

CONEXIÓN

TERRITORIAL ANTIOQUIA



GERENCIA
TERRITORIAL
DERECHOS HUMANOS

ISSN: 3028-4171



Escuela Superior de
Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública



CONEXIÓN/Escuela Superior de Administración Pública - Territorial Antioquia /
Medellín: Biblioteca Cdim Territorial Antioquia- 2024-I. Núm.10, 89p.
Incluye Referencias bibliográficas

Edición: Junio - 2024

ISSN: 3028-4171

Director Territorial: Luis Jaime Muñoz Agudelo

Coordinadora Académica: María Teresa Galeano Rendón

Dirección de publicación: Biblioteca-Cdim Esap- Antioquia

Investigaciones: Ramiro Alberto Vélez Rivera

Biblioteca-Cdim: Liceth Nayive Martínez Martínez

Edición, corrección de estilo y portada: María Teresa Galeano Rendón

Liceth Nayive Martínez Martínez

Biblioteca-Cdim Territorial Antioquia
Calle 57 # 45-83
Escuela Superior de Administración Pública
Contacto: licemart@esap.edu.co

www.esap.edu.co



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

**CONEXIÓN
ANTIOQUIA**

Autores:

Administración pública y territorio

José Bermúdez Urbina

Jesús Ernesto Zapata Orrego

Juan Carlos Herrera

Administración pública y gerencia pública

Yoliceth Palacios

Carlos Andrés Manco

Gustavo Beltrán

Leidy Farith Palacios Ramos

Grace Martina Hernández Ampudia

Carlos Alberto Saldarriaga Tobón

Edgar Ricardo Cardona Ortiz

Gustavo Adolfo Gómez Suarez

Jacinto Pineda Jiménez

Anyi Daniela Rodríguez

Luz Mary Ramirez Tangarife

Administración pública y derechos humanos

Carlos Emilio Ceballos Orozco

Ronald Mauricio López Ramírez

Jimmy Jeovany Polindara Velasco

Wilson Hurtado Rodríguez

Juan Camilo Cadavid Montoya

Reflexión

Beltrán Restrepo Arredondo

CONTENIDO

Espacio público en disputa: Una mirada crítica a la informalidad en las calles de Bello	José Bermúdez Urbina Jesús Ernesto Zapata Orrego Juan Carlos Herrera	6
Desafíos Administrativos en Cértegui, Chocó: Duplicidad de Funciones y Modernización Municipal	Yoliceth Palacios Carlos Andrés Manco Gustavo Beltrán	14
Optimización Organizativa y Desarrollo del Talento Humano: Claves para el Rediseño Institucional de Riosucio - Chocó	Leidy Farith Palacios Ramos Grace Martina Hernández Ampudia	27
Las Potencialidades económicas de la ruralidad del Municipio de Andes: Retos de la Gerencia Pública Municipal	Carlos Alberto Saldarriaga Tobón Edgar Ricardo Cardona Ortiz Gustavo Adolfo Gómez Suarez	42
Violencia y descentralización fiscal en Colombia	Jacinto Pineda Jiménez	50
La política pública vs la agenda pública y su importancia en la toma de decisiones de un gobernante	Anyi Daniela Rodriguez Luz Mary Ramirez Tangarife	57
Develando las Cárceles de Facto: Hacinamiento y desafíos en el Distrito de Medellín	Carlos Emilio Ceballos Orozco Ronald Mauricio López Ramírez Jimmy Jeovany Polindara Velasco	61
Organizaciones sociales y participación ciudadana al nivel territorial – local, una mirada sociológica desde las bases de la teoría de la organización de Philip Selznick	Wilson Hurtado Rodríguez	74
Evaluación de la política pública de discapacidad desde la experiencia de la población con discapacidad en la ciudad de Medellín 2013- 2020	Juan Camilo Cadavid Montoya	80
Reflexión Planeación del territorio	Beltrán Restrepo Arredondo	87

La Territorial Antioquia le propone al país

(Texto Introdutorio)

Por

Maria Teresa Galeano Rendón ¹

La administración pública es el escenario técnico e institucional en el que circulan las acciones del gobierno que concretan los fines del Estado en los niveles territoriales de las organizaciones públicas. Luego, sus prioridades están enfocadas a facilitar la integración de las metas de la planeación con los modelos de la gestión pública aplicados en las entidades territoriales.

En este panorama, caracterizado por la relación de la administración pública con el gobierno para profundizar las competencias de las organizaciones públicas, se inscriben los objetivos académicos y de difusión científica de la revista CONEXIÓN, de la sede territorial Antioquia de la Escuela Superior de Administración Pública, que en esta edición presenta a sus públicos un conjunto de artículos enfocados a la interpretación de la dimensión territorial del Estado, a la explicación de la estructura gerencial del gobierno y al análisis de la aplicación del derecho público en las instituciones estatales en Colombia.

En los artículos sobre el ordenamiento y la planeación territorial del Estado colombiano, identificaremos argumentos que sugieren la

discusión sobre la pertinencia administrativa de las políticas que actualmente justifican las aglomeraciones urbanas de las áreas metropolitanas en el país y, en particular, en el Valle de Aburrá, discusión complementada por la prioridad de actualizar las metodologías de la planeación urbana en el Estado colombiano.

Por su parte, los artículos orientados a la dimensión gerencial del gobierno, proponen a los públicos de la revista CONEXIÓN, incursionar en el análisis de las experiencias de la administración pública aplicada en los municipios colombianos y específicamente en las entidades territoriales que, en los municipios de los Departamentos de Antioquia y Chocó, desarrollan procesos de modernización administrativa a partir de plataformas gubernamentales basadas en innovaciones de la función pública colombiana.

Los artículos de esta edición, orientados a destacar la aplicación del derecho público en el Estado colombiano, sugieren a los públicos de la revista CONEXIÓN, contextualizar las reflexiones sobre el cumplimiento de los derechos fundamentales en Colombia y sobre la eficacia de la relación establecida entre los derechos declarados internamente en el Estado colombiano con los estándares del derecho público internacional.

¹ Psicóloga. Coordinadora Académica ESAP- Territorial Antioquia

Espacio público en disputa: Una mirada crítica a la informalidad en las calles de Bello

Por

José Bermúdez Urbina²
 Jesús Ernesto Zapata Orrego³
 Juan Carlos Herrera⁴

Resumen

Este artículo aborda la problemática del uso del espacio público en el municipio de Bello, Colombia, particularmente relacionada con la presencia de vendedores informales; se contextualiza la situación socioeconómica del municipio, donde la informalidad surge como respuesta a la falta de empleo formal y oportunidades económicas, especialmente para las mujeres. Adicionalmente, se destaca la diversificación económica de Bello, así como la complejidad de la informalidad laboral y su impacto en el espacio público, señalando la necesidad de políticas públicas que equilibren el orden urbano con el respeto a los derechos de los trabajadores informales.

Además, se analizan las tasas de desempleo e informalidad laboral en el municipio, así como la iniciativa de carnetización implementada destacando la importancia de cerrar la brecha entre las políticas existentes y la realidad social, proponiendo un plan de acción inclusivo para abordar la problemática del espacio público de manera sostenible y equitativa. Se enfatiza la necesidad de políticas que fomenten la empleabilidad formal y la regularización del espacio público, sin vulnerar los derechos de los ciudadanos.

Palabras Clave: espacio público, vendedores informales, informalidad, Bello, desempleo.

Introducción

Bello, ubicado al norte del Valle de Aburrá, Antioquia, Colombia, fundado en 1676 y erigido como municipio en 1.913 por ordenanza, tiene una población estimada según censo DANE 2018 de 552.154 habitantes, repartidos entre la zona rural y urbana, abarcando 149 km² a 1.450 metros sobre el nivel del mar y su clima es templado con una temperatura de 22°C, pertenece al área Metropolitana del Valle de Aburra, según datos tomados de la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia (2021).

Con el presente artículo, se pretende visualizar una de las mayores problemáticas a las que se enfrentan las ciudades grandes, sean capitales o intermedias en cuanto a la ocupación, utilización y aprovechamiento del espacio público, todo esto profundizando por las circunstancias que llevan a este suceso, la falta de empleo, la falta de oportunidades, la supervivencia y demás factores que agravan la situación.

Se aborda el concepto de espacio público en el entendido como el conjunto de lugares y elementos que posibilitan la interacción social y el desarrollo de la vida colectiva en las ciudades; el autor Santos de Aguirre en un artículo de revista, entrevistó a ciertas personas sobre qué es el espacio público y obtuvo lo siguiente:

Ante la pregunta, ¿qué se entiende por espacio público? no existe un consenso por parte de los tres sectores entrevistados: transeúntes, vendedores informales y vendedores formales. Por su parte, los primeros consideran tal prerrogativa prioritariamente como un lugar de movilización, un corredor vial; un buen porcentaje de estas personas manifestó entender el espacio público como un lugar de recreación. Santos de Aguirre (2015).

² Abogado, contratista del municipio de Bello – Antioquia, Candidato a Magister en Administración Pública ESAP e investigador. E-mail: josea.bermudez@esap.edu.co

³ Administrador público, Abogado, especialista en ciencias políticas y derecho administrativo, exconcejal del municipio de Bello – Antioquia,

Candidato a Magister en Administración Pública ESAP e investigador. E-mail: jesuse.zapata@esap.edu.co

⁴ Contador, ex concejal del municipio de Copacabana - Antioquia, Candidato a Magister en Administración Pública ESAP e investigador. E-mail: juanc.herrera@esap.edu.co

Desarrollo temático

Sin embargo, en el análisis se encuentra que en el municipio de Bello la apropiación y disfrute de estos espacios se ve afectada por la presencia de vendedores informales, principalmente ambulantes, cuya actividad limita el uso colectivo que deberían tener.

Esta situación surge como respuesta a difíciles condiciones socioeconómicas que enfrenta un sector de la población Bellanita, ante la imposibilidad de acceder a empleos formales y estables que les permitan satisfacer necesidades básicas. Para numerosas mujeres, la informalidad representa casi la única opción laboral posible de combinar con sus responsabilidades familiares. El análisis realizado permite identificar que la raíz del problema se encuentra en causas estructurales como la falta de sincronía entre políticas gubernamentales y realidades sociales concretas, altos niveles de desigualdad económica, ausencia de control efectivo del espacio público por parte de las autoridades locales y una crítica insuficiencia en la creación de oportunidades de empleo formal.

Son estas condiciones subyacentes las que continúan impulsando actividades informales que obstaculizan severamente el uso y disfrute colectivo de parques, plazas y demás espacios destinados al bienestar común.

En Bello, la economía se caracteriza por una diversidad de actividades que abarcan sectores clave como la producción de productos de panadería y la confección de prendas de vestir, reflejando una participación activa en la cadena de valor de la industria textil. Además, el comercio se destaca en dos vertientes: el comercio de partes y accesorios para vehículos automotores, indicando una presencia en el sector automotriz, y el comercio al por menor en establecimientos no especializados, consolidando a Bello como un centro de actividad comercial diversificado.

Esta diversificación económica busca la autosuficiencia en bienes de consumo esenciales y la participación en sectores especializados, contribuyendo a la estabilidad y sostenibilidad económica local. Los datos de la Cámara de Comercio de Medellín indican un total de 8.921

comerciantes matriculados y renovados en el municipio, distribuidos por tipo de sociedad, tamaño y sector, subrayando la importancia de comprender la composición económica de Bello para informar decisiones estratégicas y políticas destinadas al crecimiento sostenible de la región.

Tipo de Sociedad:

- Persona Natural: 6.607
- Sociedad Limitada: 31
- Sociedad Anónima: 30
- Sociedad Comandita Simple: 7
- Sociedad Comandita por Acciones: 3
- Sucursal Sociedad Extranjera: 1
- Empresa Unipersonal: 10
- Empresa Asociativa de Trabajo: 1
- Sociedad por Acciones Simplificada: 2.231

Tamaño:

- Grande: 18
- Mediana: 45
- Micro: 8.567
- Pequeña: 291

Sector:

- Agropecuario: 65
- Comercio, restaurantes y hoteles: 4.684
- Construcción: 662
- Electricidad, gas y agua: 48
- Explotación de minas y canteras: 22
- Industria manufacturera: 1.310
- Seguros, finanzas y servicios a las empresas: 900
- Servicios sociales y personales: 804
- Transporte y comunicaciones: 423
- (en blanco): 3

Gracias a los anteriores datos podemos observar la diversificación del tejido empresarial en el territorio, donde se observa una mayoría de comerciantes registrados como personas naturales, representando un significativo 74% del total de comerciantes matriculados y renovados, siguiéndolos están las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) que también emergen como una categoría relevante, contabilizando 25% del total, lo que indica una presencia significativa de estructuras empresariales más formales y modernas.

Conocer la situación formal en materia de generación de empleo como economía local de la

municipalidad, como dinámica económica que genera empleos formales, recaudación de impuestos y una dinámica social “ordenada”, y por otro lado, abordar la otra cara de la moneda, la informalidad, que es la relación entre el espacio público y los vendedores informales como dinamizadores de ciertas problemáticas del mismo en el municipio de Bello.

El espacio público desde la doctrina se revela como una noción integral que abarca la totalidad de lugares y elementos urbanos, independientemente de su titularidad, ya sea colectiva o privada, como lo expresa Gelves, que dice lo siguiente:

La noción de espacio público es aplicable a la totalidad de lugares y elementos de la ciudad, de propiedad colectiva o privada, que albergan el cotidiano transcurrir de la vida colectiva; ya que enlazan y entretajan el ámbito propio de la arquitectura con su dimensión urbana, posibilitando la vida ciudadana, en la medida en que son ellos los lugares de expresión y apropiación social por excelencia. (Gelves 2019, p. 32).

Según la anterior cita, estos espacios que constituyen el telón de fondo para el devenir cotidiano de la vida colectiva, operan como un vínculo esencial y una trama que conecta la esfera arquitectónica con su dimensión urbana y social.

Entonces, ¿qué entendemos por vendedores informales? Analizando diversas fuentes conceptuales, tenemos que los vendedores informales son individuos que participan en actividades económicas fuera de los canales comerciales tradicionales y formales, como personas jurídicas establecidas o personas naturales comerciantes. Estos suelen operar de manera independiente, sin tener una estructura comercial fija y pueden ofrecer una variedad de productos o servicios en espacios públicos, calles o áreas de alto tránsito.

Desde una perspectiva científica, la actividad de los vendedores informales puede entenderse como una manifestación de economía informal, caracterizada por la falta de regulación y formalización. Este fenómeno puede surgir debido

a diversas razones, como la falta de acceso a empleo formal, la búsqueda de ingresos adicionales o la necesidad de flexibilidad laboral.

¿Pero, por qué se habla de informalidad? Para entender mejor el concepto de informalidad, remitámonos a lo que menciona la CEPAL:

Según los planteamientos originales de la teoría dual, en los países en desarrollo existía una importante fuerza de trabajo en el sector tradicional en condiciones de desocupación, subocupación o inactividad. Dicho excedente promovía además las migraciones rurales-urbanas, que al no lograr ubicarse en el sector moderno de la economía empiezan a conformar las actividades de refugio para la generación de ingresos de subsistencia. Sobre la base de estas ideas se pensaba también que este sector era marginal por no poder vincularse con la economía formal ni con el desarrollo capitalista moderno.

En la década de los setenta, la informalidad surge como concepto cuando el antropólogo económico Keith Hart, en el marco del Programa Mundial del Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁵, introdujo el término sector informal para caracterizar el problema hallado en el empleo urbano en dos países de África. Específicamente, en las misiones llevadas a cabo en Kenia y en Ghana, se relata que las personas logran sobrevivir mediante el despliegue de oficios y tareas de pequeña escala, principalmente de índole familiar, poco estructuradas e incumpliendo el marco legal vigente al no estar ni registradas ni protegidas (OIT, 1972; Hart, 1973, citado por CEPAL, 2022.)

Según lo anterior, podemos inferir que la informalidad en la que se ven algunos vendedores nace por condiciones como la desocupación, subocupación o inactividad, todo esto como consecuencia a la falencias de medios de subsistencias formales o altos índices de pobreza y falta de oportunidades; en el escenario anterior, las personas recurren a la realización de oficios y

tareas de pequeña escala, mayormente de índole familiar, que carecen de una estructura formal o legal, y que desempeñan un papel crucial en el sustento diario de los individuos.

Es importante destacar que esta fuerza laboral, al verse limitada en su acceso al sector formal, se ve obligada a operar al margen del marco legal establecido, careciendo de registro y protección; esta adaptación a condiciones económicas adversas refleja la capacidad de la población para encontrar vías de supervivencia ante la falta de oportunidades formales de empleo, entonces, no solo responde a una necesidad de ingresos sino que también revela la complejidad y la adaptabilidad de las estrategias de subsistencia en entornos económicos precarios.

