al. 1991).

En el estudio de estas relaciones se utilizan conceptos, no siempre precisos y exactos, que intentan describir una variedad de formas y razones por las cuales se

establecen estas alianzas. Al no emplearse conceptos exactos se dificulta su verdadera clasificación (Berger et al. 2004; Gutiérrez et al. 2007; Sorribas 2009; Wymer Jr. et al. 2003).

Por otro lado, algunas compañías están optando por desarrollar sus propios programas sociales de manera conjunta con una o más OSFL. Esta estrategia parece ser la más viable cuando los montos de las inversiones de las empresas son significativos.

Otras empresas deciden adoptar políticas de incentivos hacia el trabajo voluntario de sus empleados, que

pueden utilizar una cantidad limitada de su tiempo de trabajo para participar en actividades específicas de una OSFL. De esta manera, las empresas ofrecen sus capacidades de gestión y experiencia en campos específicos (Thompson et al. 2000).

Como resultado de la investigación literaria realizada, se presenta a manera de resumen la siguiente tabla, que contiene las relaciones interorganizacionales identificadas que pueden establecer las organizaciones del tercer sector y el sector privado.

Tabla 2. Relaciones interorganizacionales entre el tercer sector y el sector privado

RELACIÓN O ALIANZA	DESCRIPCIÓN	AUTORES
1. Alianzas de marca o cobranding	Asociación de dos organizaciones que persiguen un objetivo común, en términos del impacto de la alianza de las organizaciones participantes y en la marca que representa cada uno. En otras palabras, el <i>cobranding</i> es el emparejamiento de las marcas de dos organizaciones distintas, en un esfuerzo de colaboración de <i>marketing</i> .	(Heller 2008)
2. Aportes al fortalecimiento institucional	Asesorías y/o acompañamientos por parte de la empresa privada que contribuyen a fortalecer la estructura empresarial de las OSFL. Involucran donaciones de tiempo y conocimiento a la OSFL.	(Gutiérrez et al. 2007)
3. Búsqueda y/o generación de mercados	Búsqueda y/o generación de mercados para productos o servicios de las OSFL. En ocasiones también se apoya la venta de esos productos.	(Gutiérrez et al. 2007)
4. Co-creación	Desarrollo de un modelo de negocios integrado en el que la empresa se convierte en una parte clave de la capacidad de la OSFL para entregar valor, y viceversa. Es un modelo orientado a los negocios de <i>joint venture</i> .	(Brugmann et al. 2007)
5. Contratos de licencia de marca o imagen	La OSFL permite a la empresa privada usar su nombre o imagen para propósitos comerciales a cambio de una contribución económica acordada. La OSFL decide cómo y cuándo se debe usar su imagen, al igual que el monto de las contribuciones. La empresa se beneficia de la imagen de la contraparte.	(Samu & Wymer 2001; Wymer Jr. & Samu 2003)
6. Donaciones corporativas	Aportes de la empresa privada en dinero o bienes, para apoyar a una OSFL o un proyecto específico, sin obtener beneficios comerciales a cambio. También incluye la cesión de productos o excedentes de una empresa.	(Austin 2000; Gutiérrez et al. 2007; Samu & Wymer 2001; Sorribas 2009; Thompson, et al., 2000)
7. Fundaciones empresariales	OSFL creadas por empresas o bajo su patrocinio para la gestión de sus objetivos sociales o filantrópicos. Estas organizaciones están subordinadas a la empresa privada gestora.	(Gutiérrez et al. 2007; Samu & Wymer 2001; Wymer Jr. & Samu 2003)
8. Maratones solidarias	La empresa privada dirige actividades de recaudación de fondos, de corta duración, en beneficio de una causa, organización o grupo de OSFL.	(Sorribas 2009)
9. Marketing con causa	Matrimonios colaborativos entre la empresa privada y la OSFL en los que cada una persigue una meta. El marketing de los productos o servicios de la empresa privada se asocia a una causa. En contraprestación, la OSFL dirige esfuerzos hacia los empleados y clientes de la OCFL, generando una relación de mutuo beneficio. También puede entenderse como la donación de un porcentaje de las ventas de cierto producto a una OSFL, en proporción directa a los ingresos generados, a menudo hasta un cierto límite.	(Austin 2000; Brugmann & Prahalad 2007; Nowak & Clarke 2003; Samu & Wymer 2001; Sorribas 2009; Wymer Jr. & Samu 2003)
10. Marketing político	Es un tipo de patrocinio orientado a la consecución de seguidores que apoyen un determinado asunto de carácter político. Incluye el apoyo específico a la OSFL, cuyo trabajo se soporta en la inclusión de ciertos grupos sociales a las políticas de gobierno.	(Sinclair & Galaskiewicz 2006)
11. Patrocinios	Consisten en un intercambio entre un patrocinador (empresa privada) y un ahijado (OSFL). El ahijado recibe una cuota o contribución, y el patrocinador el derecho de asociación con la OSFL en actividades o eventos específicos. Por lo general, se utiliza como estrategia de promoción del nombre o marca de la empresa privada.	(Samu & Wymer 2001; Sorribas 2009; Wymer Jr. & Samu 2003)

RELACIÓN O ALIANZA	DESCRIPCIÓN	AUTORES
12. Promoción o publicidad conjunta (joint advertising)	La OSFL y la empresa privada trabajan juntas para apoyar una causa. La empresa privada participa y desarrolla actividades publicitarias y operativas para promocionar de manera conjunta organizaciones y promover la labor de la OSFL.	(Austin 2000; Wymer Jr. & Samu 2003)
13. Sociedad estratégica o joint venture	Una nueva OSFL es creada por las organizaciones asociadas para alcanzar objetivos convenientes para ambas partes. Por lo general, estas sociedades contribuyen a disolver barreras entre las acciones del sector privado y las causas del tercer sector: desarrollan programas de investigación, certificación y vigilancia de operaciones, y propuestas de estándares para diversos sectores.	(Austin 2000; Wymer Jr. & Samu 2003)

Fuente: Elaborado por los autores.

Clasificación

No se identificó un consenso teórico frente a la clasificación de las relaciones interorganizacionales debido a que, como ya se indicó, en el marco de estas relaciones no siempre se utilizan conceptos exactos, lo cual dificulta su verdadera clasificación (Sorribas 2009). Sin embargo, se estudiaron tres clasificaciones complementarias que permiten un mejor entendimiento de estas alianzas.

A. Clasificación en función de la dominancia y los beneficios

Samu et al (2001) proponen clasificar las alianzas o relaciones de acuerdo con dos variables: beneficios obtenidos y dominio de la relación. Los beneficios obtenidos hacen referencia a lo que los socios obtienen de la alianza (quién es el beneficiado); y el dominio, a la relación de poder entre las partes (quién tiene el poder).

Tabla 3. Beneficios y dominancia en las alianzas entre OSFL y las empresas privadas

	MENORES BENEFICIOS	IGUALDAD DE BENEFICIOS	MAYORES BENEFICIOS
MENOR DOMINANCIA	OSFL en <i>marketing</i> con causa	Empresas privadas en patrocinios	OSFL en fundaciones empresariales
IGUAL DOMINANCIA	OSFL en publicidad conjunta	<i>Joint ventures</i>	Empresas privadas en publicidad conjunta
MAYOR DOMINANCIA	Empresas privadas en fundaciones empresariales	OSFL en patrocinios	Empresas privadas en <i>marketing</i> con causa

Traducido por los autores de (Samu et al. 2001, 48)

El modelo sugiere que la relación de dominancia versus beneficios es directamente proporcional, es una relación proporcional; del mismo modo, las relaciones que equilibran el dominio de poder entre las partes conllevan resultados igualmente benéficos.

Según la anterior clasificación, en el patrocinio la OSFL por lo general tiene el poder de elegir a su patrocinador; sin embargo, los beneficios suelen ser iguales. En otros modelos de fundaciones empresariales pueden generar menores beneficios explícitos para la empresa, pero en ese caso la OSFL está subordinada a las decisiones de elección de la empresa. En los contratos de licencias es la OSFL, por lo general, quien tiene el poder de establecer las condiciones de uso de la marca y el valor del acuerdo.

B. Clasificación en función del estado de la relación

De acuerdo con Austin (2000), se distinguen tres categorías de interacciones o relaciones; estas

tipologías representan a su vez estados de evolución de las alianzas:

- Filantropías:** se basan en la forma tradicional de caridad o donación (donante-beneficiario). La OSFL se focaliza en recibir recursos y la empresa en hacer actos de caridad como parte de sus actividades de filantropía; las interacciones y comunicaciones son mínimas. El flujo de beneficios se dirige, sobre todo, en una sola dirección.
- Transaccionales:** intercambios de recursos centrados en actividades específicas y acuerdos contractuales de servicios. Se equipara a una relación comercial entre un vendedor y su cliente. El flujo de beneficios es bidireccional. Este tipo de relaciones hace parte de la estrategia corporativa de la empresa privada e involucra altos niveles de comunicación e interacción.
- De integración:** las misiones de los socios, personas y actividades comienzan a dirigirse hacia acciones colectivas de integración y de

creación de valor conjunto. Representan la forma más estratégica de relación; las organizaciones continúan siendo independientes, pero cuando se elaboran proyectos de manera conjunta, trabajan como si se tratase de una sola organización. La identificación⁴ desempeña

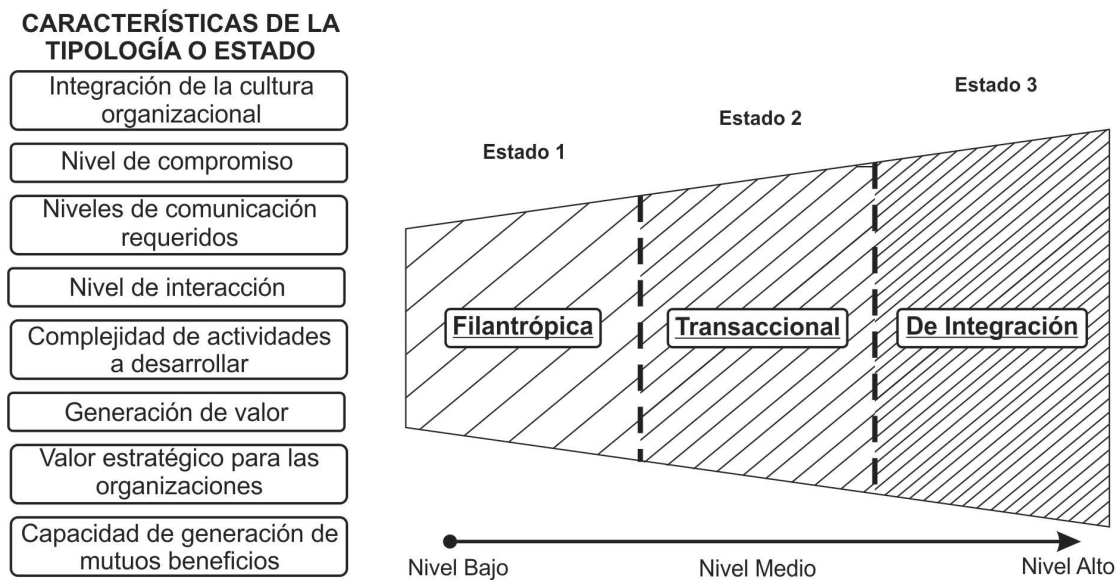
un papel relevante y se fundamenta en las relaciones de cooperación⁵.

Los grados de interacción, compromiso e interactividad, entre otros, aumentan conforme las organizaciones migran de relaciones filantrópicas a relación de integración, siendo el estado medio las relaciones comerciales de tipo transaccional [Figura 1].

⁴ Identificación: variable asociada con el sentimiento de unidad de las partes con la causa u objetivo de la OSFL y con los beneficios sociales no monetarios que obtienen los individuos y las organizaciones al desarrollar las misiones, valores y objetivos de las partes (Arnett et al. 2003; Michalski & Helmig 2008).

⁵ En el campo interorganizacional, la cooperación se entiende como un conjunto de comportamientos o actividades entre dos o más organizaciones para alcanzar resultados satisfactorios para las partes. En otras palabras, se define básicamente como una relación de mutuo beneficio (Escribá et al. 2002).

Figura 1. Clasificación de relaciones interorganizacionales entre OSFL y empresas privadas según Austin (2000): características del Estado



Elaborado por los autores a partir de Austin 2000.

C. Clasificación en función del tipo de actividades desarrolladas

Sinclair et al. (2006) identificaron cuatro tipologías de relación en función de las actividades desarrolladas, así:

- **Filantrópicas:** relacionadas con la donación tradicional de dinero o bienes por parte de la empresa.
- **Políticas:** se establecen cuando la motivación principal es formar coaliciones para promover un cambio político o social.
- **Estratégicas:** generación de asociaciones de carácter práctico o realización de proyectos conjuntos entre una OSFL y una empresa.

- **Comerciales:** involucran una relación comercial explícita, se entienden básicamente como alianzas de *marketing*.