Conforme a lo anterior, existen diferentes tipos de vendedores informales, los cuales se clasifican de la siguiente manera según el artículo 3 de la Ley 1988 de 2019:

- a) Vendedores Informales Ambulantes: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público sin estacionarse en un lugar específico, estos poseen elementos portátiles y que pueden transportar por ellos mismos.
- b) Informales semiestacionarios: los que realizan su labor recorriendo las vías y espacios de uso público estacionándose de manera transitoria.
- c) Informales estacionarios: los que realizan su labor mediante la utilización de kioscos, vitrinas y casetas de forma permanente en un sitio específico del espacio público.
- d) Informales periódicos: Los que realizan su labor en un determinado tiempo o periodo específico, es decir no cuentan con una permanencia en el tiempo ejerciendo su actividad, puede ser inferior a ocho horas diarias o ciertos días de la semana.
- e) Informales ocasionales o de temporada: Los que realizan su labor en periodos específicos del año. (Congreso de La República, 2019.)

Esta diversidad de categorías de vendedores informales refleja la complejidad y adaptabilidad de esta actividad económica en el municipio de Bello, ya que cada tipo de vendedor informal responde a diferentes necesidades y dinámicas, contribuyendo a la riqueza y variedad del tejido comercial en espacios públicos.

En conjunto, esta categorización ilustra la versatilidad de los vendedores informales que se ajustan a diversas condiciones y demandas del entorno urbano, generando un impacto significativo en la dinámica económica y social del municipio, pero que lamentablemente generan ciertas problemáticas al espacio público, tal y como lo explicaremos más adelante con el árbol problema.

La Corte Constitucional aborda la relación entre la recuperación del espacio público y los comerciantes informales, al considerar el trabajo informal como una expresión de precariedad, ya que los trabajadores informales son altamente vulnerables y, por tanto, plantea obligaciones para el Estado y las autoridades locales, en donde se deben diseñar políticas públicas que contrarresten los efectos negativos de la recuperación del espacio público, que deben incluir alternativas económicas adecuadas, respetar el debido proceso y la confianza legítima de los trabajadores, y considerar medidas eficaces cuando afecten las garantías de los ocupantes del espacio público.

En el marco de estas políticas, se destaca la importancia de respetar los derechos laborales de los trabajadores informales, evitando imponer cargas desmedidas, en razón a esto, la administración debe reconocer la vulnerabilidad de este grupo y adoptar medidas que equilibren la necesidad de orden urbano con el respeto a los derechos fundamentales.

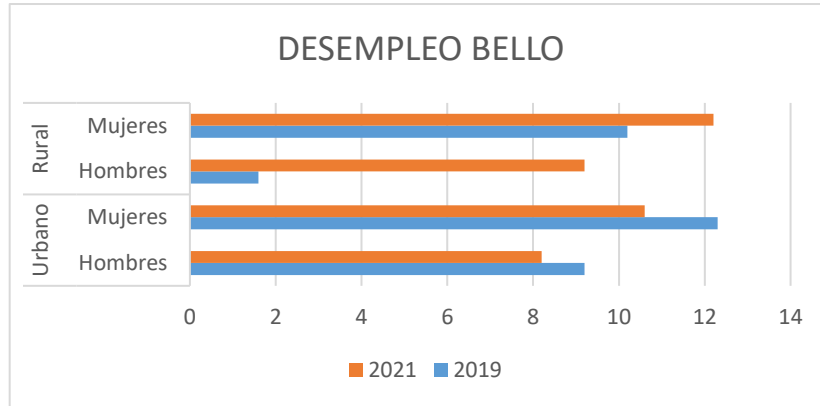
La Corte subraya la obligación del Estado de gestionar la recuperación del espacio público de manera integral, protegiendo los derechos de los comerciantes informales. La importancia radica en equilibrar la planificación urbana con el reconocimiento de la vulnerabilidad de quienes dependen del trabajo informal, preservando la

dignidad y fomentando la inclusión social y económica en el desarrollo comunitario.

En Bello, tenemos entonces que, según el Anuario Estadístico del 2022, la tasa de desempleo y la tasa de informalidad laboral en el área urbana y rural, desglosadas por género y en comparación entre los años 2019 y 2021, estaba comprendida por una tasa de desempleo para el 2019 en el área urbana con el 9,2%, disminuyendo a 8,2% en 2021; similarmente, en el área rural, la tasa de

desempleo bajó de 10,6% en 2019 a 9,2% en 2021. Entre hombres y mujeres se observa una disminución general en las tasas de desempleo tanto en el área urbana como en la rural durante este periodo, sin embargo, las mujeres tienden a tener tasas de desempleo ligeramente más altas que los hombres, tanto en áreas urbanas como rurales.

Grafica 1. *Elaboración propia Excel. Estadísticas desempleo rural y urbano años 2019 y 2021, Bello.*



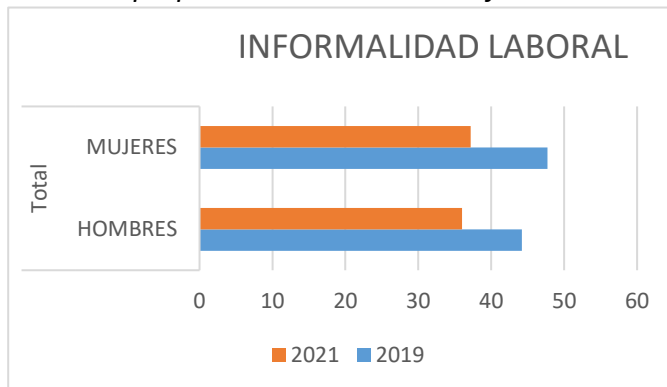
Fuente:

Anuario estadístico municipio de Bello 2022.

La tasa de informalidad laboral se calcula como el porcentaje de trabajadores informales con respecto al número total de personas ocupadas. Para el 2019, en el área urbana, la tasa de informalidad laboral fue del 36,7%, disminuyendo a 35,6% en 2021, mientras que, en el área rural, se

observó una reducción más significativa, pasando de 58,7% en 2019 a 48,1% en 2021; analizando por género, tanto hombres como mujeres experimentaron una disminución en la tasa de informalidad laboral en ambas áreas.

Grafica 2. *Elaboración propia Excel. Estadísticas informalidad laboral años 2019 y 2021, Bello.*



Fuente: Anuario estadístico municipio de Bello 2022

El municipio de Bello, en aras de buscar una solución a la informalidad y el uso del espacio público, emprendió un programa de carnetización para los vendedores informales, ya sean periódicos, ambulantes y/o estacionarios; este programa de carnetización se crea a partir de la resolución N° 202300008425 del 06-11-2023, “Por medio del cual se regula el proceso de carnetización de vendedores informales para el uso y usufructo del espacio público en Bello.”

Por otro lado, la constitución colombiana del 91, en su artículo 13 superior, menciona que el Estado protegerá a toda persona que se encuentre en una debilidad manifiesta, por lo tanto hemos visto cómo los vendedores informales son personas que están en una situación que los lleva a buscar formas de subsistir. Por tal motivo, nace la ley 1988 de 2019 como política pública para dignificar el trabajo de las personas que se encuentran en informalidad, por tal motivo se deben generar estrategias desde el municipio para atender a esta población, y por ello se inició la carnetización anteriormente mencionada con un total de 991 personas del municipio en condición de vendedores ambulantes.

La inequidad económica y la presencia de la pobreza amplían las disparidades sociales, fomentando la participación en actividades informales como una forma de subsistencia, debido a que de las personas caracterizadas, tenemos que 68 que poseen ingresos promedio de \$190.000 para su alimentación, con lo cual se encuentran en el umbral de pobreza extrema, tal y como lo menciona el DANE en su estudio de Pobreza Monetaria del 2022, con lo cual podemos ver que la falta de oportunidades equitativas y el acceso limitado a la educación pueden impulsar a los individuos hacia el comercio informal como una alternativa inmediata para generar ingresos, ya que según Caicedo M, (et al.) dice “El ingreso de las ventas de estos productos en el centro de Cali contribuyen a las personas que realizan el trabajo informal que puedan satisfacer sus necesidades básicas como: Educación, Comida, Vivienda, Recreación” (p. 30) exacerbando así la problemática del espacio público en Bello.

La debilidad en el control efectivo del espacio público por parte de la administración se manifiesta como un elemento clave, permitiendo la proliferación de actividades informales sin regulación adecuada, por lo que esta situación conlleva a la alteración del uso previsto del espacio público, contribuyendo a problemas de seguridad, convivencia ciudadana y obstaculización de la movilidad. Una de las razones que lleva a que la institucionalidad no actúe de forma eficaz y efectiva es que muchas medidas para controlar el espacio público pueden resultar impopulares, entonces al no tener acción para evitar confrontaciones, si se pudiera tomar las medidas necesarias para evitar el mal uso del espacio público, la planta de personal de la alcaldía en su dirección de espacio público no es suficiente para atender los casos o estar en la calle haciendo control y vigilancia de aquellos espacios públicos con mayores afectaciones.

Y finalmente, con la baja generación de oportunidades se termina de agravar la situación al limitar las alternativas para el desarrollo económico formal, llevando a una mayor dependencia de actividades informales. Estas causas revelan la interrelación compleja entre factores sociales, económicos y administrativos que convergen en la problemática del espacio público, subrayando la necesidad de enfoques integrales y contextualizados para abordar eficazmente este desafío, con el fin de garantizar a todos los ciudadanos espacios públicos aprovechables y haciendo respetar su verdadero uso.

Conclusión

La noción de espacio público, tanto desde una perspectiva conceptual como desde el marco normativo colombiano, abarca la totalidad de lugares y elementos que posibilitan la vida colectiva en la ciudad. En el municipio de Bello, la presencia de vendedores informales en estos espacios genera una compleja dinámica que afecta su uso y disfrute colectivo, especialmente en el comercio ambulante; este surge como una respuesta a diversas condiciones

socioeconómicas, como la falta de acceso al empleo formal, la necesidad de ingresos inmediatos y la adaptabilidad a entornos económicos precarios; las mujeres, en particular, encuentran en la informalidad una opción que concilia responsabilidades familiares y la búsqueda de ingresos.

En el municipio de Bello, se ha implementado un programa de carnetización para vendedores informales, buscando una solución integral y respetuosa de los derechos laborales, sin embargo, persisten desafíos en la implementación efectiva de estas medidas, y se requiere una mayor comprensión de la diversidad de los vendedores informales con el fin abordar sus necesidades específicas para avanzar hacia una solución efectiva.

Es crucial cerrar la brecha entre las políticas, proyectos y programas existentes y la realidad social, con el fin de fortalecer el control del espacio público para generar oportunidades económicas formales y fomentar la inclusión de los vendedores, ya que al integrarlos se respetaría, según Restrepo, A.:


Las características del espacio público son condiciones que ayudan a generar encuentro entre las personas para forjar prácticas sociales. Expresiones artísticas, calidad ambiental, dinámicas culturales, manifestaciones públicas y aprovechamiento económico hacen que el espacio público sea habitable y contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas. (p. 10)

Por lo tanto, se propone un plan de acción incluyente, con el objetivo de construir soluciones sostenibles y equitativas para el uso del espacio público en Bello.

Es prioritario, por parte de la administración municipal, diseñar políticas, planes y programas que busquen recuperar la vocación económica del municipio, y esta, a su vez, genere oportunidades de empleabilidad formal a sus habitantes y así poder disminuir la brecha entre la informalidad y la formalidad, reducir la ocupación del espacio público y buscar la regularización y organización de este, sin vulnerar los derechos de sus ciudadanos.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991) Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>
- Alcaldía de Bello, Antioquia. (2022). *Anuario Estadístico del Municipio de Bello 2022*. Recuperado de <https://www.bello.gov.co/metas-objetivos-e-indicadores/anuario-estadistico-municipio-de-bello-2022>
- Alcaldía de Bello, Antioquia. (2023). *Resolución 202300008425: Por medio del cual se regula el proceso de carnetización de vendedores informales para el uso, ocupación y usufructo del espacio público en el municipio de Bello, Antioquia*. Recuperado de <https://www.vendedoresinformales.bello.gov.co/documentos>
- Caicedo, M. Et al. (2020). *Vendedores informales, perspectivas de una realidad social y económica*. Tesis no publicada. Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium, Santiago de Cali, Colombia.
- Corte Constitucional. (2019). *Sentencia de demanda de inconstitucionalidad C-489-19*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-489-19.htm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). *Pobreza Monetaria: Resultados 2022*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Gobernación de Antioquia. (2021). Datos Municipios del Valle de Aburrá, Bello. Recuperado de www.dssa.gov.co/images/asis/fichas/Bello.pdf

- Gelves, M. (2019). *Factores socioeconómicos de los vendedores informales del centro del municipio de Pamplona y su impacto en el uso del espacio público*. Tesis de Maestría no publicada. Universidad de Pamplona, Pamplona, Colombia.
- Restrepo, A. (2021). *La apropiación del espacio público por parte de los colectivos activistas en la Comuna 13 de Medellín para generar cohesión social*. Repositorio Institucional Seneca, Universidad de los Andes, Colombia. Recuperado de www.repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/4f008d95-3914-40f4-bb3c-2d826bd07682/content
- Senado de la República de Colombia. (2019). Ley 1988 de 2019: Por el cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1988_2019.html
- Senado de la República de Colombia. (2016) Ley 1081 del 2016, Código Nacional de Policía. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>
- Santos De Aguirre, M; Pimiento, J. *El espacio público como eje de integración social y escenario de la vida ciudadana*. dixi 22. diciembre 2015. Pág. 87. <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/di/article/view/1240>
- 

Desafíos Administrativos en Cértegui, Chocó: Duplicidad de Funciones y Modernización Municipal

Por

Yoliceth Palacios⁵

Carlos Andrés Manco⁶

Gustavo Beltrán⁷

Resumen

La descentralización en Colombia ha impulsado el desarrollo local al otorgar competencias a municipios y departamentos, sin embargo, municipios de categorías quinta y sexta enfrentan desafíos relacionados con la duplicidad de funciones administrativas, posiblemente debido a regulaciones deficientes. Aunque la descentralización busca fortalecer la autonomía, la contratación autónoma en los municipios ha llevado a la duplicidad de funciones, priorizando a menudo factores políticos sobre el mérito, afectando la eficiencia administrativa. Este problema surge por diversas causas como el desconocimiento del sistema de acceso al empleo público, la influencia de favores políticos y la disminución de la capacidad funcional del empleo público. Este artículo analiza la duplicidad de funciones en Cértegui, Chocó, identificando causas y efectos, y ofrece recomendaciones basadas en el trabajo del Grupo de Investigación Jurídica y Social del Programa de Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Forenses de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia para mejorar la eficiencia de la administración municipal.

Palabras Clave: Duplicidad de funciones públicas, eficiencia administrativa, empleo público y modernización administrativa.

Introducción

Gracias a la descentralización en el país, se ha permitido que las competencias, funciones y responsabilidades de los municipios y departamentos desde el orden central, lo político, administrativo y fiscal conlleven a fomentar el desarrollo en los territorios (Delgado Ruíz et al, 2020); pero, alguno de variados desafíos que sortean entes territoriales de categorías quinta y sexta es la relacionada con la duplicidad de funciones administrativas en diversas áreas de las administraciones municipales, quizás atribuible a deficientes o precarias regulaciones o controles en materia del correcto desarrollo de los principios de la función pública que se encuentran establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política: "igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" (1991).

Aunque bien intencionada la finalidad anterior en materia de descentralización, de forma inadvertida ha conllevado a respaldar la problemática referida, debido a que al crear espacios de contratación de manera autónoma desde los municipios, la finalidad de los objetos contractuales en materia de apoyo a la gestión administrativa, en variadas ocasiones prima el factor político en lugar del mérito, lo que ha conllevado a duplicar funciones administrativas y por ende, afectar la eficiencia de las alcaldías municipales bajo criterios de modernización administrativa.

Tal problema puede inferirse a partir de múltiples causas, entre ellas, posible desconocimiento del sistema de acceso al empleo público o de carrera administrativa, otro, mediación de favores políticos, lo que conlleva diezmar la capacidad funcional del empleo público

⁵ Contador Público, Especialista en Gestión para el Desarrollo Empresarial, Candidato a Magister en Administración Pública ESAP. Email: yoliceth.palacios@esap.edu.co

⁶ Abogado, Técnico en investigación judicial, Candidato a Magister en Administración Pública ESAP. Email: carlos.manco@esap.edu.co

⁷ Administrador Público, Candidato a Magister en Administración Pública ESAP. Email: gustavo.beltran@esap.edu.co

afectando la ejecución del servicio público (Osorio, 2022, p. 69), entre otros factores.

Este artículo tiene como objetivo analizar la duplicidad de funciones públicas en el municipio de Cértegui, departamento del Chocó, identificando posibles causas, efectos, así como plantear recomendaciones a la luz deontológica del servidor público 4.0 establecido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), que permitan emitir recomendaciones viables para mejorar la eficiencia y efectividad de dicha administración municipal en el marco de la modernización administrativa.

En dicho contexto, se hace necesario considerar metodologías especiales que conlleven a la realidad de la revisión de la estructura institucional a rediseñar, identificando áreas de mejora y oportunidad de cambio, permitiendo que la interacción entre métodos y metodologías, tales como el Análisis Multicriterio y el Proceso Analítico Jerárquico, sumado a los planteamientos guía del DAFP para mejoras administrativas, se convierten en un elemento esencial para garantizar la efectividad y sostenibilidad de las acciones a implementar.

Situación municipal de Cértegui, Chocó.

Cértegui, es un municipio colombiano situado en el noroeste del país, en el departamento de Chocó (subregión de San Juan), creado en el año 2000 por la Honorable Asamblea Departamental de Chocó, el cual se encuentra clasificado en la categoría sexta, conforme a su población y dinámicas económicas territoriales, como bien lo determina el artículo 6 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, modificado este a su vez por el artículo 153 del Decreto 2106 de 2019 “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, es decir, dentro del tercer grupo de municipios básicos debido a que su población es igual o menor a diez mil (10.000) habitantes, y sus ingresos corrientes de libre destinación por año no superan los quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (art. 6, Ley 136 de 1994)

Su territorio posee una extensión de 342 Km.2, cuyos límites municipales son los siguientes: “al Norte con el Atrato y Lloró; al Sur con la Unión Panamericana y Tadó; al Oriente con Lloró y Bagadó; al Occidente con Río Quito y Cantón de San Pablo” (Cértegui, 2020).

Mapa 1. División política de Cértegui



Fuente: Cartografía IGAC – Diagramado Ezquiaga AfroSIG. 2019

Fuente: Municipio de Cértegui, 2020

La división política del municipio se conforma por cinco (5) corregimientos y veinticuatro (24) veredas.

Tabla 1. División política

Corregimiento	Vereda
Cértegui	Memerá, Carretera, Ibordó, Lobo, Paso de Sértegui, Cachara
Variante de Sértegui	Recta Larga, Candelaria, Don Víctor, El Desecho, Boca de Guapandó, Japón
La toma	La Platina, Platinita, El 40
Paredes	La Certegueña, Dos Bocas, Majagual, El Chorrillo, Bocas de Paredes
Parecito	Aguasal, Aguasalito, Pichanga, Pichanguita, El Chorro, Nauca, Los Lirios, La Línea

Fuente: Ingecon 2019, citado por Municipio de Sértegui, 2020

Su población aproximada es de 5.760 habitantes de los cuales, el 57,88% equivalentes a 3.334 habitantes corresponden al área urbana y el 42,11%, equivalentes a 2.426 habitantes, se encuentran asentados en la zona rural (Sértegui, 2020).

Además de los diversos desafíos que afronta el municipio por su naturaleza administrativa que conlleve a una materialización de una gerencia pública adecuada, entre otros fines varios, como los relacionados con la satisfacción de necesidades en materia agrícola, cobertura vial y terrestre, aprovechamiento fluvial, empleo, entre otros, la prestación de servicios administrativos requiere de una planta de cargos idónea, eficaz, además de suficiente para brindar las atenciones que las necesidades del territorio requiere; por ello, un especial desafío es el relacionado con la debida gestión de funciones a fin de evitar correr con el riesgo de generar duplicidad de funciones.

Tal problemática específica hace necesario identificar casusas y efectos.

Desde el deber ser existen orientaciones generales del DAFP para avanzar hacia las modernizaciones administrativas de los municipios, estableciendo estrategias y delimitaciones funcionales de cargos conllevando a generar una formulación, instrumentalización,

difusión, asesoría y evaluación de políticas públicas relativas a una modernización administrativa para poder cumplir parámetros y fines hacia el Buen Gobierno, entre ellas, se hace especial mención, de las reformas organizacionales, fortalecimiento institucional, control interno, racionalización de trámites, gestión del empleo público, rendición de cuentas y control social (DAFP, s.f.).

Si bien el municipio ha recibido algunos acompañamientos y asesorías en el asunto para lograr importantes avances en la modernización de su planta de cargos, se tiene que a la fecha sólo se ha podido avanzar desde la unitaria secretaría “General y de Gobierno”, tendiendo hacia la ampliación de otras secretarías como la de Planeación y Obras Públicas, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y de Hacienda; pero, pese a ello, aún presenta deficiencias en la articulación de procesos y la necesidad de delimitar varias de sus funciones, así como de procesos y procedimientos que permitan cumplir con los fines constitucionales establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991, es decir, prestar un servicio de forma eficiente a toda la ciudadanía de Sértegui para lograr prosperidad general frente a una adecuada y debida prestación de sus servicios públicos.

La anterior premisa parte del contraste entre el deber ser y la realidad, puesto que, desde

la órbita del empleo público, existen niveles jerárquicos, por ende, sus funciones se encuentran delimitadas en manual de funciones, y la ocupación de ellos se hará a través de carrera administrativa y en algunos casos bajo libre nombramiento y remoción.

De los primeros establece el Decreto 785 de 2005 del DAFP “por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004” que dicha jerarquización se conforma de la siguiente manera: “los empleos de las entidades territoriales se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial” (art. 3, Decreto 785 de 2005).

Por ende, dentro de categoría de empleo público, es la Ley 909 de 2004 “por la cual se

expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones” que establece las categorías de acceso de la siguiente manera:

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:

- a) Empleos públicos de carrera;
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;
- c) Empleos de período fijo;
- d) Empleos temporales. (Art. 1, Ley 909 de 2004)

Se tiene entonces que, de lo anterior, el municipio cuenta con los siguientes cargos en propiedad (vigentes a la fecha de publicación del artículo) y por ende, manual de funciones establecido de la siguiente manera:

Tabla 2. Empleo público cértegui vigencia 2022-2023

PLANTA ACTUAL DE CARGOS CÉRTEGUI 2022-2024			
CARGO	#	NIVEL	ACCESO
Alcalde	1	Directivo	Elección popular
Secretario de Despacho	5	Directivo	Libre nombramiento y remoción
Jefe Control Interno	1	Directivo	Periodo
Profesional universitario	6	Profesional	Libre nombramiento y remoción
Profesional universitario	7	Profesional	Carrera administrativa
Técnico administrativo	9	Técnico	Carrera administrativa
Secretarías ejecutivas	3	Asistencial	Libre nombramiento y remoción

Fuente: Manual de funciones Cértegui, 2022. Elaboración propia.

De la anterior información, se tiene que del nivel profesional universitario existen trece cargos de los cuales, su acceso se efectuó, siete por carrera administrativa y seis por vía de libre nombramiento y remoción, pero al verificar una muestra aleatoria de contratos de prestación de servicios profesionales, cuya esencia se entenderían temporales, se evidencian desde sus

objetos, naturaleza propia misional, no temporal y de necesidad permanente del municipio.

Entre estos se identifican los siguientes:

Tabla 3. Contratos de prestación de servicios versus planta de cargos

Cargo en prestación de servicios: COORDINACIÓN DE SALUD CONTRATO 002 DE 2023	
Objeto prestación de servicios	Funciones existentes en planta de cargo en Manual de Funciones ya definidas
<i>Prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión de vigilancia en salud pública y coordinación en salud del municipio de Cértegui.</i>	Esta función está en el nivel técnico, denominado Técnico administrativo, código 367, grado 04, clasificado en Carrera Administrativa para la dependencia de “Salud Municipal” a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. (Manual De funciones, p. 80)
Cargo en prestación de servicios: COORDINACIÓN DE CONTRATACIÓN CONTRATO 001 DE 2023	
Objeto prestación de servicios	Funciones existentes en planta de cargo en Manual de Funciones ya definidas
<i>Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de actividades que se realizan en la oficina de contratación del municipio de Cértegui.</i>	Esta función está en el nivel profesional, denominado Profesional Universitario, código 219, grado 03, clasificado en Libre Nombramiento para la dependencia de “Contratación” a cargo de la Secretaría General y de Gobierno. (Manual De funciones, p. 47)
Cargo en prestación de servicios: PAGADURÍA CONTRATO 004 DE 2023	
Objeto prestación de servicios	Funciones existentes en planta de cargo en Manual de Funciones ya definidas
<i>Prestación de servicios profesionales y de apoyo a las actividades que se realizan en la Secretaría de Hacienda y Finanzas Contables y Financieras, inventario de activos y bienes físicos del municipio de Cértegui.</i>	Esta función está en el nivel profesional, denominado Profesional Universitario, código 219, grado 04, clasificado en Libre Nombramiento para la dependencia de “Presupuesto” a cargo de la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas. (Manual De funciones, p. 70)
Cargo en prestación de servicios: PROFESIONAL AGROPECUARIO CONTRATO 113 DE 2022	
Objeto prestación de servicios	Funciones existentes en planta de cargo en Manual de Funciones ya definidas
<i>Prestación de servicios profesionales y de apoyo a las actividades que se desarrollan en la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Cértegui.</i>	Esta función está en el nivel profesional, denominado Profesional Universitario, código 219, grado 02, clasificado en Libre Nombramiento para la dependencia de "Desarrollo Agropecuario" a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico. (Manual De funciones, p. 67)
Cargo en prestación de servicios: PSICÓLOGA CONTRATO 099 DE 2022	

Objeto prestación de servicios	Funciones existentes en planta de cargo en Manual de Funciones ya definidas
<i>Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión como psicóloga del municipio de Cértegui adscrita a la Comisaría de Familia.</i>	No existe cargo en planta
Cargo en prestación de servicios: COORDINACIÓN DE TRABAJO SOCIAL CONTRATO 100 DE 2022	
Objeto prestación de servicios	Funciones existentes en planta de cargo en Manual de Funciones ya definidas
<i>Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión como trabajadora social del municipio de Cértegui, adscrita a la Comisaría de Familia.</i>	No existe cargo en planta
Cargo en prestación de servicios: ASESOR ADMINISTRATIVO CONTRATO 005 DE 2023	
Objeto prestación de servicios	Funciones existentes en planta de cargo en Manual de Funciones ya definidas
<i>Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión como asesor administrativo externo del municipio de Cértegui.</i>	Esta función está en el nivel asistencial, denominado Secretaria Ejecutiva del Despacho del Alcalde, código 438, grado 02, clasificado en Libre Nombramiento para la dependencia de "Despacho del Alcalde" a cargo del Alcalde Municipal. (Manual De funciones, p. 90)
Cargo en prestación de servicios: ASESOR JURÍDICO CONTRATO 003 DE 2023	
Objeto prestación de servicios	Funciones existentes en planta de cargo en Manual de Funciones ya definidas
<i>Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión como asesor jurídico del municipio de Cértegui.</i>	Esta función está en el nivel profesional, denominado Profesional Universitario, código 219, grado 03, clasificado en Libre Nombramiento para la dependencia de "Contratación" a cargo de la Secretaría General y de Gobierno. (Manual De funciones, p. 47.)
Cargo en prestación de servicios: CONTADORA CONTRATO 10 DE 2023	
Objeto prestación de servicios	Funciones existentes en planta de cargo en Manual de Funciones ya definidas
<i>Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión como contadora del municipio de Cértegui.</i>	Esta función está en el nivel técnico, denominado Técnico Administrativo, código 367, grado 03, clasificado en Carrera para la dependencia de la Secretaría Hacienda y Finanzas Públicas. (Manual De funciones, p. 88)

Fuente: Municipio de Cértegui, 2023. Elaboración propia

De la anterior tabla se evidencian tres situaciones, de un lado, de los servicios contratados por prestación de servicios no fueron para objetos contractuales temporales, en el que, si bien existe una fecha de inicio y otra final de la ejecución, estos persisten en prórrogas consecutivas. Es decir, no son para servicios temporales o de necesidades esporádicas, sino que han servido para necesidades propias o permanentes del servicio y ello conlleva un riesgo en materia de contrato laboral encubierto.

Segundo, de las funciones u obligaciones contractuales, algunas ya se encuentran designadas para personal adscrito al ingreso de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción. Y tercero, de dos contratos de prestación de servicios profesionales, estos deben ocuparse en propiedad. Dicha situación evidencia necesidad de efectuar estudio técnico de reestructuración administrativa a fin de determinar la forma de debida ocupación de cargos y eficiente distribución de cargas laborales.

El municipio había implementado procesos de vinculación en carrera administrativa acorde a los parámetros del Decreto 1083 de 2015 del DAFP, de lo cual solo ha alcanzado cubrir una cifra alrededor del 30% de su planta global de cargos de carrera administrativa como lo manifiesta el actual representante del municipio, lo que implica a su vez un avance en el área organizacional, de manera que cada cargo que se vaya ofertando se encamine hacia una adecuada vinculación de funcionarios, pero la realidad evidencia que tal misiva no se cumple debido a la instauración de cargos requeridos en planta, siendo efectuados mediante prestación de servicios profesionales.

Esto conlleva preliminarmente a alertar sobre la necesidad de efectuar un estudio técnico para abarcar una mayor o total cobertura porcentual, pero antes de llegar a tal conclusión, se realizará un recorrido desde el enfoque deontológico de la gerencia pública 4.0.

Gracias a lo evidenciado en el “Informe preliminar de auditoría financiera y de gestión a la alcaldía municipal de Cértegui, departamento del

Chocó” (2023), en el marco del anterior problema, se identificó el hallazgo Nro. 21 referente a “la planta de cargos vs contratos de prestación de servicios” en el que cita, luego de revisar el Decreto 023 del 28 de febrero de 2019, lo siguiente:

Se determinó que esta posee una planta de cargos muy pequeña, por lo que se pudo evidenciar que existen unos cargos que pueden ser proveídos en dicha planta y que están contratando por prestación de servicios; ya que se detectaron muchos contratos por prestación de servicios suscritos en las vigencias fiscales 2021 – 2022 como son: 1. Contador, 2. Asesor Contable, 3. Asesor Administrativo, 4. Asesor Jurídico, 5. Apoyo Profesional Contratación, 6. Psicóloga adscrita a la Comisaría de Familia, 7. Trabajadora Social adscrita a la Comisaría de Familia, 8. Profesional TIC, 9. Coordinadora Salud, 10. Coordinadora Oficina de la Mujer, 11. Profesional de Apoyo Agropecuario en la Secretaría de Desarrollo Económico, configurando un incumplimiento de lo prescrito en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1551 del 6 de julio de 2012 y numeral 6 del artículo 313 de la C.P. (Contraloría General del Departamento del Chocó, 2023, p. 97).

El anterior hallazgo recae en responsabilidad, no solo del alcalde municipal, sino del Secretario General y de Gobierno, así como en el Jefe de Control Interno y Jefe de Talento Humano.

De lo anterior, se evidencia respuesta y promesa de la entidad en sentido de acogerse a la referida normativa establecida por el ente de control fiscal, conllevando a concluir que, ante la reducida planta de cargos, “con la adopción de un plan de mejora de la entidad, considera necesario la actualización de la planta de cargos con las funciones que se vienen delegando mediante contratos de prestación de servicios” (Alcaldía de Cértegui, 2023, Oficio DC-100-552).