Respecto a las alianzas de tipo político, Sinclair et al. (2006) precisan que todas las relaciones pueden involucrar un objetivo político tanto para la OSFL como para la empresa. El objetivo puede estar relacionado con la búsqueda de cambios en políticas de gobierno o sectoriales; sin embargo, las partes prefieren adoptar otras posturas menos explícitas para no hacer tan evidentes sus intenciones.

Al analizar las anteriores propuestas para clasificar las relaciones, se detectó que la propuesta de Austin (2000) y la de Sinclair et al. (2006) son equivalentes en términos de las siguientes relaciones:

Tabla 4. Similitudes entre las propuestas de Austin 2000 y Sinclair et al. 2006

Austin 2000		Sinclair et al. 2006
Filantropías	=	Filantropías
Transaccionales	=	Comerciales
De integración	=	Estratégicas
		Políticas

Elaborado por los autores a partir de Austin 2000 y Sinclair et al. 2006

Acorde con esto, las trece relaciones anteriormente identificadas, según nuestro criterio y siguiendo las características determinadas por los autores estudiados, podrían categorizarse de la siguiente manera:

Tabla 5. Categorización de las relaciones interorganizacionales entre el tercer sector y el sector lucrativo

Filantropías	Transaccionales o comerciales	De integración o estratégicas	Políticas
Aportes al fortalecimiento institucional. Donaciones corporativas. Maratones solidarias.	Alianzas de marca o <i>cobranding</i> . Búsqueda y/o generación de mercados. Contratos de licencia, de marca o imagen. <i>Marketing</i> con causa. Patrocinios.	Co-creación. Fundaciones empresariales. Promoción o publicidad conjunta (<i>joint advertising</i>). Sociedad estratégica o <i>joint venture</i> .	<i>Marketing</i> político.

Elaborado por los autores

Involucrando la propuesta de Samu et al. (2001), se propone una relación entre las tipologías: filantropías, transaccionales o comerciales, de

integración o estratégicas y políticas, con las funciones de dominancia y beneficios:

Tabla 6. Relación entre las tipologías de relación y las funciones de dominancia y beneficios

	Menores beneficios	Igualdad de beneficios	Mayores beneficios
Menor dominancia	OSFL en * <i>Marketing</i> con causa	Empresa privada en * Contratos de licencia de marca o imagen * Patrocinios	OSFL en * Aportes al fortalecimiento institucional * Búsqueda y/o generación de mercados * Donaciones corporativas * Fundaciones empresariales * Maratones solidarias
Igual dominancia	OSFL en * <i>Marketing</i> político * Publicidad conjunta	OSFL = empresa privada * Sociedad estratégica o <i>joint venture</i> * Alianzas de marca o <i>Cobranding</i> * Co-creación	Empresa privada en * <i>Marketing</i> político * Publicidad conjunta
Mayor dominancia	Empresa privada en * Aportes al fortalecimiento institucional * Búsqueda y/o generación de mercados * Donaciones corporativas * Fundaciones empresariales * Maratones solidarias	OSFL en * Contratos de licencia de marca o imagen * Patrocinios	Empresa privada en * <i>Marketing</i> con causa

Elaborado por los autores a partir de Austin 2000, Samu et al. 2001, Sinclair et al. 2006

Cabe resaltar que en el ejercicio de clasificación se hizo evidente que las relaciones interorganizacionales de tipo filantrópico se encuentran inscritas en un campo de dominancia de las empresas privadas y con mayor beneficio para las OSFL, corroborando la presunción de que este tipo de relaciones son benéficas. Las relaciones estratégicas o de integración no siempre presentan una relación de dominancia y

beneficios equivalentes. Las relaciones transaccionales se desarrollan en múltiples escenarios según los tipos de actividades u objetivos involucrados.

Conclusiones

El tercer sector está compuesto por un grupo misceláneo de organizaciones dedicadas a atender

diversas necesidades de la población, comparten una identidad y características comunes, que les permite identificarse como OSFL. El aumento en el número de organizaciones que componen este sector ha generado un estado de presión y competencia; el fortalecimiento organizacional y las alternativas de financiamiento representan los aspectos más críticos para estas organizaciones. Una de las alternativas para solventar esas presiones es el establecimiento de relaciones con organizaciones de la misma clase o de diferentes sectores.

De la misma manera, el sector privado, en su afán por mejorar su reputación e imagen, tiene la necesidad de consolidar mayores participaciones en el mercado y mejorar sus relaciones con sus *stakeholders*. Así, ha encontrado en las relaciones interorganizacionales con las OSFL una atractiva solución para hacer frente a estas situaciones. Las relaciones entre las OSFL y las empresas privadas representan hoy día una forma estratégica de construir alianzas. A la hora de estudiarlas, estas relaciones requieren e implican factores diferentes a los que se presentan en las asociaciones entre otros tipos de organizaciones y en las relaciones entre el tercer sector y el Gobierno.

Las relaciones interorganizacionales son asociaciones que permiten a diferentes organizaciones contribuir de manera conjunta a lograr objetivos que de forma independiente no sería posible alcanzar. Las asociaciones entre organizaciones del tercer sector y el sector privado comprenden diversos tipos de alianzas y han adoptado diversos nombres.

Algunas de las motivaciones que impulsan a las OSFL y las empresas a construir relaciones entre ellas son: búsqueda de fuentes adicionales de financiamiento; implementación de estrategias alternativas de publicidad y promoción; aumento de consumidores, clientes y voluntarios; mejoramiento de la imagen y reputación, y fortalecimiento organizacional. La

elección del aliado es de particular importancia para ambos tipos de organizaciones, ya que las empresas deben propender a vincularse a una causa que sea de interés para sus consumidores. Por su parte, las OSFL buscan aliados que les permitan aumentar su exposición sin generar desconfianzas sobre la veracidad y origen de los apoyos.

Se identificaron trece formas posibles de relación que contemplan, desde la perspectiva de Austin (2000) y Sinclair et al. (2006), alianzas inscritas en el marco filantrópico: aportes al fortalecimiento institucional, donaciones y maratones solidarias. En el área transaccional o comercial: alianzas de marca, búsqueda y generación de mercados, contratos de licencia de imagen o marca, *marketing* con causa y patrocinios. Como parte de las asociaciones estratégicas se identificaron la co-creación, fundaciones empresariales, publicidad conjunta y la sociedad estratégica y finalmente las relaciones políticas directamente relacionadas con el *marketing* político.

La ausencia de consenso en los conceptos y clasificaciones de las relaciones entre organizaciones del tercer sector y el sector privado dificulta el proceso de categorización. Sin embargo, se identificaron tres modelos acordes con los beneficios y la dominancia, con los diferentes estados de la relación y las actividades vinculadas, modelos propuestos por Austin (2000), Samu et al. (2001) y Sinclair (2006).

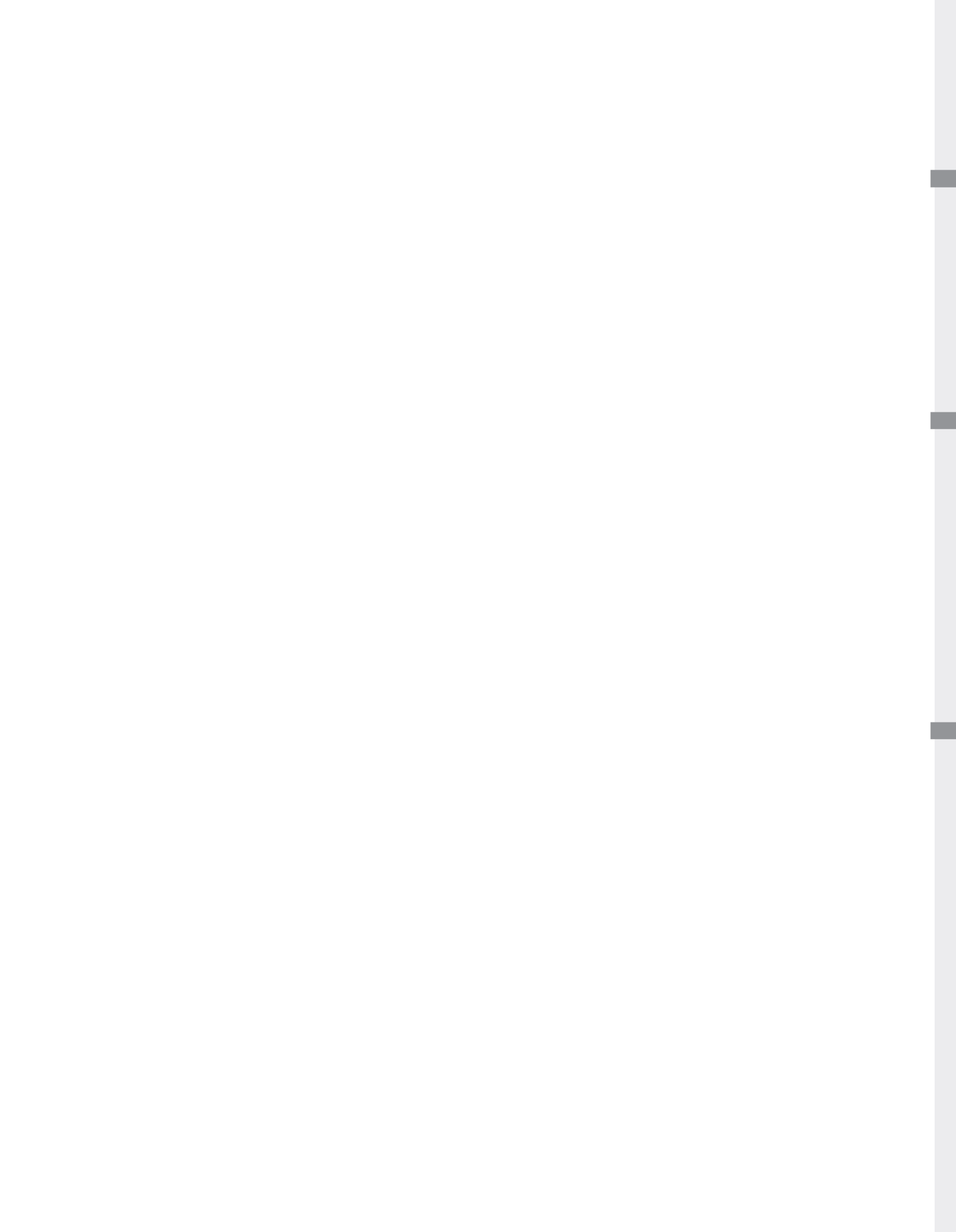
Por último, se sugiere a los interesados en esta temática ampliar los estudios de conceptualización y caracterización de las diferentes formas de relaciones, con el fin de contribuir al entendimiento de las necesidades y oportunidades estratégicas de las organizaciones del tercer sector, y buscar así tanto el mejoramiento de sus niveles de intervención social y humanitaria como el fortalecimiento del sector privado a partir de su vinculación con diversas causas comunitarias (Arnett et al. 2003; Pope et al. 2009).