Esto quiere decir que hay ratificación del anterior hallazgo administrativo de la Contraloría departamental del Chocó, lo cual ante la verificación aleatoria de muestra de contratos de prestación de servicio, se tiene que de los objetos

contractuales su desarrollo posee aspectos misionales que deben ser ocupados mediante procesos de acceso al empleo público, obteniendo como resultado la siguiente información:

Tabla 4. *Contratistas que según sus funciones, sus cargos deben ocuparse en propiedad*

Nro.	Dependencia	Cargo
1	Secretaría de Hacienda	Contadora
2	Secretaría de Hacienda	Asesor Contable
3	Secretaría General y de Gobierno	Asesor Administrativo
4	Secretaría General y de Gobierno	Asesor Jurídico
5	Secretaría General y de Gobierno	Apoyo Profesional Contratación
6	Secretaría General y de Gobierno	Psicóloga adscrita a la Comisaría de Familia
7	Secretaría General y de Gobierno	Trabajadora Social adscrita a la Comisaría de Familia
8	Secretaría General y de Gobierno	Profesional TIC
9	Secretaría de Desarrollo Social	Coordinadora Salud
10	Secretaría de Desarrollo Social	Coordinadora Oficina de la Mujer
11	Secretaría de Desarrollo Económico	Profesional de Apoyo Agropecuario

Fuente: Alcaldía de Cértegui, 2023. Elaboración propia

Es menester resaltar que la visión que posee el municipio de Cértegui hacia el año 2030 es la de ser un ente jurídico con capacidad administrativa y financiera, donde sus pobladores tendrán definida su actividad económica y la desarrollen cabalmente, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida a partir de los ingresos recibidos y los servicios sociales prestados por el Estado, potenciando el turismo ecológico y el talento humano (Alcaldía de Cértegui, 2020) y por ello,

para lograr tal objetivo se hace necesario contemplar la identificación del problema, sus causas y efectos para orientar a la administración municipal a adoptar acciones que permitan, no solo la corrección del problema en sí, sino la materialización del fin constitucional desde la prestación de servicios y desde la función pública de “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en

la Constitución” (Constitución Política, 1991, art. 2).

El Problema Central: Duplicidad de Funciones en Cértegui

El nudo problemático identificado es la duplicidad de funciones de los servidores públicos del municipio de Cértegui en relación con el desarrollo de labores establecidas en obligaciones contractuales mediante prestación de servicio. Esta situación plantea desafíos fundamentales para la gestión eficiente y transparente de los recursos públicos, lo que conlleva a establecer como objetivo general propender hacia la unicidad de funciones de los servidores públicos en Cértegui.

Como posibles causas de lo anterior, se infiere la posibilidad de deficiencia en los controles internos de la alcaldía municipal, ya que al consultar a la entidad, a la fecha no existen auditorías internas al respecto, salvo el informe preliminar de la Contraloría Departamental del Chocó arriba citado, lo que a su vez evidencia un débil e ineficiente sistema para la detección de irregularidades, lo que conlleva a un impacto negativo debido a la deficiencia en materia de supervisión y rendición de cuentas, llegando al punto de obtener hallazgos administrativos por parte del ente de control fiscal del departamento del Chocó.

Otra causa se enmarca en la relacionada con prácticas administrativas presuntamente indebidas, a causa de una cultura organizacional que tolera la continuidad y uso de modalidades contractuales propias de funciones temporales por fuera de lo establecido por Colombia Compra (2023) quien determina que tal modalidad es solo para atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un contrato o una obra pública» así como, de manera «excepcional y temporal, cumplir funciones pertenecientes al objeto misional de la respectiva entidad, siempre que no haya suficiente personal de planta o se requieran conocimientos especializados (citando al Consejo de Estado en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021)

esto conlleva a un impacto negativo en lo atinente hacia la promoción de comportamientos por fuera de los parámetros ordenados por la Ley.

Otra causa del problema de la duplicidad de funciones es la denominada como opacidad en los procesos de contratación, debido a la deficiencia en la transparencia en los procesos de selección bajo dicha modalidad contractual, que al servir para labores misionales por fuera de los parámetros del empleo público, impacta de manera negativa al facilitar la inclusión de personal no calificado, es decir, por fuera del mérito.

En consulta con el área de Talento Humano de la entidad, informa que la posible oferta pública de empleos a ocupar de manera idónea por concursos de méritos serían los siguientes:

Tabla 5. Empleos vacantes a 2021
OPEC 2021 - ALCALDÍA DE CÉRTEGUI

Nro.	Código OPEC	Nombre del Empleo	Código	Grado	Número de Vacantes
1	106343	Auxiliar Administrativo	407	3	1 de 2
2	106343	Auxiliar Administrativo	407	3	2 de 2
Nro.	Código OPEC	Nombre del Empleo	Código	Grado	Número de Vacantes
3	106313	Profesional Universitario (Talento Humano)	219	3	1
Nro.	Código OPEC	Nombre del Empleo	Código	Grado	Número de Vacantes
4	106314	Técnico Administrativo	367	4	1 de 6
5	106314	Técnico Administrativo	367	4	2 de 6
6	106314	Técnico Administrativo	367	4	3 de 6
7	106314	Tecnico Administrativo	367	4	4 de 6
8	106314	Tecnico Administrativo	367	4	5 de 6
9	106314	Tecnico Administrativo	367	4	6 de 6
Nro.	Código OPEC	Nombre del Empleo	Código	Grado	Número de Vacantes
10	106338	Profesional Universitario (Educación - Cultura)	219	1	1 de 2
11	106338	Profesional Universitario (Deportes)	219	1	2 de 2
Nro.	Código OPEC	Nombre del Empleo	Código	Grado	Numero de Vacantes
12	106123	Profesional Universitario	219	3	1 de 2
13	106123	Profesional Universitario	219	3	2 de 2
Nro.	Código OPEC	Nombre del Empleo	Código	Grado	Numero de Vacantes
14	106330	Profesional Universitario	219	1	1 de 1
Nro.	Código OPEC	Nombre del Empleo	Código	Grado	Numero de Vacantes
15	105454	Profesional Universitario (SISBEN)	219	3	1 de 1
Nro.	Código OPEC	Nombre del Empleo	Código	Grado	Numero de Vacantes
16	106335	Comisario de Familia	202	3	1 de 1

Fuente: Municipio de Cértegui, 2023. Elaboración propia.

Objetivos tendientes a cumplir los parámetros deontológicos de la gerencia pública moderna

A partir de aquí se establecen como objetivos específicos a atender, a la luz de la anterior determinación problema, los siguientes:

- 1. Reducir los Costos de Inversión en Contratación de Personal:** Se busca no solo optimizar los recursos financieros, sino también garantizar que cada inversión en personal contribuya al bienestar y desarrollo del municipio.
- 2. Mejorar el Perfil Profesional del Personal Contratado:** Elevando el perfil profesional del personal se aspira a contar con un equipo altamente calificado y comprometido con el servicio público.
- 3. Mejorar la Productividad y Prestación de Servicios:** La eficiencia y la mejora continua son esenciales para satisfacer las necesidades de la comunidad, consolidando así la confianza en las instituciones gubernamentales.

Para lograr lo anterior, se precisa la adecuación bajo los siguientes análisis:

Realizar análisis de los gastos en contratación de personal:

Para esto se propone evaluar a fondo y de manera detallada los gastos destinados a la contratación de personal mediante un indicador de costo/beneficio, lo que permitiría proporcionar mayor claridad sobre la eficacia de cada inversión y permitir ajustes necesarios.

Cómo se realiza la selección: procedimientos de selección de personal:

Este se podría dar mediante el establecimiento de procesos transparentes y basados en méritos, y para ello se identificará en el apartado de proposición a la luz de algunos enfoques teóricos de las organizaciones mediante la articulación con entidades de orden nacional como la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNSC), la cual es vital para evitar la inclusión de personal no calificado, abordando así una de las causas fundamentales y así mismo,

materializando unos de los principios de la función pública, el mérito.

Productividad: Prestación de servicios, quejas y reclamos:

Se puede lograr medir la productividad a través de indicadores concretos relacionados con la prestación de servicios, así como el monitoreo de quejas y reclamos, lo que brinda unos elementos cruciales para la toma de decisiones de la administración municipal.

Desde los tres anteriores análisis, se propende por efectuar actividades dirigidas a apuntar hacia logros en las siguientes materias:

Evaluación de Desempeño:

En este campo se busca implementar o propender por sistemas de evaluación rigurosos para identificar y corregir duplicidad de funciones al interior de la administración municipal, obteniendo resultados que permitan establecer criterios objetivos de necesidad.

Capacitación en Clima Organizacional:

En este campo se busca obtener el desarrollo de programas de formación para mejorar el ambiente laboral y reducir la duplicidad, y para ello, como se evidenciará en el apartado teórico organizacional, otorgar bases para un adecuado desempeño funcional que se vería representado en efectiva y eficiente prestación de servicio, acorde a las legales adecuaciones funcionales del servicio en propiedad.

Encuesta de Satisfacción de Usuarios:

Debido a la identificación de causas del referido problema, se hace necesario e inescindible contar con encuestas regulares ciudadanas para evaluar la calidad de los servicios y ajustar procesos de manera consecencial.

Reestructuración Administrativa:

Esta es la más importante y el medular campo, debido a que permite identificar y eliminar posiciones redundantes en materia funcional, no de cargos, a fin de maximizar la eficiencia en la

planta de personal, y para ello existen guías denominadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) como rediseños bajo la modalidad de estudio técnico.

Auditoría de Gastos de Personal:

Esta va de la mano con la inmediatamente anterior, debido a que, al poder efectuar auditorías internas, la entidad identifica con antelación, sin necesidad de llegar hasta el hallazgo administrativo, un ente de control frente a posibles desviaciones, y así adoptar medidas correctivas.

Reflexiones y conclusiones

Conforme a lo conceptuado por el DAFP en materia de gerencia pública, cuyos atributos recalca la imperiosa necesidad de garantizar el cumplimiento de los principios de la naturaleza gerencial del ente territorial de Cértegui, ha de implementarse desde una perspectiva sistémica, un rediseño institucional, que permita la conjuración directa de: i) desvío del recurso público, debido a la implementación de sistemas avanzados de tecnología que permitan monitorear nóminas y reducir casos de nómina

paralela, por ejemplo; ii) falta de transparencia y confianza, debido a la promoción de una cultura organizacional basada en la ética mediante programas de formación continua; iii) favoritismo y nepotismo, debido al establecimiento de procesos de contratación transparentes y basados en méritos para aumentar la confianza pública, el cual se puede hacer de la mano o del acompañamiento de la CNSC.

Se hace necesario resaltar la importancia en la adopción de guías y manuales del DAFP en su estricto sentido con el enfoque de la gerencia pública 4.0, a fin de que la labor gerencial reestructurativa demarque una gestión aplicada con disciplina administrativa, debido al uso de herramientas establecidas, eliminando aspectos de improvisación, generando de manera concomitante el desarrollo de competencias funcionales a la hora de la prestación del servicio público, centrado “en aspectos relacionados con la identificación de las funciones que desempeña, la misionalidad de la entidad y su responsabilidad pública” (DAFP, 2024), propiciando la bienvenida a aspectos innovadores y de gestión del cambio, a favor de la satisfacción de las necesidades e intereses de la población.

Referencias

- Alcaldía de Cértegui. (2020). Plan de desarrollo municipal.
- Alcaldía de Cértegui. (2023). Manual de funciones.
- Alcaldía de Certegui. (s.f.). Misión y visión. Recuperado de [<https://www.certegui-choco.gov.co/idea/mision-y-vision--certegui>]
- Colombia Compra. (2023). Guía para la contratación de prestación de servicios. Recuperado de [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/cce-eicp-gi-21_guia_contratacion_prestacion_de_servicios_v1_03-03-2023_.pdf]
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 209. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Contraloría General del Departamento del Chocó. (s.f.). Recuperado de [<https://www.contraloria-choco.gov.co>]
- DAFP. (2014). Rediseño institucional de entidades públicas. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/1170210/Gu%C3%ADa+de+dise%C3%B1o+o+redise%C3%B1o+organizacional+para+el+Estado+colombiano.pdf/914b86e5-8bec-4aee-a251-3bc9f29b39dc?download=true>
- DAFP. (2014). Rediseño institucional de entidades públicas. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/1170210/Gu%C3%ADa+de+dise%C3%B1o+o+redise%C3%B1o+organizacional+para+el+Estado+colombiano.pdf/914b86e5-8bec-4aee-a251-3bc9f29b39dc?download=true>

- DAFP. (2018). Guía de diseño y rediseño institucional para entidades públicas del orden territorial. www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1525712069_2e12ab7c5de10ff904ce54674a3c8081.pdf.
- DAFP. (2018). Guía de diseño y rediseño institucional para entidades públicas del orden territorial. www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1525712069_2e12ab7c5de10ff904ce54674a3c8081.pdf.
- DAFP. (2019). Guía para actualizar los Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587435/34734712/Gu%C3%ADa-Actualizaci%C3%B3n-Manuales-Funciones.pdf/8049122e-15a8-1d65-96bd-6f0004c1e40e?version=1.0&t=1573241961281&download=true>
- DAFP. (2020). Concepto 532801 de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156086>
- DAFP. (2021). Guía Metodológica para la Elaboración del Plan Anual de Vacantes. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/21042021-Guia-metodologica-elaboracion-PAV.pdf/151a18ad-be7f-c2cb-0a54-8f9b166bca2e?version=1.0&t=1619450322027>
- DAFP. (2023). Glosario. <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario>
- DAFP. (2023). Resultados Medición del Desempeño Institucional 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>
- Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Mayo 26 de 2015. DO N49523.
- Delgado Ruiz, S. T., Cárdenas Pinzón, J. I., & Fuentes López, H. J. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes del Cenes*, 39(69), 137-167.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (s.f.) Guía de modernización de entidades públicas. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8619/12077-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). Guía para la elaboración del estudio técnico que soporta el rediseño institucional de las entidades públicas nacionales. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/0/Guia-estudios-tecnicos-redise%C3%B1o-institucional.pdf/b566def0-8d76-1a85-da35-fe3c12d67519?version=1.0>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). Política Gestión Estratégica del Talento humano. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestion-estrategica-del-talento-humano>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024). Nuevo modelo de gerencia pública y de acuerdos de gestión: hacia la gerencia pública 4.0
- Decreto 785. Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004. Marzo 19 de 2005. DO. N45855
- Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Septiembre 23 de 2004. DO. N45680

Optimización Organizativa y Desarrollo del Talento Humano: Claves para el Rediseño Institucional de Riosucio - Chocó

Por

Leidy Farith Palacios Ramos⁸
Grace Martina Hernández Ampudia⁹

Resumen

La realidad del municipio de Riosucio en el departamento del Chocó muestra una brecha significativa entre el ideal constitucional y legal con la situación actual, debido a que enfrenta una alta dependencia fiscal y carecen de recursos para una gestión eficiente. El poco personal capacitado, la inadecuada distribución de recursos humanos, la desactualizada estructuras organizativas y la desconcentración física administrativa dificultan la prestación de servicios públicos por parte de la administración Municipal hacia los ciudadanos, por lo que se prevé la necesidad de adoptar medidas para la mejora de los servicios administrativos, haciendo una modernización organizacional a través del rediseño institucional para abordar estos problemas estructurales y fortalecer la confianza entre el Estado y los ciudadanos, pero no de manera aislada, sino con el enfoque del gerente público 4.0, es decir, desde una optimización organizativa.

Palabras Clave: Optimización organizativa, rediseño institucional, eficiencia administrativa

Introducción

Conforme a lo establecido en la Constitución Política de 1991, Colombia, en ejercicio de su poder soberano, establece para sus entes territoriales la premisa y promesa de “promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes” (Art. 2.); es decir, desde un punto de vista deontológico establece una mayúscula garantía, pero, la realidad dista de lo prescrito cuando varios territorios se ven abocados a afrontar desafíos variados, en donde la mayoría de los municipios ostentan la clasificación en sexta categoría, lo que conlleva a demarcarse en un halo de vulnerabilidad, en sentido de tener mayor, o casi total dependencia fiscal, dada la precaria capacidad de generar ingresos propios, o proporcionar una base de renta propia.

Dicha posición en términos cuantitativos y en eficiencia presupuestal dependen de las transferencias de recursos financieros por parte del gobierno nacional, lo que permite inferir la limitación en la cobertura de personal capacitado y deficiencia en cumplimiento de los principios del mérito para una adecuada gestión pública, que permitan garantizar adecuados procesos administrativos para la satisfacción de los intereses de la comunidad local.

Ante este tipo de vaticinios, el Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante DAFP) recuerda la importancia de adoptar sus lineamientos en materia de rediseño institucional, como una forma de abordar los problemas estructurales, cuando de eficiencia y efectividad en la prestación de servicio pública se presentan, puesto que la gestión administrativa debe adecuarse en términos de modernización, estricta modificación o remoción de estructuras obsoletas que obstaculicen la debida prestación del servicio público a los habitantes, y así poder conllevar al fortalecimiento de la confianza institucional, Estado – Ciudadanos.

⁸ Ingeniera Civil, Especialista en Gestión Pública, Especialista en Vía y Transporte, Candidata a Magister en Administración Pública ESAP. E-mail: leidy.palacios@esap.edu.co

⁹ Ingeniera Civil, Especialista en Saneamiento Básico y Contratación Estatal, Candidata a Magister en Administración Pública ESAP E-mail: grace.hernandez@esap.edu.co

Tal es el caso de uno de los municipios del departamento del Chocó, Riosucio, el cual afronta variada diversidad problemática, de las cuales se identificará la relacionada con la presunta ineficiencia en la gestión del talento humano y la falta de actualización en la estructura organizativa municipal, de los manuales de funciones y de procesos y procedimientos.