- Arnett, D., German, S., et al. 2003. "The identity salience model of relationship marketing success: the case of nonprofit marketing". *The Journal of Marketing*, 67 (2):89-105.
- Austin, J. 2000. "Strategic collaboration between nonprofits and businesses". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1):69-97.
- Berger, I., Cunningham, P., et al. 2004. "Social alliances: company/nonprofit collaboration". *California Management Review*, 47 (1):58-90.
- Blau, J. & Rabrenovic, G. 1991. "Interorganizational relations of nonprofit organizations: an exploratory study". *Sociological Forum*, 6 (2):327-347.
- Blery, E., Katseli, E., et al. 2010. "Marketing for a non-profit organization". *Int Rev Public Nonprofit Mark*, 7:57-68.
- Botero, L. 2009. "Responsabilidad social empresarial en el sector de la construcción". *Ad-Minister Revista de la Escuela de Administración* (14).
- Brugmann, J. & Prahalad, C. 2007. "Cocreando un nuevo pacto social para las empresas". *Harvard Business Review*. América Latina.
- Bryson, J., Crosby, B., et al. 2006. "The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature". *Public Administration Review, Special Issue*, 44-55.
- Dolnicar, S. & Lazarevski, K. 2009. "Marketing in non-profit organizations: an international perspective". *International Marketing Review* 26 (3):275-291.
- Escribá, A. & Urra, J. 2002. "An analysis of co-operative agreements from a knowledge-based perspective: an integrative conceptual framework". *Journal of Knowledge Management*, 6 (4):330-346.
- Etzioni, A. 1973. "The third sector and domestic missions". *Public Administration Review*, 33:314-323.
- Freeman, R. E. 2004. "The stakeholder approach revisited". *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 5 (3):228-241.
- Freeman, R. E. & McVea, J. 2001. "A stakeholder approach to strategic management". *Darden Business School Working Paper* (01-02).
- Galaskiewicz, J., Bielefeld, W., et al. 2006. "Networks and organizational growth: a study of community based nonprofits". *Administrative Science Quarterly*, 51 (3):337-380.
- Gallego, M. 2006. "La responsabilidad social en las organizaciones: ¿Factor de ventaja competitiva?". *Ad-Minister. Revista de la Escuela de Administración* (8).
- Gómez, J. 2004. "Mercadeo con causa social: ¿Responsabilidad social o estrategia comercial?". *Revista Economía, Gestión y Desarrollo* (2):123-147.
- González, A. (2008). "Social responsibility networks (SRN): the role of the international civil society in redressing the negative effects of globalization at the local level". *Ad-Minister Revista de la Escuela de Administración* (13).
- Gutiérrez, R., Franco, N., et al. 2007. Serie de aprendizajes NESsT: Actividades de autofinanciamiento de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia: Un diagnóstico nacional. Informe de Colombia para NESsT. Santiago de Chile: NESsT, Grupo para la Sustentabilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Heller, N. 2008. "The influence of reputation and sector on perceptions of brand alliances of nonprofit organizations". *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 20 (1):15-36.
- Holmes, S. & Moir, L. 2007. "Developing a conceptual framework to identify corporate innovations through engagement with non-profit stakeholders". *Corporate Governance*, 7 (4):414 - 422.
- Jaskyte, K. & Lee, M. 2006. "Interorganizational relationships". *Administration in Social Work*, 30 (3):43-54.
- Lee, L. 2011. "Business-community partnerships: understanding the nature of partnership". *Corporate Governance*, 11 (1):29-40.
- Margolis, J. & Walsh, J. 2003. "Misery loves companies: Rethinking social initiatives by business". *Administrative Science Quarterly*, 48:268-305.
- Michalski, S., & Helmig, B. 2008. "What do we know about the identity salience model of relationship marketing success? A review of the literature". *Journal of Relationship Marketing*, 7 (1):45-63.
- Morgan, R. & Hunt, S. 1994. "The commitment-trust theory of relationship marketing". *The Journal of Marketing*, 58 (3), 20-38.
- Nowak, L. & Clarke, T. 2003. "Cause-related marketing: keys to successful relationships with corporate sponsors and their customers". *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 11 (1):137-149.
- Nowak, L., & Washburn, J. 2000. "Marketing alliances between nonprofits and businesses: changing the public's attitudes and intentions towards the cause". *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 7 (4):33-44.
- Ogliastri, E. 2003. "Alianzas cívicas y la empresa social: una introducción". *Revista Latinoamericana de Administración*. Universidad de los Andes (031):5-14.
- Ojeda, J. 2009. "La cooperación empresarial como estrategia de las pymes del sector ambiental". *Revista Estudios Gerenciales*, 25 (110):39-61.
- Pope, J., Isely, E., et al. 2009. "Developing a marketing strategy for nonprofit organizations: an exploratory study". *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 21 (2):184-201.
- Porter, M. 2008. *On competition*. Estados Unidos: The Harvard business review book series.
- Salamon, L., Anheier, H., et al. 1999. *Global civil society, dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Samu, S. & Wymer, W. 2001. "Nonprofit-business alliance model: formation and outcomes". *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 9 (1-2):45-61.

- Sinclair, M. & Galaskiewicz, J. 2006. "Collaboration between corporations and nonprofit organizations". The nonprofit sector: A research handbook.
- Sorribas, C. 2009. *Marketing con causa, precedentes, origen y desarrollo en España*. Elaboración de un modelo procedimental de desarrollo de programas de marketing con causa entre las organizaciones no lucrativas y la comunidad empresarial. Universidad Ramon Llull.
- Suárez, D. & Hwang, H. 2012. "Resource constraints or cultural conformity? Nonprofit relationships with businesses". *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*.
- Suárez, T. 2007. "Relaciones entre organizaciones y stakeholders: necesidad de una interacción mutua entre los diversos grupos de interés". *Innovar Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 17 (30).
- Thompson, A., Tancredi, F., et al. 2000. "New partnerships for social development: business and the third sector". *International Journal of Public Administration Review*, 23 (5-8):1359-1385.
- Tubin, D. & Levin-Rozalis, M. 2008. "Interorganizational cooperation: the structural aspect of nurturing trust". *International Journal of Public Sector Management*, 21 (7):704-722.
- Urra, J. 1999. "Cooperación interempresarial. Algunas puntualizaciones en una aproximación económica al fenómeno". *Revista Dirección y Organización*, 22:37-49.
- Villar, R. 1998. *Working papers of the Johns Hopkins comparative nonprofit sector project. Defining the nonprofit sector: Colombia*. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Weinberg, C. & Ritchie, J. 1999. "Cooperation, competition and social marketing". *Social Marketing Quarterly*, 5 (3):117-126.
- Werker, E. & Ahmed, F. 2008. "What do nongovernmental organizations do?". *The Journal of Economic Perspectives*, 22 (2):73-92.
- Wilson, E. & Nielson, C. 2001. "Cooperation and continuity in strategic business relationships". *Journal of Business-to-Business Marketing*, 8 (1):1-24.
- Wymer Jr., W. & Samu, S. 2003. "Dimensions of business and nonprofit collaborative". *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 11 (1):3-22.
- Yaziji, M. 2004. Turning gadflies into allies. *Harvard Business Review*, 82 (2):110-115, 124.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Morales Romero, Adriana y Duque Oliva, Edison Jair. 2012. "Formas y categorización de las relaciones entre las organizaciones sin fines de lucro y el sector privado: una revisión". <i>Administración & Desarrollo</i> 40(55): 77-91.	Morales Romero, A. y Duque Oliva, E. J. (2012). Formas y categorización de las relaciones entre las organizaciones sin fines de lucro y el sector privado: una revisión. <i>Administración & Desarrollo</i> , 40(55), 77-91.	Morales Romero, A. y Duque Oliva, E. J. "Formas y categorización de las relaciones entre las organizaciones sin fines de lucro y el sector privado: una revisión". <i>Administración & Desarrollo</i> 40.55 (2012): 77-91.



abstract

During the ongoing bicentennial celebrations of Independence, Colombians extol Casanare's role in Bolívar's Liberation Campaign of 1819, the march across the Andes that defeated the Spanish at the battles of Pantano de Vargas (July 25) and Boyacá (August 7), but they have paid scant attention to the region's twentieth century struggle to gain freedom from the rule of neighboring Boyacá. During the National Front Era (1958-1974), Casanare's sense of abandonment by Tunja evolved into a determined initiative to throw off the department's rule and regain its autonomy as a national intendency. This article reviews the complicated relationship between the highland and the plains regions; describes Casanare's struggle to recover its autonomy; and explains why in 1974, the people of Casanare rejoiced in the region's elevation to the status of national intendency while inhabitants of the other territories of the *Llanos* were actively lobbying to become departments.

Key words: Casanare, Boyacá, National Front, *Llanos Orientales*, regionalism, independence.

resumen

La segunda Campaña para la Independencia del Casanare. La lucha para ganar la libertad de Boyacá durante el Frente Nacional en Colombia (1958-1974).

Durante las celebraciones del Bicentenario de la Independencia, los colombianos ensalzaron el rol de la Campaña Libertadora de Bolívar de 1819 en el Casanare, el recorrido a través de los Andes que derrotó a los españoles en la batalla del Pantano de Vargas (el 25 de julio) y de Boyacá (el 7 de agosto), pero prestando poca atención a la lucha de esa región en el siglo XX para obtener la libertad del vecino departamento de Boyacá. Durante la época del Frente Nacional (1958-1974), el sentido de abandono del Casanare por parte de Tunja se convirtió en una iniciativa decidida para deshacerse del gobierno del departamento y recuperar su autonomía como intendencia nacional. En este artículo se analiza la compleja relación entre la frontera de la sierra y la llanura; describe la lucha del Casanare por recuperar su autonomía, y explica por qué en 1974, los Casanareños exaltaron la altura de la región a la categoría de intendencia nacional mientras que los habitantes de los otros territorios de los Llanos Orientales fueron activamente presionados a convertirse en departamentos.

Palabras clave: Casanare, Boyacá, Frente Nacional, Llanos Orientales, el regionalismo, la independencia.

resumo

A segunda Campanha para a Independência de Casanare. A luta para ganhar a liberdade de Boyacá durante a Frente Nacional na Colômbia (1958-1974)

Durante as celebrações do Bicentenário da Independência em curso, os colombianos exaltam o papel da Campanha Libertadora de Bolívar de 1819 em Casanare, o percorrido através dos Andes que derrotou os espanhóis na batalha do "Pantano de Vargas" (25 de julho) e de Boyacá (7 de agosto), mas prestam pouca atenção à luta da região do século XX para obter a liberdade do vizinho estado de Boyacá. Durante a época da Frente Nacional (1958-1974), o sentido de abandono de Casanare por parte de Tunja se converteu em uma iniciativa decidida para se desfazer do governo do Estado e recuperar sua autonomia como intendência Nacional. Neste artigo, analisa-se a complexa relação entre a fronteira da serra e planície; descreve a luta de Casanare por recuperar sua autonomia e explica por que, em 1974, os "casanarenhos" elevaram a altura da região à categoria de intendência nacional enquanto os habitantes dos outros territórios dos "Llanos Orientales" foram ativamente pressionados a se converterem em estados.

Palavras chave: Casanare, Boyacá, Frente Nacional, Llanos Orientales, o regionalismo, a independência.

Recibido: junio de 2012 / Aprobado: junio de 2012

CORREO IMPRESO: C/Siroco, 8 1-B - 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, España.

Rausch, Jane M. 2012. "The Second Campaign for Liberation: Casanare's Struggle to Win Freedom from Boyacá during Colombia's National Front Era (1958-1974)". *Administración & Desarrollo* 40(55): 93-110.

The Second Campaign for Liberation: Casanare's Struggle to Win Freedom from Boyacá during Colombia's National Front Era (1958-1974)

JANE M. RAUSCH*

The recent tendency to refer to the *Llanos Orientales* of Colombia as "Orinoquia" and consider it a single region has many merits, but it also tends to blur the differences between the four constituent departments of that part of the country: Meta, Arauca, Vichada and Casanare (Pérez Bareño 2002; Baquero Nariño 2004). While they each form part of the Orinoco River Basin and share a common economy - originally based on cattle ranching, but more recently on oil production - their individual histories are quite different. For example, throughout much of the twentieth century Meta, Arauca and Vichada enjoyed the status of national territories under direct rule of the government in Bogotá, while Casanare, despite having been an autonomous province in the nineteenth century, remained tied to the Department of Boyacá. This affiliation had the unfortunate consequence of delaying the region's development as compared to other sections of the *llanos*.

Colombians have long celebrated Casanare's role in Bolívar's Campaign for Liberation in 1819, the extraordinary march across the Andes that culminated in the defeat of the Spanish at the battles of Pantano de Vargas (July 25) and Boyacá (August 7), but they have paid little attention to the region's struggle to gain its freedom from rule by Boyacá in the twentieth century. During the National Front Era (1958-1974), Casanare's growing sense of abandonment by Tunja evolved into a determined campaign to throw off that department's control and regain its own autonomy as a national intendency. The object of this essay is to review the complicated relationship between the highland and plains regions of Boyacá. After briefly summarizing the interplay of the two regions from the sixteenth century to 1958, the analysis will trace

* Professor Emerita. Department of History. University of Massachusetts Amherst. Amherst, MA 01002

CORREO-E: jrausch@history.umass.edu

Casanare's struggle to recover its autonomy from the department during the National Front Era in order to explain why in 1974, the people of Casanare rejoiced in their region's elevation to the status of national intendancy while other *llanos* territories were actively lobbying to become departments.

Boyacá and Casanare before 1958

In 1958, the year in which Alberto Lleras Camargo, the first of the four National Front presidents took power, the Department of Boyacá encompassed 63,595 square kilometers. Since this figure included Casanare's 25,000 square kilometers, Boyacá was then Colombia's second largest department in terms of area, second only to Antioquia (Medina R. 1970-74, 18-19),¹ and with its 779,349 inhabitants (including 22,087 in Casanare), Boyacá ranked third in population after Cundinamarca and Antioquia. Nevertheless, from an economic standpoint it was far from the wealthiest (Colombia, 1951), as governors in Tunja had watched helplessly as the department's economy steadily declined from its position of prominence in the nineteenth century. Lacking a port on the Magdalena River and restricted by wholly inadequate roads, Boyacá depended on the production of food crops, the manufacture of woolen textiles, and the sale of cattle driven up from the *llanos*. The national government controlled two of its potential sources of income - the salt mine at Chita and the Muzo emerald mines - and the prevalence of *minifundios* (small farmsteads) and archaic labor forms prevented the department from participating in the process of capital accumulation occurring in other regions. The collapse of the tobacco market further depressed the rural economy in the northern districts of Norte and Gutiérrez. By the 1950's it was evident that the industrialization process that had transformed Antioquia and Cundinamarca had bypassed Boyacá (Guerrero Barón 1991, 78; Delpar 1981, 33).

Separated from Boyacá by the *Cordillera Oriental* (Eastern Mountain Range), the province of Casanare included a piedmont zone that dissolved into tropical plains extending to the Casanare River and the *Comisaría* of Arauca in the north, and to the Meta River, the Department of Meta and the *Comisaría* of Vichada to the south and east. It is

¹ Antioquia was the largest department in terms of territory with an area of 65,595 sq. kilometers.

difficult to imagine two more starkly contrasting environments joined together in one department - the cool, highland valleys of Boyacá and the hot, flat grasslands of Casanare alternately flooded by torrential rains and then transformed into desert by the tropical sun - yet the ties that connected them dated back to 1588. In that year Captain Pedro Daza had left Tunja and traveled down the Andes to found the first city in Casanare, Santiago de las Atalayas. The Spanish settlers and missionaries who followed Daza fought each other for control of the Achagua, Sáliva and Guahibo indigenous groups, and ranchers were soon rounding up the wild cattle that roamed over the plains and driving them up the rough mountain trails for sale in Sogamoso.

By the eighteenth century, Casanare had become an important sub-region of Tunja, with which it maintained a vigorous trade in textiles, pottery, wood and straw articles, in addition to cattle. During this same time, miscegenation among whites, Indians and Africans produced a cowboy subculture - the *llaneros* who worked as *vaqueros* (cowboys) on the *hatos* (cattle ranches) and gained fame as soldiers during the wars for independence. When the Spanish reconquered the highland regions in 1816, creole patriots took refuge in Casanare, where they joined with the *llaneros* to create a new army. Led by Bolivar and Santander, they marched back across the *cordillera* to decisively defeat the Spanish at the battles of Pantano de Vargas on July 25 and Boyacá on August 7, 1819 (Rausch 1999, 191).

This stunning victory, known as the Liberation Campaign, remains the most memorable event in the history of Casanare, for while the province continued to enjoy political autonomy within the Republic of New Granada (1831-1857), it was unable to recover from the economic and social disruption caused by the war. With the creation of the Grenadine Confederation in 1858, Casanare became part of the state of Boyacá. Between 1868 and 1886 the Radical Liberals ruled it as a national territory, as did the Conservatives between 1892 and 1905, but the experiment failed both times, and the province was eventually returned to Boyacá with which it had continued to maintain close ties.

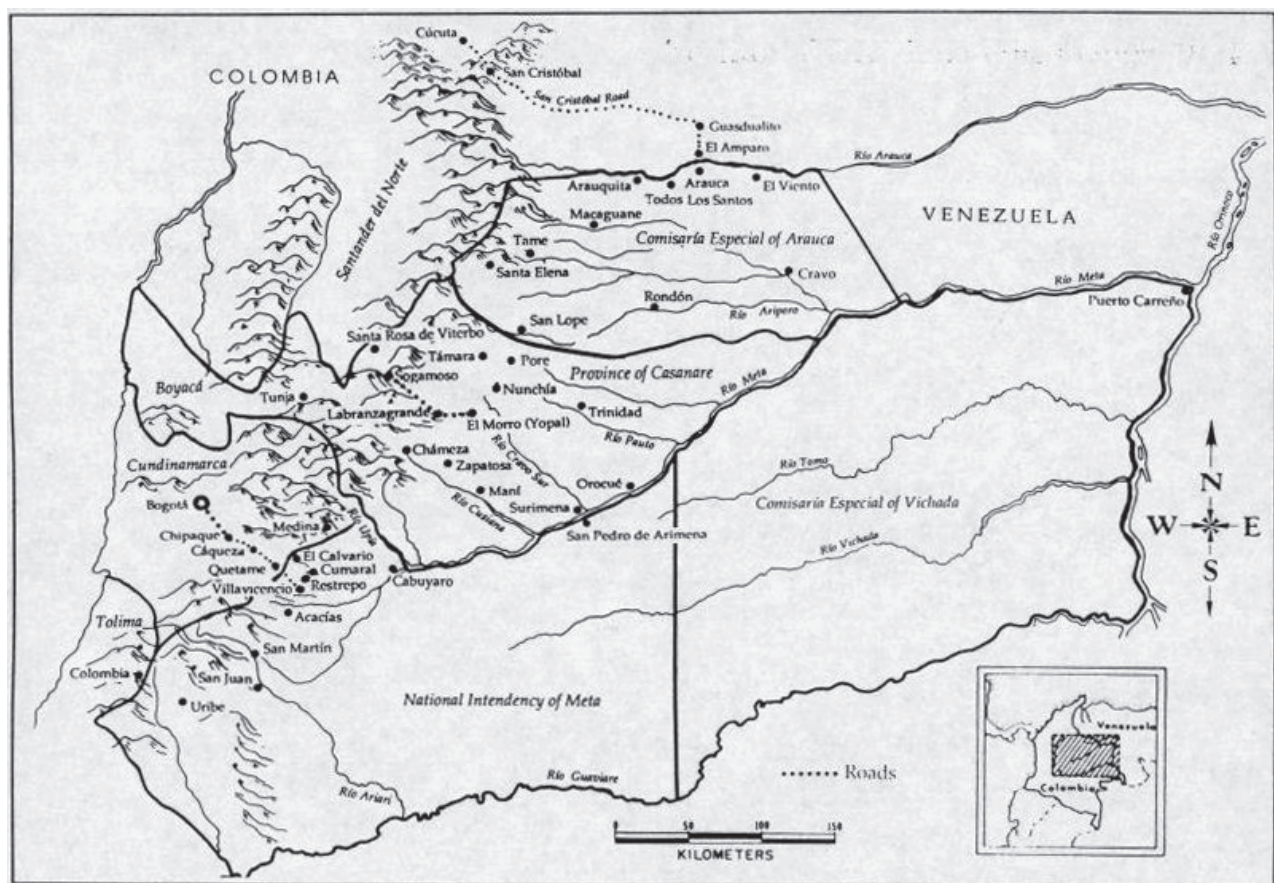
Casanare's economic stagnation mirrored its loss of political prestige. Throughout the nineteenth century it had shared in Boyacá's dramatic decline as modernization processes propelled by export booms in tobacco, quinine, and coffee transformed

western Colombia into the economic heartland of the nation. Even within the *llanos* region, Casanare remained a backwater as settlers from Cundinamarca moved into Meta and turned that intendency into a dynamic colonization zone based on the production of plantain, corn, yuca, rice and cattle for the large market in Bogotá (Rausch 1999, 192). According to the 1938 census, the population of Meta had increased from 19,320 in 1928 to 51,674 while the population of Casanare had actually declined over the same period from 25,481 to 23,290, which was approximately the same as when the Spanish had ruled the territory in 1810 (Colombia 1938; Medina R 1936, 147-78).

There is general agreement that during the first half of the twentieth century, Casanare, governed as a prefecture within the Department of Boyacá, showed

little growth. Despite sporadic in-migration of people from Boyacá, the economy continued to decline. Disease and lawlessness beset the inhabitants. The prefects were ineffective, the mayors and councils in the eleven municipalities scarcely functional, and the Recoleta missionaries surprisingly inept at expanding public education or winning native converts to Christianity (Rausch 1993, 237). Assessing Casanare's plight in his doctoral thesis, *Los territorios nacionales con una introducción al estudio de su geografía y de su historia* published in 1944, Humberto Plazas Olarte offered a sweeping indictment of Boyacá's rule and called on Congress to declare the province a national territory, a status already enjoyed by Meta, Arauca, and Vichada. Noting the lack of roads, health services and improved ranching techniques, Plazas Olarte suggested that Casanare easily met the requirements to be declared an intendency as established by the

The Llanos Frontier in 1946



Recently passed Law 2 of 1943 which offered national supervision to regions covered by vast, unhealthy jungles populated by Indians and isolated from the “civilized” center of the country. Furthermore, he argued, it was unrealistic to expect Boyacá to be able to deal effectively with problems that were so different from those of the highland region surrounding Tunja.

To emphasize the need for action, Plazas Olarte pointed to the surging number of *cuatrerros* (cattle thieves) whose activities threatened to destroy down the ranching industry. The whole country, he continued, was aware of the magnitude of the problem, but Tunja had simply abandoned Casanare to its fate. Plazas Olarte believed that only the nation could control these bandits, through the mediation of the Ministry of Government and the national police. “Elevate Casanare to the status of a national territory,” he pleaded. “If the problem of public order in Casanare is not dealt with, there will be incalculably grave repercussions (Plazas Olarte 1944, 209-13).

La Violencia, 1948-1954

Plazas Olarte’s prediction soon came true during the era of the *Violencia* - the undeclared civil war that lasted from 1948-1954 and included that saw a major front of fighting in Casanare. In 1946 the Conservatives regained power nationally after a sixteen-year long hiatus. In Boyacá, the new leaders unleashed a *revancha* (revenge) against Liberals spurring the flow of politically committed guerrilla fighters into Casanare and Arauca. These included Franco Isaza, the Villamarín brothers of Cocuy, the Colmenares brothers of Paz de Río, and the Bautista brothers, all of whom joined the bands already forming there among defiant *llaneros*. The brutal invasion by so-called “*chulavitas*” (Conservative vigilantes from the town of that name in Boyacá) who attacked Liberal sympathizers in the piedmont cities of Casanare after the assassination of Jorge Eliécer Gaitán on April 9, 1948. This was the final event that persuaded men such as Guadalupe Salcedo and Eliseo Velásquez to begin their insurgency against the national government headed first by Mariano Ospina Pérez (1946-1950) and afterwards by Laureano Gómez and Roberto Urdaneta Arbeláez (1950-1953). By the end of 1949, officially sanctioned terror reigned throughout the province.

In the first phase of the *Violencia* (1949-1951), large landowners and the Liberal party supported the activities of guerrilla bands throughout the *llanos*. In response, Laureano Gómez strengthened the government offensive by creating the *Jefatura Civil y Militar de los Llanos* (Civil and Military Directorship of the *Llanos*) on April 1, 1950 with headquarters in Villavicencio, Meta. The following June, he separated the province of Casanare from Boyacá by Decree 1093, proclaiming it a special *comisaría* with the town of Trinidad as its capital (Villanueva Martínez 2010, 131). Despite the ongoing fighting, Horacio Rosero Caicedo, Chief of National Territories, asserted in 1951 that the new *comisaría* was making progress. Government offices were being constructed in Trinidad and work was proceeding on a road to connect the town with its airfield. Thirty schools were operating with an enrollment of 1,172 students, and there was regular contact between Tunja and Trinidad via air and radiotelephone (Colombia 1951, 382-383).²

While the government struggled to put a positive spin on developments in the *llanos*, the situation could hardly have been more catastrophic from the perspective of the people living there. As Martínez Delgado has written, “Casanare was a green hell splattered with the red of the blood of so many victims. There was no crime that was not committed. The list of towns erased from the map by fire included Moreno, Manare, Trinidad, Tauramena, Maní and Sabanalarga as well as many *caseríos* (hamlets) and other types of settlements in Arauca and Meta” (Martínez Delgado 1990, 96).

In the second phase of the conflict (1951-1953), large landholders of properties in Meta and Casanare abandoned the guerrilla groups made up largely of the *peones* (farm laborers) and *vaqueros* who worked on their land. In February 1951, fifty *ganaderos* (cattlemen) and businessmen met with the Civil and Military Chief of the *Llanos Orientales*, General Carlos Bejarano Muñoz, in Villavicencio. Concerned about the militancy of the guerrillas and fearing that the continued insurgency was harmful to their own interests, these men signed an agreement on February 17 that condemned the acts of banditry that had occurred during recent years and pledged their unconditional support for General Bejarano to restore normalcy in the *llanos* (Casas Aguilar 1988,

² Report of the Chief of National Territories, August 16, 1951.

409-410). A few days later in Sogamoso, eighty members of the *Sociedad de Ganaderos* signed a similar declaration. Thus, the Boyacá ranchers who had originally backed their *peones* in their struggle to defend their political and economic interests now supported the Conservative government and the army. They imposed the “imprimatur of bandits” on the insurgents and undertook a vast campaign of persecution and extermination of the guerrillas that only heightened the hostility felt by the people of Casanare against Boyacá (Oquist 1980, 209). Detachments of the Vargas Battalion set up posts on the *hatos*. Supplied by the ranchers with money and horses, they seized individuals suspected of aiding the guerrillas. Many *peones* were either shot down or thrown in prison. According to Franco Isaza, “The purge was rapid, effective and silent” (Franco Isaza 1959, 184-185).