Dicha situación se refleja ante unas distribuciones desequilibradas del personal del servicio del ente territorial, al cual, además de su desconcentración funcional entre sus dependencias a lo largo del territorio, se le suma la sobrecarga laboral en algunas áreas, además de la carencia de recursos humanos en otras.

La desactualización de los manuales de funciones, procesos y procedimientos administrativos dificulta la adecuada distribución de la carga de trabajo y la prestación eficiente de servicios a los habitantes de Riosucio, aunado a la necesidad de atender una adecuada estructura organizativa, clara, que contribuya a la cesación de selección de personal por criterios ajenos al mérito, la transparencia y la idoneidad de candidatos, en el marco de una gerencia pública contemporánea, no tradicionalista.

Para el caso de las entidades territoriales, es fundamental el fortalecimiento de la institucionalidad, ya que se requiere para mejorar la gestión en cuanto a las capacidades administrativas, con el fin de dar respuestas claras, oportunas, pertinentes y eficaces a las necesidades que demandan las comunidades que hacen parte del territorio, y poder lograr un gobierno con legitimidad, que sea justo, participativo, que tenga credibilidad, entre otras; que permita reducir la desconfianza que se evidencia en la población hacia la gestión administrativa de las entidades públicas.

Al diseñar las organizaciones administrativas de las entidades territoriales se deben plantear para que sean eficientes, eficaces y efectivas en el logro de los objetivos institucionales, y esto se logra con el cumplimiento de las funciones; siendo estas lo más acertadas con las necesidades que se deben suplir, distribuidas

de forma idónea para cada uno de los funcionarios, que estos sean ubicados en los cargos conforme a sus habilidades y destrezas, deben tener la capacidad de resolver problemas o situaciones que sean del resorte de sus funciones, de manera objetiva y acertada a lo que quiere solucionar la comunidad, y que se pueda reducir la desconfianza que tiene la población frente a la gestión pública territorial, (gerente público 4.0).

La alcaldía Municipal de Riosucio debe trabajar en pro de satisfacer las necesidades de la población de manera oportuna, apuntando a lograr una buena gestión del gobierno. Para ello debe mitigar los diferentes inconvenientes que se presentan por lo obsoleto de su manual de funciones y de la estructura administrativa, además debe concentrar las dependencias en un solo edificio para que haya una mejor articulación y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, se revisa la evaluación que se hace a través del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión FURAG enfocados en el talento humano y la racionalización de trámites, que muestra una coherencia en la situación que se presenta en Riosucio, en sus resultados.

Todo lo evidenciado nos lleva a proponer o pensar en la posibilidad de plantear soluciones que de una u otra manera mejore la deficiente gestión administrativa que hemos podido evidenciar en este municipio y planteamos que se debe llegar a la modernización de la organización administrativa a través de un rediseño institucional y en el tema de la desconcentración física administrativa, ya sea a través de la construcción o alquiler de una infraestructura que concentre toda la administración para que haya una mejor articulación, respuesta eficiente, efectiva y pertinente a la población.

El Rediseño Institucional En Clave De Optimización Organizativa En La Gerencia Pública 4.0

El Municipio de Riosucio fue creado desde el 11 de febrero de 1980, se encuentra ubicado en la parte norte del Departamento del Chocó, en la subregión chocona conocida como Darién

Chocoano. La cabecera Municipal está situada sobre la margen derecha del río Atrato, en un terreno bajo e inundable en épocas de lluvia, a los 7° 27' de Latitud Norte y a los 77°06' de Longitud, con la actual desagregación de Belén de Bajirá, registra a la fecha con una extensión de 597.342,02 H (Ordenanza 162, 2022, pág. 3), demarcado un predominio étnico, con 79,3% de afrocolombianos, seguida de un 12,6% de indígenas y por último un 8,1% mestiza, quienes promueven un gran aprovechamiento económico del sector primario (madera, agricultura, en parte combinada con actividades agropecuarias), siendo la pesca la actividad más antigua por la cercanía a las ciénagas y el río Atrato. A nivel administrativo funciona en seis (6) sedes distantes la una de las otras, debido a que el actual centro administrativo no tiene la capacidad para el funcionamiento de todas las dependencias y se debe propender por cumplir con las funciones del ente territorial.

Conforme a los lineamientos establecidos por el DAFP en materia de rediseño institucional (tales como el diseño, diagnóstico, implementación y evaluación), cuyo propósito es el de mejorar el clima organizacional y el desempeño laboral, se plantea para el caso específico, la necesidad de ahondar en la revisión y ajuste de tópicos como, escala salarial, definición de funciones del servicio público municipal y análisis de cargas laborales, mediante exploración metodológica para la medición de cargas de trabajo en entidades públicas.

La noción de gerencia pública otrora se definía en relación similar a la de la línea directiva propia de las empresas privadas, cuya gesta data con la expedición de la Ley 909 de 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. De allí que lo relacionado con la gerencia pública solo se circunscribía a la denominación de cargos de "responsabilidad directiva" (Art. 47, Ley 909. 2004), cuya esencia radica en la experticia técnica con capacidad gerencial, conforme al bagaje académico, a fin de materializar los principios de la

función pública (Art. 209. Constitución Política, 1991).

Pero, con la actualización que efectúa el DAFP en dicha noción, las características de la versión 4.0 actualizada en enero del año 2024, su tendencia se configura hacia las características propias del liderazgo en el sector pública (DAFP, 2024), tales como los enfoques de redes de cooperación, garantía de empoderamiento ciudadano, y en especial, la capacidad de innovación.

Los anteriores se encuadran en cuatro ejes de gestión: ética e integridad, capacidad para inspirar e influir, capacidad para asegurar la productividad y capacidad para adaptarse a los constantes cambios (DAFP, 2024).

Por ello, la relevancia de contar con un adecuado personal de talento humano, la actualización de manuales de funciones, el cumplimiento de normas y leyes, y la gestión de objetivos como pilares fundamentales para lograr una transformación organizacional, no solo dependen de la guía suministrada por el DAFP, sino que debe enlazarse con la optimización organizativa derivada de las capacidades propias de un gerente público 4.0 conforme a dichas capacidades (aplicación de tecnologías digitales, la promoción de la colaboración interdepartamental y la mejora continua de los procesos internos), dado que esta se convierte en un pilar fundamental para el éxito y la eficiencia de las entidades públicas, como las del orden territorial, debido a la implementación de un enfoque que implica la adopción de prácticas y herramientas que permitan la agilidad de gestión, además de la transparencia y de estar orientada hacia la consecución de óptimos resultados en línea con los fines constitucionales del Estado.

Esto conlleva a la adecuación de estructuras organizativas tradicionales, como la vigente en el municipio de Riosucio, dirigida hacia modelos más flexibles y adaptativos, con capacidad de responder de manera eficaz a los desafíos y demandas actuales del entorno, como el vigente, ante la escisión del territorio, debido a la creación de un nuevo municipio, otrora

corregimiento de Riosucio (Belén de Bajirá) a través de la Ordenanza 162 del 2022.

Rediseño Institucional en clave de la optimización organizativa en la Gerencia Pública 4.0 será el marco orientador de este texto, en el cual se enfoca el desarrollo del talento humano a fin de generar la garantía en la promoción de la formación continua para la gestión pública, el trabajo en equipo y el liderazgo participativo de los actores institucionales, haciendo énfasis, desde el rol de la gerencia pública, en preponderancia conexas con el estudio para un rediseño institucional con dicho enfoque dirigido hacia el liderazgo de la gestión pública, que conlleve a la transformación de la cultura organizacional resaltando el factor del fomento en materia de innovación y mejora constante.

Generalidades en clave de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET

Además de las particularidades propias del municipio, es menester resaltar una característica normativa asignada al territorio, la cual se originó acorde a las prerrogativas del **acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera** [Acuerdo Final] (2016), en la que se estableció un marco de planes para la transformación regional para cumplir los objetivos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET). Estos, son creados mediante el Decreto Ley 893 de 2017, priorizando municipios según estos criterios del Acuerdo Final, dando cobertura a territorios como los de sexta categoría, como los demarca el artículo primero de la Ley 617 de 2000 y el artículo sexto de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 153 del Decreto 2106 del 22 de noviembre de 2019; es decir, “con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales” (ibidem).

En dicho contexto normativo se atiende Riosucio, por lo que es necesario resaltar una característica necesaria para el rediseño institucional en clave de acceso al empleo público conforme a criterios del mérito.

En atención al Decreto Ley 894 de 2017¹⁰ se regularon los criterios en materia de empleo para asegurar la finalidad del Acuerdo Final para dichos territorios, y mediante el Decreto 1038 de 2018¹¹, se determinaron requisitos y reglas del proceso de selección o concurso de méritos para ingresar a los empleos de los municipios priorizados, distinguiendo dos categorías de procedimiento: i. municipios de categoría especial, primera, segunda, tercera y cuarta; y ii. municipios de quinta y sexta categoría (como para el caso de Riosucio), lo que permite que, procesos de convocatoria para empleo público gestados por la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNSC), provean las vacantes definitivamente de los empleos pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de sus alcaldías, con el aliciente que no se le exige a los postulantes la misma carga del resto de municipios no PDET, y como requisitos mínimos, dependiendo el nivel del cargo, solo se exige el título profesional para los niveles asesores, hasta la constancia de terminación de educación primaria para los cargos del nivel asistencial.

Este apartado se hace necesario resaltar debido a que, ante el hallazgo del uso desmedido de contrataciones por prestación de servicio que se indicará posteriori, el rol del gerente público 4.0 en el marco de un rediseño institucional no puede ni debe omitir o evadir.

Pero, tal facilidad de no exigencia de requisitos en términos reales no se lleva a cabo, conllevando a que la mayoría de funciones de la planta de cargos se desnaturalice mediante la implementación y desarrollo de contratos de prestación de servicios alejados del principio de planeación, permitiendo desde la duplicidad de funciones (entre cargos de carrera con contratos

¹⁰ Por el cual se dictan normas en materia de empleo con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

¹¹ Por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con los requisitos de ingreso, selección, capacitación y estímulos para los empleos de los municipios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017.

de prestación de servicio) hasta la deficiencia en la misma prestación de servicio público; y desde otra perspectiva, la no satisfacción en la debida ocupación en propiedad del cargo debido a que ante otras situaciones administrativas halladas, la postulación a ocupar vacantes disponibles en este

tipo de procesos no sea llamativa, como se expondrá más adelante, en materia de incumplimiento de pagos y prestaciones sociales, lo que hace no atractiva una postulación a un empleo público en Riosucio.

Tabla 1. Empleos convocados

NIVEL	DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO	NÚMERO DE EMPLEOS	NÚMERO DE VACANTES
PROFESIONAL	profesional universitario	219	4	1	1
		219	5	1	1
		219	6	1	1
	Comisario	202	5	1	1
TÉCNICO	Técnico administrativo	367	13	1	1
	Técnico Operativo	314	13	1	1
		314	12	1	1
	Inspector de policía de 3ª a 6ª categoría	303	8	1	1
Inspector de policía rural	306	12	1	1	
ASISTENCIAL	Auxiliar Administrativo	407	17	4	5
		407	18	2	2
		407	21	3	3
	Conductor	480	16	1	1
	Conductor mecánico	482	18	1	1
	Secretario	440	17	4	1
		440	18	4	1
	Guardián	485	18	1	1
Secretario ejecutivo	425	18	1	1	
TOTAL GENERAL				27	28

Fuente: Información extraída de la secretaria General y de Gobierno

Conforme a la información anterior, de la disposición de cargos ofertados, en un total de 28 distribuidos en los niveles, profesional, técnico y asistencial, solo ganaron 17 la convocatoria personas y se posesionaron 13, dejando vacantes 15, aunado a que la disponibilidad de vacantes definitivas ascendía alrededor de 40 cargos, de los cuales se omitió reportar alrededor de 12, facultando la práctica de contrataciones, o por vía de prestación de servicios, o desvirtuando el mérito, a fin de nombrar bajo la figura de

provisionalidad a personas acérrimas al alcalde por afinidad política.

Se tiene entonces, que situaciones como estas que deber tomar acción real desde la gerencia 4.0, no puede dejar huérfanos cargos que deben ser ocupados en propiedad con base al principio del mérito, como los siguientes:

- El cargo Profesional Universitario, identificado con el código 219 y grado 5 como Enlace de Víctimas, actualmente se encuentra vacante y no ha sido ocupado.

- El cargo de Conductor Mecánico no está cubierto debido a que la persona a cargo tiene un nombramiento exclusivo como conductor y de libre remoción, sin ocupar la vacante
- Los empleos de nivel jerárquico asistencial, denominados Auxiliar Administrativo con código 407, grado 18, en Desarrollo Social y Comunitario, están provisionalmente ocupados por persona por fuera de proceso eleccionario.
- El empleo de nivel jerárquico asistencial, denominado Auxiliar Administrativo, con código 440 y grado 18 en la Secretaría de Planeación y Obras Públicas, no está ocupado ya que no hay ningún nombramiento que cumpla con esas características.
- Se ofertaron cuatro cargos de nivel jerárquico asistencial, con la denominación Auxiliar Administrativo, código 407, grado 17, siendo dos de ellos vacantes para Recaudador (uno ya ocupado y otro pendiente).
- El empleo con número de OPEC 108620, nivel jerárquico asistencial, denominación Auxiliar Administrativo, código 407, grado 17, fue ganado por una participante, aunque no cumplía con los requisitos, se evidencia que se solicitó la exclusión y a la fecha no se ha decidido tal situación. Este cargo, por sus descripciones, podría corresponder a Ventanilla Única, pero actualmente está ocupado provisionalmente por funcionaria con código 440 y grado 17, aunque dicho cargo no estaba vacante.
- El empleo con número de OPEC 108621, nivel jerárquico asistencial, denominación Auxiliar Administrativo, grado 17 y código 407, no fue ganado y podría corresponder a Archivo, pero se encuentra una persona en provisionalidad nombrada en un cargo

con código 440 y grado 17, que no fue ofertado.

- El cargo con número de OPEC 108561 de nivel jerárquico asistencial, denominación Auxiliar Administrativo, código 407, grado 17 (Auxiliar Área Salud) de la Secretaría de Gobierno, no fue ganado, y se presume que está cubierto por otra persona en provisionalidad por afinidad no meritocrática, aunque no se encuentra documentación en la carpeta.
- El cargo con número de OPEC 108638, nivel jerárquico asistencial, denominación Auxiliar Administrativo, perteneciente a la Secretaría de Planeación, con código 407, grado 21 que correspondería a Coordinador de Cultura, no fue ganado.

Enfoque Teórico Para la Realidad de un Rediseño Desde la Gerencia 4.0

No solo lo prescrito en la Ley 909 de 2004 y la estructuración dada por el DAFP (2024) en el marco de la gerencia pública 4.0, es decir, la enfocada con el fomento del liderazgo en la gestión pública, son suficientes para obtener un adecuado rediseño institucional en el municipio de Riosucio. Por ello, se hace necesario hacer una mirada hacia enfoques teóricos, tales como el propuesto por Max Weber (1905) desde la Teoría de la Burocracia. Más que pertinencia, tienen gran incidencia con la meta de efectuar un rediseño institucional.

Esta teoría tiene asidero en lo referente hacia el factor del mérito que debe acentuar un gerente público 4.0, al enfocarse en criterios de **idoneidad meritocracia** como precisa el referido autor.

En esta característica meritocrática se entiende que las personas que ostenten un empleo en las entidades deben ser idóneas, que cuenten con los estudios y experiencias para cumplir con sus funciones, y que lo hagan a través de concursos o algún proceso de selección. (Weber, 1905, traducción 1944).

Resulta evidente que hay cargos en provisionalidad que no fueron ofertados y que, en una próxima convocatoria, sin atender a las características propias de la gerencia 4.0, persistan tales anomalías. Por ello se debe abogar porque el rediseño se efectúe dentro de los ejes y atributos del gerente moderno, es decir, un líder en la gestión pública que opte por actualizar la planta de cargos conforme a las necesidades, y especialmente a la meritocracia.

Factor de Incidencia Hacia el Liderazgo 4.0 en Riosucio

De acuerdo a lo anterior, el gerente público 4.0 se destaca por sus cualidades y capacidades en ejercicio legítimo de liderazgo, que permita el desarrollo de los atributos y ejes de acción esbozados por el DAFP (2024).