To help quash the insurgency, the *ganaderos*, army, and police created a specialized body of counter-guerrillas known as “guerrillas of peace,” composed of military personnel disguised as civilians, ex-combatants who had deserted the rebels to join the government side, sons of the cattle-ranchers, and Conservative campesinos. Their objective was to stop cattle rustling, eliminate the *chusmas* (rabble), as they began to call the Liberal guerrillas, and to conduct “clean-up” operations to eliminate people suspected of collaborating with the guerrillas in urban sectors. Groups of these counter-revolutionaries operated in Villavicencio, Támara, Arauca and several other towns, and once they had joined the struggle, there were approximately 20,000 combatants fighting in the *llanos* (Giraldo Castaño 2006, 107). In June 1952, Gómez’s vice president, Roberto Urdaneta Arbeláez launched the largest military operation conducted against the insurgents up to that time, but despite this effort the rebels controlled approximately 90 percent of the *llanos* and enjoyed the sympathy and complicity of a majority of the inhabitants of the region by the beginning of 1953 (Oquist 1980, 209).

The insurgents had achieved a military standoff with the Colombian army, but they were unable to agree on truly revolutionary goals or to inflict a final blow that would give them control of the country. Thus, when General Gustavo Rojas Pinilla, supported by leaders of both the Conservative and the Liberal parties, overthrew the Gómez-Urdaneta government on June 15, 1953 he immediately set about bringing the fighting to a halt with the words: “No more

blood, no more depredations in the name of any political party” (Villar Borda 1953, 101). When Rojas offered amnesty to Liberal guerrilla groups in return for laying down their arms, many accepted his offer and peace had returned to most of the *llanos* by the end of 1953.

Considered from the standpoint of the relationship between Casanare and Boyacá, the Violencia period served to harden hatreds on both sides. Although the landowners - most of whom lived in the highland region - had sided with the guerrillas at first, they later turned against them in 1951, adopting the view that the revolutionaries were in fact bandits. In addition, the *chulavita* army that ravaged the *llanos* was clearly identified with Boyacá. Casanare’s existence as a national intendancy had been too brief to make any real change in its situation, a fact substantiated by the decline in its population between 1938 and 1951, while other *llanos* territories showed a net increase during this same period despite the violence (Colombia 1938, 1951).³

Rojas Pinilla

Historians disagree on the national impact of the Rojas Pinilla dictatorship. On the one hand in the first six months, he was able to arrange for the surrender of most of the guerrilla fighters both in the *llanos* and in the rest of the country. Moreover, thanks to high prices for coffee on the international markets, his government began an extensive series of public works projects to assist recovery in areas devastated by the prolonged violence. On the other hand, as time passed his administration took on the characteristics of a classic military dictatorship, and the partisan elite became increasingly uneasy after the resurgence of violence in some parts of the country. By early 1957, the regime had alienated most organized groups in Colombia, including the Catholic Church, labor unions and both political parties. After a general strike on May 10, 1957, top military officers forced Rojas Pinilla to leave the country. With the dictator’s departure, those same leaders formed a caretaker military junta, which

³ Casanare’s population declined from 23, 290 in 1938 to 22,087 in 1951, while Meta’s increased from 51,674 to 67,492 and Arauca’s grew from 11,156 to 13,221.

governed until civilians took over on August 7, 1958 (Bushnell 1993, 215-222).⁴

Rojas Pinilla was born in Tunja on March 12, 1900. As a native of Boyacá, he maintained his deep loyalty to the department. In a speech delivered in Sogamoso on August 8, 1953, he praised Boyacá as a major force in the national history of Colombia. Describing it as a land of promise, he pledged that his government would not rest until the political passions caused by the violence had abated and the cries for justice had been attended with positive measures steps such as the creation of the *Instituto de Colonización e Inmigración* (Rojas Pinilla 1954, 103-104).

As a native son of Boyacá, Rojas, perhaps more than previous Colombian presidents, was well-acquainted with the *llanos*. During his trial by the senate in 1959, he stated that before he came to power in 1953, "The *Llanos Orientales* were without a doubt the most convulsed area in the country." He continued:

I believe that in all departments, everyone as a child is taught that Colombia's independence is due in large part to the *llaneros*. When I was in school in Boyacá, they told us that *llaneros* conducted their business without the need of official documents because the word of a *llanero* was a public document. Personally, I have always had great respect, great admiration for those people of the plains and I wanted to bring peace there after June 13 (Rojas Pinilla 1959, 581).

Yet despite his awareness of the reality of the *llanos*, Rojas believed that Casanare could best be rehabilitated under the supervision of the department. By decree 2565 of October 1953, he ended its status as a national intendancy and returned the region to be ruled as a province by Boyacá with financial support in the amount of one million pesos a month (*El Tiempo*, September 16, 1973). This decision worked against the reconstruction of Casanare. While Meta, Arauca and Vichada as territories benefited from national policies to build roads, improve health services and education, open branch offices of the *Caja de Crédito Agrario* (Agrarian Savings and Loan Association), build air fields and expand telecommunication services, Casanare - with the exception of one planned colonization effort, San Luis de Palenque, that was sponsored by the

national government - received little aid from Tunja (Ramírez A. 1954, 9-13). The monthly million-peso subsidy was cancelled during the first year and not reinstated until 1971. Moreover, in his report published in 1956, the governor of Boyacá, Alfredo Rivero Valderrama, made no reference to the reintegration of Casanare into his department and offered no information about its progress (Colombia 1956, 145-180).⁵

Whatever Rojas Pinilla's good intentions for the *llanos* might have been, the resurgence of violence there in 1954 forced him to order the army's VII Brigade in Villavicencio to resume fighting against guerrilla activities in Meta, Arauca and Casanare a year later. In August 1954, Jorge Bejarano, a well-known doctor and head of the Office of National Rehabilitation, expressed his reservations concerning government policies in an article entitled "*Futuro y destino de los Llanos Orientales.*" Observing that the National Territories had always suffered the misfortune of being an appendix to the Ministry of Government, an office subject to frequent turnover of ministers, Bejarano wrote, "This rich territory inhabited by Colombians who neither complain nor vote is easily ignored by the government and tragically forgotten" (Bejarano 1954, 15-17). The dictator's efforts to address the problems in the *llanos* did nothing to change the traditional economic and social structure that had existed there since colonial times. The large ranchers retained their position at the top of the social and economic scale while their workers were no better off than they had been before 1948. For the *campesinos* the peace of 1953 meant recognition of the fact that they were legitimate occupants of their land, but for the *terratenientes* (large landowners), it simply meant a return to the status quo in the region (Ramsey 2000, 252). In Casanare, which had received almost no aid from the departmental government, the gulf between the rural people and the landowners was especially great. Under the rule of the National Front, the resentment of the former would materialize in a determined campaign to rid themselves of rule by Boyacá.

⁴ The standard defense of Rojas Pinilla in English is Fluharty 1957. For a critical view, see Galvis and Donadio 1988.

⁵ "Speech of the Governor of the Department of de Boyacá, June 1955," 145-180.

Casanare and Boyacá during the National Front

After the forced departure of Rojas Pinilla on May 10, 1957 and a year of rule by an interim military junta, a unique political arrangement known as the National Front went into effect when Alberto Lleras Camargo, a Liberal, won the first post-Rojas election and assumed the presidency on August 7, 1958. Under an agreement known as the Pact of Sitges signed in 1957, whatever the election results might be, Conservatives and Liberals were to share power equally for the next 12 years, with the presidency alternating every four years. Furthermore, all legislative bodies were to be divided equally, all congressional legislations would require a two-thirds majority to take effect, a minimum of ten percent of the national budget was to be assigned to education, and women were to enjoy equal political rights.

Numerous studies about this period have concluded that the policies adopted by the four presidents who governed during National Front met with only mixed success since despite satisfactory growth in the economy, improvement in public education, and gestures toward social reform, the overall patterns of inequality remained and none of the four administrations was able to suppress a growing leftist insurgency (Bushnell 1993, 223).⁶ Governance of the national territories underwent a variety of reforms, mostly for the better, but Casanare, as a province of Boyacá, saw little change, despite an inflow of migrants that increased the population from 22,987 in 1951 to 85,184 in 1973 (Colombia 1951, 1973).

Casanare in 1960

A comprehensive picture of conditions in Casanare in 1960 can be found in a report dated August 4 sent by special inspector Manuel Olivero Eslava to Rodrigo Noguera Laborde, the General *Procurador* of the Nation. Olivero's mission was to investigate the breakdown of public order in the province where *cuatrerismo* was increasing along with a corresponding number of murders and robberies. Two years before the national government had appointed retired Coronel Eduardo Román Bazurto to head the Civil and Military Directorship for the province of Casanare, which was located in

Yopal. Román Bazurto had organized a *Cuerpo de Carabineros* (Cavalry Corps) consisting of ninety of Casanare's native sons who were "risking their lives, recovering cattle, capturing outlaws and restoring peace." Unfortunately, by 1960 these men had not been paid for a year and refused to continue serving, which resulted in increased crime. Olivero made several recommendations regarding the need to support the corps and improve the judicial system. He absolved Col. Bazurto, now also ruling as prefect, of any wrongdoing, but Olivero was clearly shocked by Boyacá's misrule of the *llanos*.

Casanare was the only "province" from the viewpoint of political and administrative division that existed in Colombia at that time. Created on Dec. 29, 1948 by the Departmental Assembly with Yopal as its capital, the province covered an area of approximately 35,000 kilometers, which represented about one third of the department.⁷ Nevertheless, according to the special inspector, the region lacked "all services that the state should provide." There were no aqueducts, sewers, or health services. Electricity was available in Yopal for only two-and-a-half hours a day, and for only two hours on five days a week in some other localities. Only five of the sixteen municipalities (Yopal, Orocué, San Luis de Palenque, Támara, and Nunchía) had telegraph service. AVIANCA provided air flights once a week to each municipality, except for Yopal and Paz de Ariporo, where flights were more frequent. The *Taxi-Aéreo* firm collected mail in towns with airfields every fifteen days and delivered it to the *Oficina de Reparto* (Delivery Office) in Villavicencio where it remained for another fifteen days. From there it was forwarded on to its destination, but if planes could not land because of bad weather, the mail was returned to Villavicencio to remain there for another fifteen days. As a result, to send correspondence and receive a reply would take approximately three months.

The state of education was abysmal. The province had forty functioning primary schools, but the situation of the teachers was alarming. Living in an exile-like atmosphere due to their isolation, they also face the risk of contracting malaria, yellow fever and tuberculosis. A teacher's salary was 230 pesos a month in 1959. Boyacá raised this stipend to 270

⁶ For other studies of the National Front, see Berry, et.al.1980; Leal Buitrago 1984; and Hartly 1988.

⁷ During the brief existence of Casanare as an intendency from 1951 to 1953, Trinidad was designated the capital, but the *Violencia* totally destroyed that city. Olivero is very clear that Yopal had become the capital of the province by 1960.

pesos in 1960, but no salaries had been paid at all as of August of that year. The prefect was responsible for paying the teachers, but since his entire budget for 1960 was only 700,000 pesos, he did not have sufficient funds to cover this expense. Unable to provide for their families, the teachers resorted to asking for monthly contributions of five pesos from each parent in order to continue working.⁸

On January 17, 1961 Guillermo Carreño published “*Casanare y Boyacá*,” an editorial in *El Tiempo* that underscored Olivera Eslava’s observations. Carreño wrote that nearly every town in the province lacked the most essential services: telegraph, telephones, roads, aqueducts, sewers, electricity, and sufficient schools. The Cusiana road connecting Sogamoso with Yopal was the only one that penetrated the *Llanos* from the highland region, but without reliable bridges, it was virtually impassable during the winter. Ranchers and merchants of Sogamoso had repeatedly pleaded with the Minister of Public Works and the Departmental Assembly to solve these problems. The Minister had stated that he would do what he could, but neither the governor nor the assembly had responded. Carreño predicted that the people of Casanare would petition for the region’s return to intendancy status, but he was doubtful that even this change would resolve the fundamental problems of the province (*El Tiempo*, January 17, 1961).

Two weeks later Liberal leader Carlos Lleras Restrepo toured seven towns in Casanare, where he learned of other major difficulties besetting the region: i.e., lack of adequate credit and the need for irrigation. Even more important was cattle rustling which continued to expand because of the absence of any force to combat the outlaws. The people of Casanare praised the work of the so-called “*Rurales del Llano*” (Rural Police of the *Llano*) commanded by Prefect Román Bazurto, but noted that there were not enough of them to patrol the enormous area of the province. What was needed was an expansion of

⁸ *Archivo General Nacional* (General National Archive, hereafter AGN), Box 14, Folder #118 Office of the Minister. Report of Manuel Olivero Eslava, visitor to Rodrigo Noguera Laborde, General *Procurador* of the Nation, August 4, 1960. There is further confusion here over the actual capital of Casanare. Ordinance #69 passed by the Departmental Assembly on November 23, 1960 stated that Trinidad was to be the capital of the Province of Casanare, but subsequent documents suggest that Yopal remained the capital, perhaps because of its closer vicinity to the proposed *Carretera Marginal de la Selva* highway and the problems involved in reconstructing Trinidad. See *El Boyacense*, August 26, 1961, No. 2810.

the DAS (Administrative Department of Security) with a force located in Yopal so that it could control problems in Monterrey, Maní, Aguazul, Tame and Trinidad.⁹ Lleras Restrepo also discovered that the greatest desire of the people was separation from Boyacá and the creation of an intendancy. Everywhere he went, *llaneros* complained about their state of abandonment. They told him:

We are Colombians, but we do not have the benefits of civilization and culture. For this reason, we trust that you will be our voice before the central powers. And we trust that sooner or later, our troubles will be resolved (*El Tiempo*, January 30, 1961).

After listening to their grievances, Lleras discussed the ongoing agrarian reform and said that it would be one of the lifesavers for the *llanos*. But he also told the people that they must work together by forming syndicates and economic groups “to defend yourselves from misery and to demand what you have the right to receive.” Lleras continued:

Until you empower yourselves with the spirit of association, it will be very difficult to make people understand what is required to meet the needs of the *Llano*. I want to help you in any way I can. But you must help me by working foreconomic vindication (*El Tiempo*, January 30, 1961).

In 1962, two municipalities of Casanare sent letters to the Minister of Government in Bogotá to complain about Boyacá’s neglect of the region. On May 30, a petition signed by numerous citizens in Támara reported that twenty days earlier three members of the National Police had entered the town at 10:00 p.m. They attacked the Telecommunications Office and other private establishments, killing one man and spreading terror throughout the town. Although informed of these events, neither governor nor prefect responded, leaving the impression that they considered such acts of violence to be simply common occurrences that did not require further action. The petitioners asked the Minister of Government to intervene and to send a technician with spare parts to restore the telecommunications service as quickly as possible. Three months later a petition from Yopal dated August 22 and signed by 200 people urged the Minister to send a special investigator to look into the misdeeds of the town’s drunken mayor who, along with his secretary, had been threatening

⁹ Created in 1960, the DAS was in charge of handling matters of intelligence, security and constitutional enforcement.

citizens at gunpoint and putting them in jail (*El Tiempo*, January 30, 1961).

The minister's reply was not recorded, but the disconnection between Tunja and Casanare was even more dramatically revealed by a horrific accident that occurred on January 16, 1964. On January 15, the governor of Boyacá, Gustavo Romero Hernández, left Tunja to begin an eight-day tour of the *llanos*. His first public act was to inaugurate a recently completed bridge over the Cravo Sur River. The bridge, built by engineer Gustavo Patiño Roselli to connect two sections of the Yopal-Pore-Sogamoso highway, was financed by contributions from citizens of Yopal through *Acción Comunal* (Community Action), a forty-thousand peso subsidy from the department, and two million pesos from the national government.¹⁰ Suspended by cables over the rocky riverbed, it was 30 meters long and designed to bear a weight of 1600 kilos. On January 16, Governor Romero Hernández, his entourage and a welcoming committee assembled in the middle of the bridge to begin the ceremony when one of the cables snapped, catapulting the dignitaries onto the rocks below. Of nearly fifty people who were on the bridge at the time, only six survived unharmed. The mayor of Sogamoso, a pilot and a manager of Avianca, as well as a worker were killed outright: others, including Governor Romero Hernández, Representative Luis Hernández Vargas, the prefect of Casanare and Patiño Roselli were gravely wounded (*El Tiempo*, January 16, 1964).

El Tiempo gave the accident extensive coverage including photos and a comment to the effect that a group of 140 soldiers had been scheduled to cross the bridge the following day (*El Tiempo*, January 17, 1964). An editorial written by César Castro Perdomo provided grim perspective by emphasizing the folly of building a bridge that was only capable of accommodating 1600 kilos - the equivalent of four persons on horseback or four head of cattle - when it would have to support the weight of herds of 200 or 300 heads of cattle at one time. Moreover, he noted that the engineers seemed to have forgotten that the bridge would also have to support the weight of tons of salt that ranchers would have to transport across it to supply their cattle. The tragic accident brought

into focus the plight of cattle ranchers in Casanare, who were forced to ship their cattle by airplane to Villavicencio or Sogamoso because of the lack of roads, an expensive alternative that contributed to the high cost of meat. Castro had high praise for the work of the *Caja de Crédito Agrario* in Casanare, but he suggested that it should have a branch in each municipality to enable ranchers to acquire the materials and vaccines they needed for their cattle. In addition, the Bank of the Republic (the nation's central bank) should open salt agencies in each town, since all salt had to be imported from Sogamoso at that time.

Castro was critical of the efforts of the government of Boyacá. He wrote, "It appears to me indispensable that the Government of Boyacá do a better job of maintaining the roads and occasionally using its public works equipment to make them viable as passageways to the municipalities." He noted that many towns were still waiting for access to telecommunications services and that health centers, which the national government was supposed to supply, still did not exist in five municipalities. In a novel suggestion, Castro recommended that the prefecture of Casanare be split in two, and that the towns of Orocué, Trinidad, San Luis de Palenque, Nunchía, Támara, Pore, Sacama and Hato Corozal be consolidated into a second prefecture known as Olmedilla (named after Francisco Olmedilla, one of the heroes of Independence) with its capital at Paz de Ariporo. With this division, he argued, the towns remaining under Yopal's control would receive better services.

Finally, Castro asserted that based on its past history Casanare should be elevated to the status of a department because it had been the cradle of liberty and the birthplace of one of the nation's presidents, Salvador Camacho Roldán, and the people of Casanare were true patriots, men of peace, tireless workers and creators of wealth. As such, they merited the kind of administration that would allow them to elect their own senators and representatives who might truly work to solve the region's problems. Castro concluded, "May the lamentable accident that occurred this week prompt the national and departmental governments to think more broadly about the type of public works that correspond to the needs of the *llanos* of Casanare which form a considerable part of the future of Colombia (*El Tiempo*, January 21, 1964). Congress did not

¹⁰ *Acción Comunal* (Community Action) was a program of self-initiated social action established by law in 1958 and administered by the *Fondo de Desarrollo Comunal* (Community Development Fund).

seriously consider making Casanare a department in 1964 and *El Tiempo* reported on January 29, 1965 that conditions were getting worse. The national government had suppressed the annual subsidy to the prefecture, thus forcing it to rely solely on what the department might provide. Since the prefecture could no longer send subsidies to the various municipalities, twenty rural schoolteachers lost their jobs. Also suspended was a mobile health unit that used to travel between municipalities to provide medical services. Although the health centers promised by Governor Romero Hernández had been built and equipped in five towns, there were no doctors to man them. In fact, only two doctors were available in the entire prefecture, one in Yopal and the other in Aguazul. Work on the road between Aguazul and Maní had been suspended for lack of replacement parts for necessary machinery and the road between Pajarito and Aguazul was in terrible condition despite the summer weather that would normally permit repairs.

In May a newly appointed prefect, Alfonso Camargo Ch. accepted the position on the condition that the department would ensure the provision of money for schools, roads and health centers. The department apparently followed through on this commitment. Thirty-nine schools were again functioning and an engineer was assigned to supervise efforts to repair and maintain the roads. The government also gave money to underwrite completion of the government building in Yopal, maintenance of the prefecture airplane, and installation of radio telephones (*El Tiempo*, January 29, 1965).

The appointment of Antonio Bayona Ortiz as governor of Boyacá in 1967 brought renewed concern regarding the welfare of the region. In order to inform himself about the problems of Casanare, Bayona Ortiz, accompanied by his secretaries, the controller general, and the managers of the *Electrificadora* (Electric Power Company) of Boyacá and the *Sociedad de Acueducto y Alcantarillado* (Aqueduct and Sewerage Company) visited Aguazul, Paz de Ariporo, San Luis de Palenque, Trinidad, Orocué, Maní and Yopal between January 6-9, transported by an air force plane (*El Tiempo*, January 4, 1967). On his return to Tunja, Bayona reported that the trip had been very satisfactory and that he would work to integrate Casanare more completely into the rest of the department. Notwithstanding “the skepticism of many inhabitants of the region because of the

abandonment in which they found themselves,” his committee had been well-received. Bayona was visibly shocked by the slow progress in the towns he visited. Confessing to a reporter that “Casanare is undoubtedly a region forgotten by both the national and the departmental government,” he promised to begin a three-step program to benefit the region. First, to make departmental action more widely felt, he ordered the prefect of Casanare to participate in deliberations of the Council of Government in Tunja where he would have the opportunity to suggest solutions for the most pressing necessities. Second, a departmental secretary would exercise more effective control over the prefecture and all the municipalities of Casanare. Finally, drawing on the information they had obtained on their visit, his co-workers would devise the programs that were indispensable for incorporating the *llanos* into the department’s development goals. Bayona concluded, “In this way I hope to create an emergency plan that will favor such a rich Colombian region” (*El Tiempo*, January 13, 1967).

In his report of September 1967 to Minister of Government Misael Pastrana Borrero, Bayona reported that the sharp fiscal crisis and the lack of a planning committee had crippled action by his government. Nevertheless, he had been able to correct some administrative problems and make rational use of the limited funds still available. With regard to Casanare, he wrote that the prefecture had been given functions similar to those of an *alcaldía de circuito* (circuit mayor), with jurisdiction over all the municipalities in the province. “The present government,” he added, “has been manifestly concerned about this region, and despite scarce economic resources, much has been directed toward the economic and social development of Casanare.”¹¹

The Sesquicentennial of the Campaign of Liberation

In late 1968 Casanare came under renewed scrutiny as Boyacá prepared to mark the 150th anniversary of the Liberation Campaign of 1819. On November 22 the Departmental Assembly passed Ordinance No.4 1968 “to commemorate the Sesquicentennial of the Campaign of Liberation of 1819 that achieved

¹¹ AGN, Ministry of the Interior, Governors’ Reports 1967, Box 83, Folder 626, Office of the Minister p. 271. Report of Antonio Bayona Ortiz, Sept. 1967 to Minister of Government Misael Pastrana Borrero.

national independence.” The ordinance listed the names of the towns in Casanare that had taken part in the campaign, including those that had already disappeared from the map or were in decay “for lack of official aid.” In reparation for its previous indifference, the department would immediately build a new road to be called the *Carretera de los Libertadores* (The Liberators’ Road). Said road was to branch off from the Socha-San Salvador highway and, leaving from Pore or Nunchía, follow the actual route of the patriot army across the Andes as closely as possible. To pay for building the road, the department pledged to appropriate 2,000,000 pesos in its annual budget starting in 1969, “but if for some reason the government fails to meet this obligation, the assembly authorizes the transfer of necessary funds from other accounts to cover this amount each year.” The proposed road was to be included in the department’s highway plan and would have preference in the allocation of common funds for highways. Finally, at least four deputies were to be present to represent the department at the various ceremonies planned to celebrate the event in the coming year, (Boyacá 1968, 6-8).

Ordinance 4 was followed by Ordinance No. 46 of December 6, 1968 which authorized the government to negotiate a new air service to facilitate territorial integration. To be specific, the department would hire an air transport company, preferably Satena, to make a weekly flight along the following itinerary: Puerto Boyacá, Paipa, Casanare, Cubará, and back. The agreement would also allow the Industrial Liquor-Producing Company of Boyacá to use the flight to distribute its products. Regretfully, Governor Ernesto Roa Gómez vetoed this measure on the grounds that if Satena had not already established itineraries to the cities mentioned, it was because the company did not consider them financially viable, and the department did not have the funds to subsidize such a venture (Boyacá 1968, 122-123).

Plans for the road, however, did receive support from President Lleras Restrepo. Referring to the improvement and paving of the Sisga-Guateque highway, he reiterated the importance of a road that would open a passageway down the *cordillera* to Casanare. It would thus offer an alternative to the present route leaving from Chocontá which he described as an “archaeological road constructed forty years ago with no technical resources.” Lleras also affirmed that the future of this important area

of Boyacá depended on viable roads connecting Casanare with the highlands (*El Tiempo*, January 8, 1969).

On February 25, 1969, Roa Gómez traveled to Casanare with department officials to inaugurate a new school in Aguaclara that had cost 250,000 pesos, money furnished in part by the Departmental Coffee Growers Committee. Work on the road between San Luis de Caceno and Aguaclara was underway and the governor delivered a check for 50,000 pesos to initiate construction of a suspension bridge over the Upía River at a place known as El Secreto (*El Tiempo*, February 25, 1969).