A lo largo del lapso 2021-2023, la realidad dio muestra de la ausencia de tales atributos propios de la nueva gerencia pública, pues se gestaron ocho (8) protestas en el marco de la movilización social amparada por la Ley 1757 de 2015, Ley de Participación Ciudadana y Control Social, debido al déficit de aulas por ejemplo, de otro lado, el reclamo en el mejoramiento de las sedes administrativas entre otros factores de reproche a la otrora gestión pública del gobierno de turno.

Esta situación conllevó al cese reiterado de actividades, no solo de la administración pública, sino comerciales, educativas, y de transporte entre otras, debido al apoyo de sectores sociales como padres de familia, estudiantes, y demás afectados por tales situaciones, aunado a que elementos adicionales como la presencia de grupos al margen de la ley. Parte del reclamo se efectuaba al riesgo de que los jóvenes pueden incorporarse a sus filas (Secretaría de Gobierno-Riosucio, s.f.).

Hallazgos y Particularidades del Territorio que Abogan Hacia un Rediseño Necesario.

Además de las acotaciones anteriores, el municipio posee variada y diversa problemática, no solo en su factor estructural, sino en su factor de la gestión del talento humano. Por ello, se logró

identificar la creación de nuevos cargos en provisionalidad que deben ser reportados en la próxima convocatoria de empleos territoriales, los cuales no están debidamente reflejados en la estructura organizativa actual. Esta falta de evidencia en la estructura organizativa refleja la necesidad urgente de una actualización para alinear adecuadamente los recursos humanos con las demandas cambiantes y emergentes del entorno laboral desde la visión de liderazgo gerencial 4.0.

La gestión ineficiente del talento humano puede generar desafíos significativos, afectando la productividad y la eficacia general de las operaciones. La actualización de la estructura organizativa se presenta como una medida crucial para abordar estas deficiencias y garantizar que la asignación de roles y responsabilidades sea coherente con las demandas actuales del municipio.

Dentro de la creación de nuevos cargos no establecidos en la estructura organizacional referida, se identifican los siguientes:

- Acuerdo N° 15 del 26 de junio de 2020: En virtud de este acuerdo se instaura la creación de la Oficina Asesora Jurídica Municipal a través del Consejo Municipal, incorporando simultáneamente nuevos cargos en la plantilla de personal. Es relevante destacar que el artículo primero de esta resolución sanciona la instauración de dicha oficina, vinculándola directamente al despacho del alcalde municipal. Los artículos subsiguientes detallan las funciones y requisitos necesarios para acceder a las oportunidades laborales ofrecidas, así como las responsabilidades específicas asignadas.
- Acuerdo N° 008 de 2020: Mediante este acuerdo, el consejo municipal determina la creación de la Gerencia de Proyectos "PDET", una entidad que queda adscrita a la Secretaría de

Planeación y Obras Públicas Municipal. Entre sus objetivos primordiales se encuentra asegurar el funcionamiento y supervisión de diversos procesos, programas y proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial del "PDET".

- Acuerdo N° 007 del 29 de mayo de 2020: En esta resolución, el Consejo Municipal establece la formación de la Secretaría de Asuntos Étnicos. El Artículo 9 de dicho acuerdo confiere al señor alcalde la autoridad para asignar los cargos necesarios en esta nueva secretaría, otorgándole la facultad de determinar los respectivos niveles salariales conforme a su discreción.

Todos estos acuerdos se rigen bajo la Constitución Política de Colombia en el artículo 313¹² y sus numerales respectivos, así como del artículo 315.

De las particularidades a atender en el espectro gerencial 4.0 para el rediseño institucional con el enfoque burocrático, se tienen los siguientes:

Identificación en el área de control interno en Riosucio:

En gracia de la Constitución Política de 1991, se generó una delimitación importante para la gestión y la gerencia pública al dotar de autonomía administrativa y financiera a las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, ya que tal capacidad se originó como una respuesta ante la necesidad de fortalecer de manera especial el Control Interno, promoviendo, desde entonces, un desarrollo continuo en línea con los principios establecidos en los Artículos 209 y 269 de la Carta Política. Dicho progreso normativo ha sido respaldado por leyes fundamentales como la Ley 87 y 42 de 1993, así

como la Ley 716 de 2001, consolidando un marco legal robusto. Posteriormente, el Decreto 1599 de 2005 introdujo el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), alineando las prácticas con estándares internacionales. Los Decretos 1083 de 2015 y 648 de 2017 han continuado regulando y refinando el sistema nacional de control interno.

En el contexto específico del municipio de Riosucio Chocó, la Oficina de Control Interno desempeña un papel esencial en la administración municipal. Su manual se erige como una herramienta fundamental, destinada a mejorar de manera constante la gestión local. El objetivo central es llevar a cabo un seguimiento, control y evaluación efectivos de los procesos de la alcaldía, proponiendo planes de mejora que fortalezcan la capacidad de dichos procesos.

El manual se dirige específicamente a los funcionarios públicos de la alcaldía, siendo responsabilidad de la alta dirección sensibilizar sobre su importancia. La misión de la Oficina de Control Interno consiste en asesorar y acompañar a todas las dependencias de la alcaldía, con el objetivo de promover el buen uso de recursos, evaluar la gestión y fomentar la mejora continua.

Este manual representa una herramienta indispensable en la administración pública del Municipio de Riosucio – Chocó. Ofrece información detallada acerca del papel central que desempeña la Oficina de Control Interno dentro de la alcaldía municipal, convirtiéndose en un recurso fundamental para optimizar de manera continua la gestión de la entidad.

La misión fundamental de la Oficina de Control Interno en la alcaldía de Riosucio, Chocó, es brindar apoyo y asesoramiento a todas las dependencias. Su labor se centra en ejercer control, implementar procesos y procedimientos para promover la utilización eficiente de los recursos, reducir riesgos y evaluar de manera integral la gestión. Su objetivo principal es contribuir al mejoramiento continuo de funciones,

dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

¹² El artículo 313 de la Constitución Política de Colombia se encarga de establecer y reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio y se realiza un énfasis en las resoluciones donde se rigen por medio del numeral 6- Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus

programas, planes, proyectos y metas de la entidad.

MIPG y la administración de Riosucio:

En el caso específico del municipio de Riosucio, Chocó, la integración del MIPG con el talento humano adquiere una relevancia particular. Las acciones y decisiones relacionadas con la creación de nuevas oficinas, gerencias y secretarías, como se evidencia en los Acuerdos Municipales mencionados, requieren una gestión eficiente del talento humano para garantizar su éxito y alineación con los objetivos municipales.

Bajo el desempeño en la rendición del MIPG¹³ por parte de la alcaldía de Riosucio es un fenómeno complejo el cual involucra una combinación de factores, que abarcan desde problemas de conciencia y compromiso hasta desafíos estructurales y de recursos. La identificación específica de estas barreras y la implementación de estrategias para abordarlas de manera integral se presentan como pasos esenciales para mejorar el desempeño en la rendición de cuentas bajo el MIPG. La superación de estos desafíos no solo fortalecerá la implementación del modelo, sino que también contribuirá a una administración más eficiente y transparente en la alcaldía de Riosucio.

Uno de los factores clave que contribuyen en el bajo desempeño de rendición es la falta de conciencia y compromiso por parte de los funcionarios y líderes de la alcaldía frente a la importancia del MIPG. La complejidad del modelo y la falta de comprensión pueden traducirse en un bajo nivel de compromiso en su implementación. Esta falta de involucramiento se puede manifestar en una rendición insuficiente de cuentas y la negligencia de los procesos requeridos por el modelo.

Otro elemento determinante es la limitación de recursos, tanto financieros como laborales. La insuficiencia de presupuestos asignados y la falta de personal capacitado para

llevar a cabo los procesos necesarios representan un obstáculo significativo. La falta de recursos puede afectar directamente la capacidad de la alcaldía para implementar eficazmente el MIPG, limitando la calidad y la exhaustividad de la rendición de cuentas.

La carencia de tecnología y sistemas integrados representa un desafío adicional. La falta de herramientas tecnológicas apropiadas para la gestión de datos puede obstaculizar la recopilación y presentación oportuna de la información requerida. En este sentido, la modernización de los sistemas se convierte en una necesidad imperativa para mejorar el desempeño en este aspecto.

La ausencia de coordinación interinstitucional se presenta como una barrera adicional. La ausencia de una colaboración efectiva con otras instituciones o entidades dificulta la recopilación de datos y la construcción de una rendición de cuentas integral según los lineamientos del MIPG. En este contexto, la coordinación se vuelve crucial para garantizar la integridad de la información presentada.

Finalmente, la carencia de procesos de evaluación interna y retroalimentación impide la identificación de áreas de mejora. La falta de mecanismos internos para evaluar la implementación del MIPG y recibir retroalimentación efectiva limita la capacidad de la Alcaldía para optimizar continuamente su rendición de cuentas.

Deficiencias en la Implementación de Procesos de Reclutamiento, Selección y Capacitación en la Alcaldía de Riosucio, Chocó:

Las falencias en llevar a cabo los procedimientos de reclutamiento, selección y capacitación en la alcaldía de Riosucio, Chocó, son variadas y afectan distintos aspectos de la gestión del recurso humano en la entidad municipal

Una de las principales problemáticas identificadas es el desorden administrativo que

¹³ El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) de la Función Pública guía la planificación y gestión institucional en entidades nacionales y territoriales a través de siete dimensiones,

incluyendo talento humano, dirección estratégica y evaluación de resultados, promoviendo eficiencia y cumplimiento de objetivos.

prevalece en la alcaldía. La existencia de seis sedes mal dotadas, con diferentes dependencias municipales, ha generado un caos administrativo. Esta dispersión dificulta la coordinación y comunicación efectiva entre los funcionarios, lo que se traduce en una pérdida considerable de documentos y en respuestas inadecuadas a las necesidades de la población. La falta de una estructura organizativa clara contribuye a la opacidad en los procesos de selección y gestión de personal.

La ineficiencia de los procesos de selección de personal, evidencia la selección basada en influencias en lugar de méritos, donde los altos mandos ejercen una fuerte influencia en la designación de cargos. Esta práctica compromete la transparencia y la idoneidad de los candidatos, afectando directamente la calidad del recurso humano en la administración municipal.

La falta de respuesta eficiente a las tutelas presentadas, mensualmente, por ciudadanos insatisfechos con la administración local es un indicador claro de que la selección de personal basada en influencias afecta directamente la calidad y eficacia de los servicios ofrecidos.

La identificación de puestos no ocupados, incluyendo cargos del nivel jerárquico asistencial y profesional universitario, revela una falta de planificación y evaluación en las necesidades del municipio.

1. Riesgos jurídicos, judiciales y prejudicial en materia presupuestal

Conforme a los hallazgos identificados de manera global, en especial los relacionados con la deriva de duplicidad de funciones materializadas, en su mayoría, en contratos de prestación de servicio, permitió identificar la situación de presunta falta o negligencia al principio de planeación en materia contractual conforme a la disponibilidad presupuestal del municipio.

Esto significa que, ante la dispersión contractual en dicha modalidad, prima el compromiso de vinculación contractual per se que la estabilidad y seguridad financiera del ente territorial, lo que permitió evidenciar que una vez ejecutados algunos contratos de prestación de

servicio, se dejaron de pagar honorarios por déficit presupuestal e inobservancia en los pagos de aportes a la seguridad social de los funcionarios vinculados con la administración municipal.

Conforme a ello, se tiene que en el lapso de 2016 – 2023, se presentaron 17 solicitudes de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, a fin de llevar al municipio al pago de pretensiones en cobro de incumplimientos en los pagos de honorarios a contratistas o el llamado a cumplir obligaciones laborales, previo a demandar por ejecutivos laborales o de incumplimientos contractuales por parte del municipio en materia de honorarios. Este tipo de situación permite que postulantes en convocatorias públicas de la CNSC en gracia de proceso especial como municipio PDET, constaten el riesgo de este tipo de situaciones, opten por no inscribirse ni postularse para cargos en el municipio de Riosucio.

Del riesgo en materia patrimonial para el municipio, debido a acciones de la justicia contenciosa administrativa, se identificó la existencia de procesos por la misma naturaleza, por reclamos en un valor aproximado en pretensiones de cobro, sin tener en cuenta intereses e indexación, por cifras superiores a los **dos mil cuatrocientos doce millones trescientos cuarenta y un mil seiscientos diecinueve pesos** (\$2.412.341.619), las cuales cursan en los juzgados 1, 2, 3 y 4 administrativo oral del circuito de Quibdó, así como en el Juzgado Promiscuo del Circuito de Riosucio debido a reclamaciones en materia laboral y contractual. (Jurídica Riosucio, 2024)

2. Dispersión de sedes administrativas

Como se indicó anteriormente, ante la necesidad de un rediseño institucional acorde a las necesidades funcionales, se evidencia la situación de su desarrollo de manera dispersa, lo que conlleva que la concertación de funciones conexas a veces se vea interrumpida, además de la limitada conexión en redes de internet y electricidad, la lejanía entre sedes, lo que conlleva a la

precariedad en la eficiencia de prestación de servicio.

Tabla 3. Sedes dispersas de la administración municipal

SEDE	DEPENDENCIA	CORDENADAS DISTANCIA
Sede principal	Desempeño institucional política talento humano.	N: 1314522.925-
		E: 995621.463
Despacho del alcalde	Despacho del alcalde, oficina jurídica y secretaría de gobierno.	N:1314588.205-
		E: 995654.602
Sede numero 3	Desarrollo comunitario, almacén.	N 1314130.697-
		E 995723.336
Sede plaza de Mercado	Secretaría de agricultura y medio ambiente.	N 1314130.697-
		E 995723.336
Unidad de victima	Secretaría de paz y reconciliación.	N 1313867.580-
		E 997078.578
SEDE 6	Coordinación de cultura e INDER	N 1313855.470- E. 99618.500

Fuente: Elaboración Propia.

Como se analiza en Tabla anterior, se identifica que la administración municipal no está unificada en una sola sede, al contrario, sus dependencias están dispersas para prestar su atención al público, lo cual lo hacen en seis (6) sedes dando lugar a un caos administrativo que lleva a la descoordinación y deficiente

comunicación efectiva entre los funcionarios, lo que se traduce en una pérdida de tiempos y documentos, generando una respuesta inadecuada a las necesidades de la población y una percepción negativa sobre la gestión municipal.

3. Reporte avance de desempeño institucional

Tabla 4. Desempeño institucional

AÑO	PUNTAJE
2019	60,3
2020	57,9
2021	59,4
2022	52,6

Fuente: Información extraída del reporte FURAG 2019-2022

En este cuadro histórico de datos extraído desde la fuente FURAG que según (Funcion pública, 2024) “Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión: Herramienta en línea de

reporte de avances de la gestión, como insumo para el monitoreo, evaluación y control de los resultados Institucionales y Sectoriales”. El análisis del desempeño institucional basado en los

puntajes proporcionados muestra una tendencia decreciente a lo largo de los años. En 2019, se obtuvo el puntaje más alto de 60.3, seguido de una ligera disminución en el año 2020 a 57.9, y un aumento en 2021 a 59.4. Sin embargo, en 2022 se observa una marcada caída en el puntaje a 52.6, lo

que indica un retroceso significativo en el desempeño institucional. Es crucial investigar las causas de esta disminución para identificar áreas de mejora y tomar medidas correctivas que permitan revertir esta tendencia negativa en el desempeño institucional.

Tabla 5. Racionalización del trámite

AÑO	PUNTAJE
2019	40.0
2020	46.9
2021	45,8
2022	14.7

Fuente: Información extraída del reporte FURAG 2019-2022

Los resultados identificados en la evaluación del desempeño institucional del municipio de Riosucio, específicamente en el área de racionalización del trámite, durante los años de 2019 al 2022, revela cifras que muestran una tendencia negativa, lo cual impacta de manera adversa en la administración municipal y su capacidad para ofrecer respuestas efectivas a la ciudadanía. La situación destaca la necesidad urgente de abordar las deficiencias en la gestión de recursos humanos para asegurar el correcto funcionamiento de la alcaldía y la satisfacción de las demandas comunitarias.

La tabla anterior permite hacer el siguiente análisis del desempeño institucional en el área de Talento Humano durante el período comprendido entre 2019 y 2022 donde revela ciertas tendencias y cambios significativos en el puntaje asignado a esta área específica. A continuación, se presenta un análisis detallado:

Incremento Inicial (2019-2020)

En el año 2019, el puntaje asignado fue de 40.0, indicando un nivel base de desempeño en el área de Talento Humano.

Este puntaje experimentó un aumento leve en el año 2020, alcanzando un valor de 46.9. Esta mejora de 6.9 puntos donde se pudiera decir que esta entidad está tomando medidas de mejora que

pueden ser acertadas para seguir avanzando en pro de las comunidades. En este año, cabe recordar, inició la pandemia del COVID-19, hecho que no fue fácil para ninguna entidad, persona y el desarrollo de procedimientos. Este último, para cumplirlos se tuvo que enfrentar a varios retos como fue la virtualidad que no era muy usual en este territorio, sumado a las malas condiciones de conectividad y muy a pesar de ello se ve una leve mejora.

Estabilidad y Ligera Disminución (2020-2021)

A pesar del aumento en 2020, el puntaje disminuyó ligeramente en el año 2021, situándose en 45.8. Aunque esta disminución es mínima, sugiere una posible estabilización o un menor crecimiento en comparación con el año anterior, se sigue evidenciando que no se está trabajando para hacer una mejora significativa en cuando a trámites se refiere.

Caída Drástica (2021-2022)

La tendencia en los años anteriores se revirtió drásticamente en el año 2022, con un puntaje que cayó a 14.7. Esta disminución significativa de 31.1 puntos desde el año anterior, indica un deterioro considerable en el desempeño del área de Talento Humano- Racionalización del trámite, demostrando un gran deterioro en cuanto

a las respuestas y relación entre la población y la administración.

Esta caída abrupta podría señalar problemas graves, como problemas de gestión, falta de recursos o cambios organizacionales que impactaron negativamente en la eficacia de las políticas y prácticas de talento humano.

Implicaciones y Acciones por Considerar

La tendencia general muestra un crecimiento inicial seguido de una estabilización y finalmente una caída drástica en el desempeño del área de Talento Humano – racionalización de trámites.

Es crucial realizar un análisis detallado para identificar las causas subyacentes de esta caída y tomar medidas correctivas inmediatas para abordar los problemas identificados.

Esto podría implicar revisar y ajustar las políticas de recursos humanos, proporcionar capacitación adicional al personal de gestión, mejorar la comunicación interna o realizar cambios organizativos para restaurar la eficacia en la gestión del talento humano.

Por lo anterior se resalta la importancia crucial de contar con funcionarios capaces y competentes en el equipo municipal. Es esencial garantizar que la selección de personal se base en méritos y habilidades, en lugar de influencias políticas, favores o conexiones personales. La implementación de un sistema de meritocracia se presenta como un componente clave para fortalecer la capacidad del municipio, ya que asegura que los individuos ocupen roles de responsabilidad en función de sus competencias y experiencia.

De igual manera se resalta que los funcionarios posean la formación académica adecuada. La obtención de los estudios necesarios contribuye a una mejora significativa en la ejecución de las funciones asignadas, permitiendo una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos. Este enfoque académico también respalda la toma de decisiones informada y estratégica, lo que, a su vez, se traduce en beneficios tangibles para la comunidad.

También se destaca la importancia de establecer un orden adecuado en las funciones delegadas dentro de la alcaldía. Un equipo de trabajo bien estructurado y organizado contribuye a la eficiencia operativa, facilitando la identificación y atención de las necesidades prioritarias de la comunidad. Este enfoque estructurado promueve la coordinación interna y la colaboración entre departamentos, optimizando así la capacidad de respuesta a los desafíos municipales.

En última instancia, la evaluación resalta la necesidad de abordar las preocupaciones y necesidades de la comunidad de manera proactiva. Una alcaldía con un equipo competente y bien estructurado, seleccionado mediante criterios de mérito y con la debida formación académica, está en una posición más sólida para abordar y resolver los problemas comunitarios de manera efectiva. Este enfoque integral en el talento humano contribuirá a la mejora significativa del funcionamiento del municipio de Riosucio y a una mayor satisfacción de la ciudadanía.

Conclusiones

Importancia del Rediseño Institucional en Riosucio

El rediseño en Riosucio es una necesidad imperante debido a diversos factores que impactan en la eficiencia y efectividad de la gestión administrativa del municipio, por ello, una implementación de un rediseño institucional conforme a los lineamientos dados por el DAFP es preponderante, además de urgente, para modernizar la administración municipal y satisfacer de manera más eficiente las necesidades de la comunidad.

La justificación más necesaria para ello, se encuentra relacionada con la actualización de la estructura organizativa para adaptarse a los cambios en los entornos sociales, políticos, económicos y tecnológicos, lo que conlleva, por ende, a la simplificación de trámites, la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, y la

mejora en la gestión del talento humano, todos estos adecuados.

El rediseño en Riosucio permitirá una gestión más ágil, transparente y orientada a resultados, lo que permitirá contribuir a obtener una optimización de los procesos internos y a garantizar una buena gestión administrativa para todos los habitantes del municipio.

Pero no basta con seguir el lineamiento llano del DAFP en materia de rediseños, también se hace necesario adicionar como ingrediente el marco orientador de la optimización organizativa en la Gerencia Pública, denominada por este órgano del Estado como “4.0”, debido a que en su gestión como proceso, se establece como integral, que busca maximizar la eficiencia, la transparencia y la capacidad de respuesta de las entidades como el municipio de Riosucio, a través de la implementación de prácticas innovadoras y el desarrollo del talento humano, teniendo en cuenta el marco teórico weberiano de la burocracia, que realza su sentido amplio de la meritocracia.

La indicada problemática citada de Riosucio se denota en clave de ineficiencia en la gestión del talento humano y la falta de actualización en la estructura organizativa municipal, no solo funcional, sino estructural por su dispersión locativa en sedes alejadas entre sí, lo que afecta la eficiencia administrativa y la prestación de servicios a la comunidad; por ello, es fundamental afrontar estas deficiencias o problemáticas mediante la actualización de los manuales y la estructura organizativa, así como la implementación de procesos transparentes y basados en méritos para la selección y gestión del personal, aplicando estrictos parámetros planificadores y necesarios a la hora de efectuar contrataciones de prestación de servicio, que de ser necesarios conforme a los parámetros de la Ley 80 de 1993, sean estos necesarios y temporales, y no generen duplicidad de funciones, so pena de convertirse esta práctica en detrimento patrimonial, y con ello, una cercanía hacia el derecho penal.

Rediseño con enfoque de la gerencia pública 4.0, se presenta como una oportunidad útil para modernizar la gestión pública y garantizar su sostenibilidad en un entorno cada vez más dinámico y exigente, como lo es el territorio de Riosucio, aunado a parámetros de la actual transformación digital, dirigiendo la gestión pública hacia nuevos desafíos y oportunidades para evolucionar hacia un modelo más eficiente y sostenible.

Necesidad de materialización de la gerencia pública 4.0

Por lo anterior, el Programa Servidor Público 4.0 emerge junto con la necesidad del rediseño institucional como referente clave para orientar la gestión pública hacia la excelencia y la innovación, no solo en la adecuación en estructura administrativa, sino en la satisfacción de servicios a los usuarios, los cuales son la verdadera razón de ser del ente territorial.

Un rediseño institucional con un enfoque integral que busca la sostenibilidad económica, social y medioambiental en la gestión pública, se convertirán en los pilares base, así con la productividad social y la gestión cultural, promovidos desde el desarrollo del talento humano y la integridad en la institucionalidad municipal, centrado en la calidad de las “relaciones, la capacidad de adaptación a los cambios y el desarrollo de personas y equipos” (DAFP, 2024). La gerencia pública de Riosucio actuará como agente transformador, impulsando la colaboración, la innovación y la eficiencia en la ejecución de las políticas públicas o futuras metas establecidas en el plan de desarrollo a efectuarse a posterioridad.

En el marco del Programa Servidor Público 4.0, el desarrollo de personas y equipos se convierte en una responsabilidad compartida entre los gerentes públicos y el talento humano de las entidades gubernamentales. El fortalecimiento de habilidades, competencias y conocimientos es fundamental para alcanzar las metas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

Referencias

- Alcaldía de Riosucio. (2020). Acuerdo 10 del 2020 -PBOT
- Alcaldía Municipal de Riosucio – Chocó. 2016. Acuerdo municipal No. 009 de septiembre de 2016. Por medio del cual se modifica la planta de personal del municipio de Riosucio – Chocó, se crea la secretaria de paz, reconciliación y post conflicto en el municipio.
- Asamblea departamental de Chocó. (2022). Ordenanza 162 del 2022
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 209. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- DAFP. (2024). Nuevo modelo de gerencia pública y de acuerdos de gestión: hacia la gerencia pública 4.0
- DAFP. (s.f.). *GOV.CO*. Obtenido de Funcion pública: https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/manual-de-funciones-y-competencias-laborales
- DAFP. (2024). Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión: Herramienta en línea
- Departamento Administrativo de la función pública, Guía de rediseño para entidades del orden territorial. 2018 versión 2. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1525712069_2e12ab7c5de10ff904ce54674a3c8081.pdf.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Junio 2 de 1994. DO. N41377
- Manual de la Oficina de Control Interno, como herramienta para la mejora continua de la gestión de la entidad. Recuperado de <http://www.riosucio-choco.gov.co/politicas-y-lineamientos/manual-de-la-oficina-de-control-interno>
- Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Modelo+Integrado+de+Planeaci%C3%B3n+y+Gesti%C3%B3n+%3COPEN_PARENTHESES%3EMIPG%3CCLOSE_PARENTHESES%3E
- Municipio de Riosucio. (2024). Reporte del área jurídica en materia de demandas y conciliaciones.
- Municipio de Riosucio, Chocó. (2023). Resolución que modifica el cronograma. [Archivo PDF]. Recuperado de <http://www.riosucio-choco.gov.co/normatividad/resolucion-n-009>
- Municipio de Riosucio, Chocó. (2023). Resolución que modifica el cronograma. [Archivo PDF]. Recuperado de https://riosuciochoco.micolombiadigital.gov.co/sites/riosuciochoco/content/files/000325/16206_resolucion-que-modifica-el-cronograma--riosucio-choco.pdf
- FURAG (2019-2022) https://funcionpublicagovcomy.sharepoint.com/:x:/g/personal/eva_funcionpublica_gov_co/EVoTCjLvCfZAteIJ4j0E7RkBEaCz3q7bpEFQqk5jM43Qpg
- Secretaria de gobierno-Riosucio, s.f. Informe general.
- Weber, M. (2021). Economía y sociedad. Fondo de cultura económica. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=1-dFEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=econom%C3%ADa+y+sociedad+de+max+weber&ots=bloZvZZe aC&sig=9EaYHJ8Fp-q4j1fkr8yRnvStxqw#v=onepage&q=econom%C3%ADa%20y%20sociedad%20de%20max%20weber&f=false>

Las Potencialidades económicas de la ruralidad del Municipio de Andes: Retos de la Gerencia Pública Municipal

Por

Carlos Alberto Saldarriaga Tobón¹⁴

Edgar Ricardo Cardona Ortiz¹⁵

Gustavo Adolfo Gómez Suarez¹⁶

Resumen

El presente artículo busca identificar y reflexionar acerca de las principales causas de estas desigualdades, profundizando en la falta de acceso a servicios básicos, la limitada generación de empleo y la escasa diversificación económica, para que, en su gestión gerencial, permita no solo adecuarse a los parámetros establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante DAFP), sino en permitir el goce de derechos de la comunidad rural del territorio. Además, se explorarán las inequidades en el acceso a oportunidades educativas y de desarrollo, analizando cómo estas disparidades perpetúan un ciclo de pobreza y exclusión en los corregimientos de Andes; asuntos, de relevante importancia para la agenda gerencial.

Palabras clave: gerencia pública, potencialidades económicas, enfoque organizacional, municipio de Andes.

Introducción

El Municipio de Andes, ubicado en el suroeste del departamento de Antioquia, Colombia, se destaca por su extensión territorial y su posición como uno de los principales productores de café en la región. A pesar de este desarrollo general, se evidencian notables disparidades económicas y sociales entre sus corregimientos San José, Buenos Aires, Tapartó, Santa Rita, Santa Inés, San Bartolo y la Chaparrala, así como sesenta y tres veredas en el área rural.

Con una población total de 44,274 habitantes, de los cuales 18,503 residen en el área urbana y 22,165 en el área rural, Andes se posiciona como la capital de servicios del Suroeste Antioqueño. A pesar de este estatus, las disparidades económicas y sociales entre los corregimientos se traducen en limitado acceso a servicios básicos, escasa generación de empleo, falta de diversificación económica y desigualdades en las oportunidades educativas y de desarrollo.

Dicha característica debiera por tanto, servir de base para que las acciones gerenciales de la administración municipal conlleven a que sus gestiones se destaquen y sirvan de referencia para los territorios aledaños.

La desarticulación de políticas y programas efectivos para abordar estas desigualdades ha contribuido a la persistencia de brechas significativas. La coordinación entre las entidades gubernamentales, así como la adaptación de enfoques a las particularidades geográficas y demográficas de la región, se presentan como desafíos cruciales para el desarrollo sostenible en los corregimientos de Andes.

En este contexto, se examinarán las oportunidades de intervención estratégica y coordinada por parte de la alcaldía, entendida desde la función de sus cargos directivos como

¹⁴ Ingeniero financiero, Especialista en gestión financiera empresarial, Especialista en café, -Candidato a Magister en Administración Pública ESAP. E-mail: carlos.saldarriaga@esap.edu.co

¹⁵ Licenciado en educación física, Especialista en gerencia de proyectos y en administración educativa, -Candidato a Magister en Administración Pública ESAP. E-mail: edgar.cardona@esap.edu.co

¹⁶ Abogado especialista, -Candidato a Magister en Administración Pública ESAP. E-mail: gustavo.gomez@esap.edu.co

gerencia pública, enfatizando en la proposición de acciones y/o programas inclusivos que fomenten la equidad, impulsen la generación de empleo, mejoren la infraestructura y fortalezcan los sectores económicos locales. Con ello, se aspira a superar las barreras que impiden el progreso y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de los corregimientos del municipio de Andes, Antioquia.

Visión general de Andes Antioquia

El municipio de Andes adolece de un modelo de desarrollo propio, que permita fomentar las habilidades o capacidades particulares de los habitantes de sus territorios, de allí, la necesidad de acudir al modelo de desarrollo territorial inclusivo (DTI), a fin de que tenga asiento y aplicación a los siete corregimientos del municipio de Andes.

Este modelo de desarrollo consiste en una estrategia que permite la "inclusión de los productores rurales organizados, pequeños y medianos, a los mercados dinámicos de manera sostenible, económica, social y ambientalmente", permitiéndoles, mediante la combinación de Negocios Rurales Inclusivos (NRI), generar ingresos a corto, mediano y largo plazo" (García Tapia, 2014).

Andes, se destaca por ser la capital de servicios del Suroeste Antioqueño y un importante productor de café. A pesar de tener un progreso significativo en el área urbana, los corregimientos de Andes enfrentan desigualdades variadas, en especial las de índole económico y social que afectan, especialmente, de forma negativa la calidad de vida de sus habitantes. Tales disparidades se manifiestan en la falta de acceso a servicios básicos, la escasa generación de empleo, la limitada diversificación económica y las inequidades en educación y desarrollo. Este desequilibrio, tanto económico como social, crea un ciclo de pobreza y exclusión que dificulta el progreso y bienestar de la población, debido a altas tasas de desempleo, falta de inversión en infraestructura y capacidad productiva limitada en

variados corregimientos, perpetuando así las desigualdades existentes.

Detección problemática para una adecuada gestión gerencial hacia los corregimientos

El Municipio de Andes está localizado en el suroeste del departamento de Antioquia, a una distancia de 117 kilómetros de Medellín, en la latitud norte 6°02'42", con una longitud oeste de Greenwich de 75°42'13". Por ello, está a una altura de 1.350 metros sobre el nivel del mar y con una temperatura promedio de 22°C. Su extensión territorial es de 403,42 kilómetros cuadrados, siendo entonces unos de los municipios más grandes del suroeste antioqueño, que cuenta con siete (7) corregimientos: San José, Buenos Aires, Tapartó, Santa Rita, Santa Inés, San Bartolo y la Chaparrala; además, cuenta con sesenta y tres (63) veredas en el área rural. Alberga una población total de 44274 habitantes, de la cual 18.503 pertenecen al área urbana y 22.165 se encuentran en el área rural. Sus principales productos son el café, el plátano y la caña de azúcar. Pero también se produce frijol, maíz y yuca, y se practica la ganadería. (Alcaldía de Andes, 2020)

Andes se caracteriza por ser la capital de servicios del Suroeste Antioqueño, además de ser uno de los mayores productores de café de la región. Esto, en términos generales, permite que el municipio presente un desarrollo marcado en el área urbana y rural ligado a esta producción. Sin embargo, entre los corregimientos de Andes se presentan marcadas disparidades económicas y sociales que afectan negativamente la calidad de vida de sus habitantes, ante las cuales, este trabajo de investigación permitirá evidenciar cuáles son sus principales, y propender por dar viabilidad al enfoque establecido. Estas desigualdades se reflejan en la falta de acceso a servicios básicos, la limitada generación de empleo, la escasa diversificación económica y las inequidades en el acceso a oportunidades educativas y de desarrollo.