If the publicity evoked by the celebration of the Liberation Campaign stirred Roa Gómez and the Departmental Assembly to action, it likewise solidified the determination of Casanare’s municipalities to plead once again for separation from Boyacá. Their united effort began after Luis Hernández Vargas introduced a bill into the Chamber of Representatives in May 1969 calling for the elevation of Casanare to the status of a national intendency by January 1, 1970 (*El Tiempo*, August 21, 1969). On June 9, a petition addressed to President Lleras Restrepo and signed by many citizens firmly supported the new legislation. The document noted that the province had previously enjoyed an independence that had been suppressed by Rojas Pinilla when he attached it to Boyacá. If Casanare were dependent on the central government now, it would receive benefits that it had often been denied because it was not part of the national territories, and “the best homage that could possibly be paid to the cradle of liberty and the descendents of the heroes of the Liberation Campaign would be to make Casanare an intendency.” The statement went on to say that *llaneros* were confident that the national government would press for the bill’s passage. Since President Lleras himself had said that “Casanare does not have to thank the republic for anything but the republic has much to thank Casanare for,” the best way to thank Casanare would be to grant it administrative independence from Boyacá.¹²

After this first sally, a flurry of petitions and telegrams followed from the municipal councils of Hato Corozal (July 18), Trinidad (July 28), Támara

¹² AGN MinGob. Office of the Minister, Box #113, Folder 838, Department of Boyacá, 1969. This document does not mention the municipality from which it was sent.

(August 2,) Aguazul (August 9), and Orocué (August 21) in support of the bill. All of them used identical language to state that they were aware of Boyacá's good intentions, but Casanare had previously benefited very little from its rule because the department was very large and Tunja had no means of direct communication with the various municipalities either by road or air. Pointing out the geographical differences between the *llanos* and the rest of Boyacá, the petitions stressed that the creation of an intendancy would result immediately in administrative decentralization - "a situation favorable to our region since Casanare would be a part of the Division of National Territories of the Ministry of Government, but with an independent existence." Alejandro Reyes Posada, private secretary to the Minister of Government, responded to these appeals in writing, stating that the national government could not support the bill before Congress until the legislature had ruled on whether the National Constitution would permit such a change.¹³

Refusing to desist from the campaign, representatives of fourteen of the seventeen municipalities in the prefecture, along with four Chamber of Boyacá representatives, met in Yopal on August 26 to create the Pro-Intendancy Assembly of Casanare. The delegates voted to support the separatist movement and to create a public relations committee to function in Bogotá. Each municipality contributed \$5,000 pesos and the group elected Getulio Vargas to serve as coordinator among the municipal organization, the province and the capital of the republic (Públio Pérez 2011).

On September 10, twenty-six natives of Casanare departed from Aguazul determined to walk 385 kilometers to Bogotá in a well-publicized march in support of this legislation. When the participants reached the capital, the police met them at Calle 67 with Carrera 13 and ordered them to continue their journey by truck. At 8:00 that night, President Lleras Restrepo met with them for forty minutes at the Palacio San Carlos. He promised financial support to modernize Aguazul as well as the rest of the province and that he would also study the viability of creating an intendancy. The *llaneros* reiterated their demands: sewers, aqueducts, money to finish the fair grounds, classrooms, offices of Telecom and the *Caja Agraria*,

a health post, the creation of the intendancy, and a truck to transport them back to Aguazul. The president urged them to draw up a budget for the various projects and to present it before leaving Bogotá in order to expedite the issuance of a check for the amount needed to begin the work. Lleras promised to pay for their overnight lodgings and also to compose a letter in his own handwriting as proof of his support, which the marchers could show to the inhabitants of Aguazul (*El Tiempo*, September 24, 1969).

By 1970, when a second meeting of the Pro-Intendancy Assembly was held, the cause had won the support of various sectors of the national government, the Catholic Church as represented by Father Daniel Salas Baptista of the Apostolic Vicariate of Casanare, and most importantly, the Liberal newspaper *El Tiempo*, whose reporters frequently published articles accusing Boyacá of abandoning its prefecture (Públio Pérez 2012).

The Final Struggle, 1972-1973

In November 1972, Cornelio Reyes introduced a new bill in the Chamber of Representatives calling for the separation of Casanare from Boyacá and its designation as a national intendancy. This step began the final stage of the struggle of *llaneros* to win their freedom from Boyacá. During the following year, representatives of Boyacá and Casanare took part in an intense debate that continued even after Casanare was declared an intendancy on November 28, 1973. In addition to the traditional arguments that had repeatedly been made by both sides, two new developments came into play - increased crime, especially cattle-rustling in the *llanos*, and the confirmed discovery of exploitable petroleum deposits.

On November 23, 1972, the Chamber of Representatives approved the Reyes Bill in its first debate with 70 votes for and 36 against it - the nays including a majority of the deputies from Boyacá. While delegations from Casanare received the news with great joy, Governor Eduardo Vega Franco reacted strongly against the measure. In a letter to *El Tiempo* published on November 29, he pointed out that Casanare had no need of "autonomy" since it was already the only Colombian province that enjoyed "administrative autonomy." As ruler of the "prefecture", the prefect, who was a native of Casanare,

¹³ Ibid.

had nearly the same authority as the governor of a department. He was free to manage funds coming from both the nation and the department, to appoint and depose agents and collaborators, and to manage the income of Casanare at his discretion. Moreover, he had a good office, an excellent residence, an automobile, a radio-telephone, and a private airplane to allow him to attend meetings of the Departmental Assembly and government councils.

To refute the accusation that Boyacá had been a bad “parent” to Casanare, Vega Franco provided budget figures to show that Boyacá invested approximately 20 pesos for every peso it received from the prefecture, in spite of the demands of other departmental regions and the fact that Casanare contained only seven percent of the department’s population. INCORA, IDEREMA and ICA also provided funds for the prefecture.¹⁴ Vega Franco argued that if Casanare became an intendancy, it would suffer because it would receive from the nation only about 60 percent of the income that was currently being invested (*El Tiempo*, November 29, 1972).

On December 2, Heracio Perdomo, president of the Pro-Independence of Casanare Committee, responded to the governor’s claims. He asserted that regarding Casanare’s so-called “autonomy”, until the last four years the prefect had ruled as a kind of viceroy who in 99 percent of all cases had not been born in Casanare. It was true that the prefect had a more or less adequate house that had been built many years ago but had not been completed until funds were received from Governor Bayona Ortiz in 1967. He did have a private plane, but the money used to keep it running might be better spent on schools or roads. Perdomo also asserted that the income generated in the prefecture did not stay in Casanare. The governor claimed that the department had invested 10,701,400 pesos in Casanare in 1971 when its income was only 1,925,912 pesos, but this figure was wrong. Casanare produced at least 20 times more money for Boyacá. The taxes collected on tobacco, cigarettes, beer and the slaughter of cattle went directly to Tunja and amounted to at least 15,000,000 pesos a year. From the governor’s letter, one could only conclude that Boyacá favored three or

four highland cities while Casanare remained in total abandonment. Therefore, “Boyacá has indeed been a bad father for Casanare” (*El Tiempo*, December 2, 1972).

An editorial by Rodrigo Palacios entitled “La Intendencia: ¿Utopía, engaño o necesidad?” published in *El Tiempo* on November 25 offered a dispassionate appraisal of the issue. While some in Casanare saw the proposed change of status as rectification of the state of abandonment in which the region had remained since independence, in reality it meant that Boyacá would lose nearly one half of its territory. The governor maintained that the separation would hurt Casanare more than Boyacá, which would be able to use funds not sent to the *llanos* to provide for other regions. While the inhabitants of Casanare argued that they had been promised much but had seen little accomplished, the governor asserted that the department had provided help in terms of health, education and roads, and if it had not done more, it was because of its lack of resources (*El Tiempo*, November 25, 1972).

On January 6, 1973, for Boyacá Liberal presidential candidate Alfonso López Michelsen visited Boyacá and Casanare to consult with the Director General of the Police, the Commanders of the First and Sixth Brigades of the Army, Boyacá Governor Eduardo Vega Franco, the head of the Federation of Cattle Ranchers, and other members of the military and business community of the region. The object of the meeting was to formulate plans to fight cattle rustling and land invasions, which according to the participants were “the most serious problems afflicting the *llaneros*.” *El Tiempo* reporter Enrique Santos Calderón, who accompanied López Michelsen, offered a grim description of the region in an editorial published on January 14. He wrote that the deplorable condition of the road from Sogamoso to Aguazul reflected Casanare’s isolation. It was obvious that the prefecture presented profound inequalities in land tenancy and standard of living. That one might travel for hours without seeing a single fence and still remain within the same *hato* confirmed the semi-feudal nature of Casanare. What might appear to be no one’s land actually belonged to great landowners. In addition, hundreds of dispossessed *campesino* families and poor *colonos* were coming from all over the country in search of a piece of land, while Casanare *vaqueros* worked all year for little pay and without any kind of job security.

¹⁴ INCORA (Colombian Institute of Agrarian Reform), INDEREMA (Renewable Natural Resources Institute), ICA (Colombian Agricultural and Livestock-Raising Institute) were institutions created by the national government in the early 1960s to promote colonization and agricultural reform.

Santos observed that this situation necessarily generated tensions and conflicts. The cattle rustling and land invasions that the *terratenientes* complained about had a fundamental social explanation. They were the product of this extreme inequality and the basic need for land and food. Thus, it was important to distinguish between the *colono* or *vaquero* who stole a steer for food and the robberies committed by outlaw bands. For the *llaneros*, the most pressing problems were the excessive concentration of land in the hands of just a few, the total department's lack of interest in the welfare of the population, the lack of roads, schools, health services and public utilities. Santos Calderón concluded that Casanare needed not only its administrative liberty but social and economic liberty as well (*El Tiempo*, January 14, 1973).

On January 26, members of the Federation of Cattle Ranchers of the *Llanos Orientales* and the Association of Friends of the *llanos* met with Governor Vega Franco and published an eight-point rebuttal to the assertions made by Santos Calderón. First, they denied that there was a problem of excessive concentration of landholding in Casanare. The land subject to invasions was near roads, *hatos*, or establishments with fences around much of the property. The individuals squatting on this land had come from other regions of the country without any previous knowledge of the *llanos*. They did not know how to make their living in such an unfamiliar environment, so they soon exhausted their few resources and were reduced to stealing, unless they were "professional invaders" who made so-called "improvements" and then moved on from place to place.

Second, eighty percent of the land in Casanare was *baldía* (public land), meaning that it had not been legally assigned to owners. Nevertheless, there was a flourishing industry of two million heads of cattle owned by at least 2,000 families, some large and some small. To say that only fifty families exploited the land was false, and moreover, it was not true that there was institutionalized violence.

Third, the most absolute and complete harmony among the inhabitants of Casanare had existed throughout its history. Owners and workers lived together in the same kind of houses, wore the same kind of clothes and ate the same kind of food. Salaries paid to the *vaqueros* were without doubt the highest in the nation, and most of the *vaqueros* were also

small landowners who possessed sufficient means to maintain and raise their families.

Fourth, with the exception of the piedmont zone, the *llanos* were floodlands for six months a year and arid desert the rest of the year - an environment little suited for colonization.

Fifth, the *ganaderos* demanded state intervention to end the wave of insecurity manifested in cattle rustling and the lack of respect for human life. As *llaneros* clamoring for justice, they thanked the governor of Boyacá for his interest in solving the problems "in the richest and most extensive province of his department."

Sixth, they asked the national government to provide roads for the *Llanos*, and to build a modern highway between Sogamoso, Aguazul, Yopal, Nunchía, Pore, and Paz de Ariporo.

Seventh, if it turned out that great quantities of oil were located in the Casanare piedmont, the *ganaderos* believed it would be urgent to attend to this privileged region without delay.

Eighth and finally, the *ganaderos* invited Colombians to visit Casanare in all its different seasons to understand its possibilities and needs. They concluded: "We will not listen to the demagoguery of some resentful people and we will continue fighting for the good of the *llaneros* and the land of Casanare" (*El Tiempo*, January 30, 1973).

Six months later, the ranchers expressed their outrage about the continued lawlessness in Casanare. On August 19, 1973 they met in Yopal to issue an "ultimatum" to the national government pledging that if measures were not taken to stop cattle rustling, they would return to the days of 1957 when Col. Román Bazurto had organized a civil defense force to wipe it out. At that time, President Lleras Camargo had given his complete support to Bazurto and created a rural division of the DAS (Administrative Department of Security).¹⁵ Relative peace had returned until 1965 when the directors of the DAS dismantled this rural force.

Román Bazurto, who was again the prefect of Casanare and attended the meeting, stated that since

¹⁵ Rojas Pinilla created Colombia's intelligence service in 1953, but Lleras Camargo reorganized the department in 1960 and renamed it the DAS (Administrative Department of Security). The DAS was responsible for providing security to state institutions and persons.

1965 ranches like the *Hato Rancho Grande*, which once contained 3,500 head of cattle, had lost their entire herds for two reasons. First, INCORA had brought whole colonies of migrants into the savannas, and these people, without any resources, were killing the cattle for food. Second, gangs of rustlers were seizing cattle either to create new *fincas* (small farms) on public land or to ship the animals to Venezuela. According to Román Bazurto, INCORA had done nothing except relocate people from the interior “like chess pieces” who had nothing to live on and were forced to steal cattle to survive. He estimated that up to fifty percent of the *hatos* in Casanare had been invaded and that the DAS was unable to solve the problem. For the *ganaderos*, the answer was to revive the method authorized by Lleras Camargo, so they proposed the creation of a vigilante force made up of *baquianos* and a total reform of legislation regarding colonization in Casanare (*El Tiempo*, August 19, 1973).

The *ganaderos*’ January 1973 reference to the possibility of petroleum deposits was soon borne out. Intense exploration for oil had begun in March 1971 in Casanare, and Ecopetrol signed association contracts with fourteen foreign companies in the following months (*El Tiempo*, August 22, 1973). Anticipating a successful outcome, the Departmental Assembly passed Ordinance No. 3 on November 6, 1972, which stated that fifty percent of any oil royalties paid to Boyacá would be spent on infrastructure works in Casanare such as roads, bridges, hospitals, and schools while another 30 percent would be invested in the departmental education budget to support schools and other educational centers in the prefecture.¹⁶ On May 23, 1973, *El Tiempo* reported that Intercol was drilling a promising well at Cupiagua. The well was estimated to be 12,500 feet deep, and at 11,000 feet the technicians had found indications that quantities of oil were certainly present (*El Tiempo*, May 23, 1973).

The chance of new wealth derived from oil exploitation upped the ante for control of Casanare and further hardened the determination of Boyacá officials to resist its separation from the department. After meeting with Governor Vega Franco on August 16, Boyacá’s senators declared, “Indissoluble ties unite Casanare with the Department of Boyacá,

and we do not support its independence” (*El Tiempo*, August 16, 1973).

In the meantime, the bill to make Casanare an intendency was moving along having passed debate in the Senate on September 16. Looking forward to its approval, Jesús Medina declared in *El Tiempo* that one hundred thousand inhabitants of Casanare had won the fight after struggling “against wind and tide” to recover the independence sought by their Liberator ancestors. The anticipated intendency would include eighteen municipalities. Yopal with a population of 15,000 would be its capital. For the administration of justice, the municipalities would form part of the Judicial District of Santa Rosa de Viterbo and Tunja. For elections, they would continue to be part of the *circumscripción* (electoral district) of the Department of Boyacá.

According to Medina, Casanare’s redemption would depend on being connected to the *Carretera Marginal de la Selva* (the Jungle’s Edge Road) that extended from Villavicencio to the Venezuelan border, but in the meantime, the condition of its other roads was deplorable. The only acceptable health center was the hospital located in Yopal. In accordance with the Convention on Missions, the Apostolic Vicariate was supporting a teachers’ school for women in Támara, a Minor Seminary in Pore, high schools in Pore, San Luis de Palenque and Orocué, and urban and rural primary schools as well. Insecurity caused by cattle rustling and contraband that was decimating the *hatos* remained the worst problem. Clearly a special armed force would be required to bring it under control (*El Tiempo*, September 16, 1973).

On November 28, President Misael Pastrana signed the bill that converted Casanare into an intendency, but the new regime did not take effect officially until May 15, 1974. An editorial in *El Tiempo* on May 17 celebrated the long-awaited event and called for quickly raising the standard of living throughout the Colombian *llanos* to match those of the rest of the country. Immigration, control of cattle rustling and an end to contraband cattle were among the most urgent needs. As a new intendency, Casanare required “*sui generis* treatment because it gives to the country what it can give, and its intrinsic value needs to be realized, since it had been abandoned for such a long time” (*El Tiempo*, May 17, 1974).

Having been liberated from rule by Boyacá, Casanare now came under direct control of the national

¹⁶ Department of Boyacá: *Ordenanzas 1973* (1973 Ordinances), “Ordinance No. 3 of 1972,” p. 9.

government through the DGIC (General Direction of Intendancies and *Comisarias*). As such, it joined together two other intendancies - Caquetá and Putumayo, and four *comisarias*: Amazonas, Guainía, Vaupés and Vichada.¹⁷ In his report published in July 1974, the director of the DGIC, Dr. Héctor Tamayo Betancur, assessed the new intendancy that had only recently come under his administration. His enumeration of its needs confirmed the demands that the inhabitants had made while languishing while ruled by Tunja: i.e. highways, electrification of 14 of the 18 municipios, aqueducts, sewers, health centers, and the expansion of schools. To attend these needs, Tamayo Betancur budgeted 30,979,000 pesos for 1975 and, although this amount fell far short of the financing required, Casanare had clearly entered a new stage in its development, one soon to be enhanced by royalties generated by vigorous exploitation of the petroleum deposits located in its piedmont region (Pérez Bareño 1986).

Summary and Conclusion

Ever since Captain Daza traveled from Tunja in 1588 to found the first city in Casanare, the northwest portion of Orinoquia has had an enduring relationship with the highland Department of Boyacá. In colonial times the isolation of the plains by the Andes and the contrast between its tropical environment and the temperate climate of the highland region did not prevent vigorous trade between Casanare and Boyacá. After independence, however, the social and economic effects of the war in the *llanos* left the province too weak to stand on its own. Casanare officially became part of the department of Boyacá in 1858, and although there were periods when it achieved a separate existence as a national territory, the amalgamation of the two regions appeared to be a permanent arrangement after 1905. The inclusion of Casanare gave Boyacá added clout in the political maneuverings of national politics even though its failing economy in the highlands left it unable to attend to the needs of the *llaneros*.

Meanwhile south of Casanare, the road that connected Bogotá to the *llanos* of San Martín, later

known as the Intendancy of Meta, gave that portion of the *llanos* access to the huge market demands of the nation's capital. Villavicencio's position, a scant 120 kilometers from Bogotá, albeit over a very hazardous highway, enabled it to become the "gateway to the *llanos*." Continued economic and population growth and proximity to Bogotá allowed the Intendancy of Meta to attain departmental status in 1959. By contrast, Casanare languished in isolation, beset by problems that could not easily be resolved and which eventually contributed to the ferocious fighting that occurred there during the 1948-53 stage of the *Violencia*.

This review of Boyacá's rule over Casanare suggests that the animosity between the two sections of the department hardened during the National Front Era. Tunja's habitual neglect of the needs of the *llaneros* stimulated the resolve of the casanareños to regain their prized autonomy, and short of that, to accept overlordship by the national government, from which more financial, economic and social aid could be expected. The struggle picked up steam in 1968 with the celebration of the sesquicentennial of the Campaign for Liberation. Anticipating López Michelsen's advice, the municipalities organized to press for their release from rule by Boyacá. The very real possibility of finding oil in Casanare increased determination in Tunja to maintain control over what constituted more than half of its territory, but despite the official argument that Casanare already enjoyed ample autonomy, and the opposition of large landowners, *llanero* efforts won the sympathy of the Catholic Church and *El Tiempo* which unflinchingly emphasized the inadequacies of Boyacá's rule. In the end, Casanare's elevation to the status of an intendancy represented a hard won victory - a second liberation campaign - even as some of the other territories were already looking at the example of Meta and demanding elevation to departmental status.

Separation from Boyacá in 1974, however, did not end the department's influence on its former prefecture. Between 1964 and 1973, Casanare's population increased from 66,613 to 85,184, and by 1984 it was estimated at 146,263 (Colombia 1964, 1973, 1984). The vast majority of these newcomers were people from Boyacá seeking a new life on the plains. Although Casanare shipped much of its cattle to Villavicencio for marketing in Cundinamarca, its trade in cattle and foodstuffs continued to be carried out largely with Sogamoso. For electoral and judicial

¹⁷ By the end of 1974, President López Michelsen replaced the DGIC with a new administrative agency, DAINCO (Administrative Department of Intendancies and *Comisarias*) that continued to rule the territories until their elevation to the category of departments by virtue of the Constitution of 1991.

matters, the intendency was still connected to Boyacá. The Apostolic Vicariate that controlled education in the prefecture and later in the intendency had its headquarters in Támara, just over the border, and attempts to eliminate banditry, contraband and guerrilla activity were often launched from Tunja. Nevertheless, the people of Casanare had won political independence from their highland rival,

and seventeen years later the Constitution of 1991 transformed their intendency into a department, thus bringing them even more complete autonomy.

Department of Intendancies and *Comisarias*) that continued to rule the territories until their elevation to the category of departments by virtue of the Constitution of 1991.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

Works Cited

Archives

Bogota: Archivo General Nacional: Despacho Ministro, 1960, 1962, 1967, 1969.

Tunja: Archivo Departamental de Boyacá-Ordenanzas de Boyacá, 1968, 1973.

Newspapers

El Boyacense

El Tiempo

Printed Books and Articles

Baquero Nariño, Alberto. 2004. "Derecho y Deber al Ideario del País del Orinoco." *VII Simposio Internacional de la Historia de los Llanos Colombo-Venezolanos*. Villavicencio: Editorial Juan XXIII, 8-13.

Bejarano, Jorge. 1954. "Futuro y destino de los Llanos Orientales." *Economía Colombiana*, 2: 4 (August), 15-17.

Berry, R. Albert, et.al. 1980. *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Bushnell, David. 1993. *Colombia: A Nation in Spite of Itself*. Berkeley: University of California Press.

Casas Aguila, Justo. 1988. "La Violencia en Casanare (1950-53)," 403-424. *Los Llanos: una historia sin frontera*. Bogotá: Academia de Historia del Meta.

Colombia. 1938, 1951, 1973. *Censo general de la población*,

_____. 1951. *Colombia: Un año de gobierno, 1950-1951*. Bogotá: Imprenta Nacional.

_____. 1956. *Teoría y práctica de una política Colombianista*. Bogotá: Empresa Nacional de Publicaciones.

Delpar, Helen. 1981. *Red against Blue: The Liberal Party in Colombian Politics, 1863-1899*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Fluharty, Vernon. 1957. *Dance of the Millions: Military Rule and the Social Revolution in Colombia: 1930-1950*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Franco Isaza, Eduardo. 1959. *Las guerrillas de llano*. Bogotá: Librería Mundial. Galvis, Silvia, and Alberto Donadio. 1988. *El Jefe Supremo: Rojas Pinilla en la Violencia y el poder*. Bogotá: Planeta.

Giraldo Castaño, Germán Hislen. 2006. *La colonización en la Orinoquia colombiana: Arauca (1900-1980)*. Bogotá: Ediciones Antropos.

Guerrero Barón, Javier. 1991. *Los años del olvido: Boyacá y los orígenes de la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo.

Hartlyn, Jonathan. 1988. *Politics of Coalition Rule in Colombia*. New York: Cambridge University Press.

Leal Buitrago, Francisco. 1984. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo Veintiuno.

Martínez Delgado, Alberto. 1990. *Casanare y su historia*. Bogotá: Editorial Bochita.

Medina R., Juan. 1970-74. *Geografía económica de Colombia*. Bogotá, 3.

Oquist, Paul. 1980. *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*. New York: Academic Press.

Pérez Bareño, Leonel. 2002. *La Región de la Orinoquia: Antecedentes de su ordenamiento territorial*. Bogotá: Gente Nueva.

_____. 1986. *Planes de desarrollo en la Orinoquia y la Amazonia*. Bogotá: Editorial Presencia.

Plazas Olarte, Humberto. 1944. *Los territorios nacionales con una introducción al estudio de su geografía y de su historia*. Bogotá: Editorial Paz,

Públio Pérez, Hector. *Casanare: Un pueblo achagua hecho nación: May 15: Visión histórico-jurídica* (no date. Email communication to the author.)

Ramírez A., Guillermo. 1954. "San Luis de Palenque, el llanero y su presente." *Economía Colombiana* 2:4 (August), 9-13.

Ramsey, Russell W. 2000. *Guerrillero y soldados*. 2nd. Ed. Bogotá: Tercer Mundo.

Rausch, Jane. 1999. *Colombia: Territorial Rule and the Llanos Frontier*. Gainesville: University of Florida Press.

_____. 1993. *The Llanos Frontier in Colombian History, 1830-1930*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Rojas Pinilla, Gustavo. 1954. *Seis meses de gobierno*. Bogotá: Imprenta Nacional.

_____. 1959. *Rojas Pinilla ante el Senado*. Bogotá: Editorial Excelsior.

Villanueva Martínez, Orlando. 2010. "Guadalupe Salcedo y la Insurrección Llanera, 1949-1957." PhD. Thesis. Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia.

Villar Borda, Carlos J. 1953. *Rojas Pinilla: el presidente libertado: biografía*. Bogotá: Editorial Iqueima.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Rausch, Jane M. 2012. "The Second Campaign for Liberation: Casanare's Struggle to Win Freedom from Boyacá during Colombia's National Front Era (1958-1974)". <i>Administración & Desarrollo</i> 40(55): 93-110.	Rausch, J. M. 2012. The Second Campaign for Liberation: Casanare's Struggle to Win Freedom from Boyacá during Colombia's National Front Era (1958-1974). <i>Administración & Desarrollo</i> , 40(55), 93-110.	Rausch, J. M. "The Second Campaign for Liberation: Casanare's Struggle to Win Freedom from Boyacá during Colombia's National Front Era (1958-1974)". <i>Administración & Desarrollo</i> 40.55 (2012): 93-110.