Este desequilibrio económico y social en los corregimientos de Andes genera un ciclo de pobreza y exclusión que dificulta el progreso y el bienestar de sus habitantes. Las altas tasas de

desempleo, la falta de inversión en infraestructuras adecuadas y la escasa capacidad productiva en algunos de los corregimientos limitan el desarrollo económico local, perpetuando así las desigualdades existentes.

Igualmente, la desarticulación entre políticas y programas efectivos para abordar las desigualdades económicas y sociales en los corregimientos de Andes ha contribuido a la persistencia de estas brechas. La forma de coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales y sus enfoques de acción y atención impactan hacia el desarrollo local, sumado a las características físicas o geográficas del territorio. Se requiere de un enfoque específico y adaptado a las particularidades de la región que permita formular estrategias hacia el diseño adecuado de planes, programas y/o proyectos que fortalezcan los sectores económicos locales.

Estas desigualdades se ven exacerbadas por factores demográficos, así como la dispersión geográfica de las comunidades y la falta de acceso a servicios e infraestructuras adecuadas, debido a la topografía montañosa y las condiciones climáticas adversas que fomentan tales situaciones. Estas barreras adicionales dificultan aún más la reducción de las disparidades y requieren un enfoque específico y adaptado a las particularidades de la región.

En materia de oportunidades, los desequilibrios económico y social entre los corregimientos de Andes representan un desafío para la alcaldía, debido a que se demanda una intervención estratégica y coordinada. Por ello, es necesario abordar este problema de manera integral, diseñando políticas y programas inclusivos que promuevan la equidad, la generación de empleo, la mejora de infraestructuras y el fortalecimiento de los sectores económicos locales, con el objetivo de impulsar el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de los corregimientos del municipio de Andes, Antioquia.

Desde el punto de vista económico y social la población rural, en lo que se refiere a este trabajo de investigación, se comporta, por un lado,

como productora (fuerza de trabajo), y por otro, como demandante de bienes y servicios (vivienda, salud, educación, alimentos, y otros mínimos vitales). Desde el punto de vista ambiental, la población ejerce presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente, que aumenta día a día con la construcción de nuevos asentamientos humanos y explotación agrícola desarticulada, intensificando los efectos negativos sobre los ecosistemas, lo que se evidencia de manera notable en la pérdida de especies, flora nativa y la fragmentación de hábitats.

La población sujeta del estudio son los habitantes de los corregimientos del municipio de Andes. Este grupo incluye a todos los campesinos hombres, mujeres, jóvenes, adultos y personas de diversas características socioeconómicas y culturales que residen en los corregimientos. Se buscará tener en cuenta la diversidad de la población, considerando las necesidades y demandas específicas de los diferentes grupos y sectores presentes en los corregimientos. Esta delimitación espacial y temporal permitirá concentrar los esfuerzos de la investigación en el análisis y abordaje de las desigualdades económicas y sociales en los corregimientos de Andes, con un enfoque preciso y ajustado a la realidad local.

La desigualdad del tipo económico y social entre los corregimientos del municipio de Andes se muestran como una realidad palpable que refleja disparidades significativas en varios aspectos. Desde el punto de vista socioeconómico, se observa una marcada brecha en términos de acceso a servicios básicos, infraestructura y oportunidades laborales. Algunos corregimientos, quizás los más cercanos al centro urbano, pueden beneficiarse de una mayor inversión en infraestructura y desarrollo, lo que les otorga una ventaja en términos de calidad de vida y posibilidades de empleo. En Andes, se hallan algunos corregimientos con mejores condiciones en términos de calidad de vida, entendida como la posibilidad de acceso a empleo, con mejor capacidad productiva en el territorio y mayor inversión pública y privada, estos son, los

corregimientos de Tapartó, Santa Rita, La Chaparrala y San Bartolo, pero de los restantes no se ha logrado medir o verificar si están en igualdad de condiciones, o, por el contrario, debajo de ellas.

Por otro lado, los corregimientos más alejados pueden enfrentar dificultades en la prestación de servicios públicos, así como limitaciones en cuanto a acceso a empleo y educación. Esta desigualdad geográfica puede traducirse en disparidades en los indicadores de ingresos, acceso a educación de calidad y oportunidades para el desarrollo individual y comunitario. Aquí, encontramos los corregimientos de San José, Buenos Aires y Santa Inés. Estos tres corregimientos, presentan una calidad de vida menor, al contar con menos posibilidad de empleo, menor productividad y menor inversión pública y privada.

Ahora bien, es importante abordar esta desigualdad de manera integral, implementando políticas y programas que promuevan la equidad, la redistribución de recursos y el desarrollo sostenible en todos los corregimientos, garantizando así un progreso inclusivo para el municipio de Andes.

Si bien de manera general se pueden identificar algunos factores que podrían ser la causa de esas desigualdades, es necesario realizar un estudio a fondo que permita entender y comprender la realidad de estos corregimientos, y así establecer de manera concreta cuáles son las razones por las cuales se generan dichas asimetrías en el municipio de Andes.

Para lo anterior, se hace necesario conocer de manera preliminar cómo se distribuye el territorio rural del municipio, en especial, cuáles son las actividades económicas de mayor importancia, teniendo entonces las siguientes: la agricultura, la ganadería, la minería y el comercio; de la ganadería, se destaca la vacuna; y la explotación de minas de oro y las reservas carboníferas. Los principales cultivos son el café (8.669 Ha), plátano y banano (2.305 Ha), la caña (202 Ha), el frijón (131 Ha), maíz (82 Ha), la yuca (42 Ha), los frutales (25 Ha) y el tomate (7.5 Ha), siendo los mayores corregimientos productores, Santa

Rita, Tapartó, la Chaparrala y San Bartolo. Dentro de estos, destaca Santa Rita por su explotación minera y Tapartó por su producción de caña, la cual ha disminuido de manera gradual durante los últimos años. (Alcaldía de Andes, s.f.)

Dicho conocimiento pleno es uno de los requisitos establecidos por el DAFP (2024) dentro de la planeación organizacional estratégica desde el ámbito de la gerencia pública en su versión 4.0, a fin de influir hacia una participación efectiva, no solo en equipo de trabajo, sino ciudadana del territorio rural, a fin de consolidar un efectivo liderazgo.

El uso actual del suelo rural se distribuye en 28.17% en cultivos silvoagrícolas, 23.70% en potreros, 22% en reservas naturales, 18% en bosques protectores productores, 5.7% en rastrojos, 2.2% en cultivos semilimpios y densos, y 0.23% en áreas urbanizadas. Los corregimientos que mayor cantidad de hectáreas improductivas concentran son San José, Buenos Aires y Santa Inés, siendo los dos últimos, corregimientos con mejor proyección a nivel de productividad e inversión pública, lo que viene permitiendo a sus habitantes mejorar lentamente sus posibilidades de acceso a servicios públicos y de empleo. (Alcaldía de Andes, s.f.)

La actividad pecuaria cuenta anualmente con un volumen de 4.933 bovinos, 1.702 equinos, 1.359 porcinos, 14.751 aves, 125 estanques piscícolas, 14 apiarios y 119 lombricultivos; la actividad minera se realiza mediante explotaciones de material de playa, balastro y extracción de oro sin inventario detallado; la actividad forestal es una de las mayores potencialidades del suelo, ocupa el 45.7 % del territorio. (Alcaldía de Andes, s.f.)

Analizar las asimetrías regionales, en este caso enfocadas en las desigualdades de los corregimientos del municipio de Andes, permitirá establecer estrategias para que desde la administración pública y otras entidades del Estado enfrenten el desafío de diseñar y aplicar políticas y estrategias que permitan reducir la desigualdad en el sector rural del municipio con un Modelo Territorial Inclusivo, y garantizar que las

personas del área rural tengan acceso a servicios públicos de calidad y a oportunidades de desarrollo equitativas.

Marco de acción de la gerencia pública 4.0 y metas a proponer

El DAFP resalta desde la noción de la gerencia pública como aquella gestión que comparte ciertas características, no tanto de perfiles en experticia técnica o académica, las cuales no se desconocen ni se pretenden desvincular mucho menos, sino que el entendido de la versión gerencial 4.0 es la de dotar a aquellas personas desde sus roles directivos, a la hora de adoptar decisiones y acciones, estén encaminadas a ser propias de un líder, proponiendo el siguiente listado de características:

- a. El gerente público debe poseer conocimientos que le permitan aplicar técnicas de la disciplina administrativa y de las diferentes teorías relacionadas.
- b. Debe tener claro que las teorías y modelos de gestión no se pueden aplicar indistintamente en el sector público, dadas las diferencias en las capacidades institucionales. Es decir, estas teorías se deben diseñar a partir de las experiencias y deben evolucionar con gradualidad.
- c. Debe combinar y emplear herramientas y teorías de manera complementaria con el contexto normativo.
- d. Debe adaptar las teorías y herramientas de gestión en el sector público a las características y especificidades propias del contexto del sector público y particulares de cada entidad.
- e. Debe desarrollar sus competencias, habilidades analíticas y de planeación, así como sus rasgos de comportamiento hacia la productividad social, en el marco de la bioadministración.
- f. Debe centrarse en aspectos relacionados con la identificación de las funciones que desempeña, la misionalidad de la entidad y su responsabilidad pública.

g. Debe tener capacidad de liderazgo y motivación.

h. Debe tener claro cuál es su rol en los procesos de transformación institucional.

i. Debe identificar y entender el proceso de relacionamiento con los grupos de valor.

j. Debe ser empático en el proceso de rendición de cuentas interna y externa de manera permanente.

k. Debe tener una lectura gubernamental, sectorial e institucional para asegurar la perspectiva integral de sus apuestas y logros esperados.

l. Debe jugar un papel fundamental en las iniciativas de innovación y gestión del cambio.

m. El gerente público debe ser la segunda línea de defensa, en el marco del sistema de control interno.

n. Liderar los procesos de transformación digital y adaptación a las dinámicas de la Cuarta Revolución Industrial.

o. El gerente público debe propiciar escenarios de construcción de paz y la garantía de los derechos, para que de esta forma él y sus colaboradores puedan contribuir al papel fundamental que tienen las administraciones públicas en la construcción de la paz en una sociedad.

p. Debe ser sensible y consciente con el respeto y el cuidado del medio ambiente, con el cuidado y uso responsable de los recursos, motivando a su equipo de trabajo a buscar acciones encaminadas a crear y aportar en la solución de problemas para contribuir en la sostenibilidad ambiental.

q. El gerente público debe fomentar en sí mismo y en sus colaboradores el desarrollo de las conductas asociadas a las competencias comportamentales del sector público, contribuyendo a formar hábitos que hagan propios estos comportamientos y todos aquellos necesarios para la construcción de su identidad y de una cultura organizacional en la gestión pública orientada a la eficacia,

la eficiencia y a la integridad del servicio. (DAFP, 2024)

Estas características, en relación con la apropiación de acciones tendientes a estructurar soluciones conforme a un diagnóstico claro de las desigualdades presentes en los corregimientos; desarrollar un plan de acción basado en las fortalezas y oportunidades identificadas a la luz de teorías organizacionales aplicables; y reducir los niveles de pobreza y mejorar el acceso a servicios básicos y educación, conlleva efectivamente a consolidar un verdadero rol de liderazgo y legitimidad en la gobernabilidad local.

Desde una perspectiva organizacional, el liderazgo 4.0 de la gerencia municipal en este asunto particular, en materia de atención hacia las desigualdades de la ruralidad en Andes, puede brindar un marco de referencia para la planificación y la implementación de programas y proyectos en los corregimientos de Andes. Las organizaciones y entidades involucradas en el desarrollo local pueden utilizar los resultados de la investigación para alinear sus acciones y recursos con las necesidades y demandas reales de la población con un modelo de desarrollo definido. Esto facilitaría la coordinación y la colaboración entre los actores locales, optimizando los esfuerzos y maximizando el impacto de las intervenciones; además, permite la bienvenida de participación de actores del entorno privado empresarial igualmente.

Enfoque organizacional para la gerencia pública 4.0

Una mirada teórica desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública / teoría organizacional en la Administración Pública conforme a las anteriores características de la labor gerencial 4.0, se sostiene a partir de autores clásicos y contemporáneos que han realizado aportaciones de la teoría organizacional de diferentes disciplinas sociales, y en donde es factible confrontar sus postulados con la realidad de la administración pública moderna.

A partir de autores clásicos y contemporáneos que han realizado aportaciones de la teoría organizacional de diferentes disciplinas

sociales, es factible confrontar sus postulados con la realidad de la administración pública moderna.

La nueva gestión pública y/o la gestión para resultados (GPR), es el modelo de administración que surgió como respuesta a la ineficiencia de las administraciones públicas clásicas o tradicionales, pero en esta prima parte de la calidad de experiencia y virtudes académicas, tal como se indicó anteriormente, desde el rol gerencial 4.0 no se echan por la borda, debido al interés prioritario de fortalecer el liderazgo con virtudes y características del liderazgo. Pero, el modelo de la gestión por resultados, se hace necesaria resaltarla debido a que busca construir una administración pública de mayor calidad y eficiencia en los procesos y en los sistemas, y eso también hace parte del liderazgo. Una gerencia pública con la suficiente estabilidad para atender y resolver los distintos problemas sociales enfocando los recursos públicos a la satisfacción de las demandas de la sociedad garantiza una perpetua legitimidad.

La nueva gestión pública introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de cooperación y desarrollo de capacidades específicas, orientadas estas a la gestión para resultados (GPR), énfasis en los resultados y no en los procedimientos. - Nueva Cultura Organizacional (Sánchez Gonzales, s.f.). Busca medir el impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público y bienestar en la población.

En la Administración Tradicional se hacía énfasis en los medios mas no en los resultados: los datos de cantidad de recursos utilizados han no han demostrado generar bienestar o valor público en la población. Con la instrumentación de la nueva gestión pública y de la gestión para resultados en la administración pública se pone énfasis en los resultados (Sánchez Gonzales, s.f.), debido a que analiza las implicaciones que ha tenido la teoría organizacional dentro de la administración pública como disciplina científica a lo largo de su desarrollo teórico; y, además, desarrolla las implicaciones de los estudios organizacionales en el campo diverso de la administración pública.

Conclusión

La identificación de las desigualdades económicas y sociales entre los corregimientos del municipio de Andes, Antioquia, plantea un desafío significativo para el desarrollo de las características de líder gerencial 4.0, que requiere de una intervención estratégica, y tales herramientas nos las brinda el enfoque organizacional de la Nueva Gestión Pública, en los que ante la formulación de objetivos específicos, tales como identificar las causas subyacentes de estas disparidades, diseñar políticas inclusivas y fortalecer los sectores económicos locales, requiere de estrategias y acciones con un enfoque

participativo, considerando la diversidad de la población; se erige como una pieza clave para alcanzar las metas propuestas.

Entre las posibles causas del problema esbozado, se destacan limitaciones territoriales, obstáculos para el acceso a la educación, pero se evidencia que ante dichos efectos, la atención frente a fomentos de trabajo apoyados desde la administración municipal, trae consigo de forma consecencial el restablecimiento de tales efectos negativos.

Abordar estas causas y efectos con un enfoque teórico organizacional adecuado permite obtener de forma consecencial la promoción de equidad y el bienestar en resultados específicos.

Referencias

- Alcaldía de Andes. (s.f.). INFORMACIÓN DEL MUNICIPIO. Recuperado de: <https://www.andes-antioquia.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2019) Perfil socioeconómico Suroeste. Obtenido de: <https://www.camaramedellin.com.co/biblioteca/perfiles-subregionales-informes-y-presentaciones>
- Cárdenas, M. (2018). Economía para el futuro de Colombia.
- Cárdenas, M. (2020). Introducción a la economía colombiana. Alpha Editorial.
- Castaño, H. L. (2007). Pobreza y desigualdad en Colombia diagnóstico y estrategias.
- CEPAL. (2023). Desarrollo territorial inclusivo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de [enlace].
- Consejo Territorial de Planeación del Departamento de Antioquia (2020) Concepto ampliado del CTPDA al Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2023. Obtenido de: <https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/analisis-del-anteproyecto-del-plan-de-desarrollo-de-antioquia-unidos-2020-2023/>
- Consortio Colombia Mayor. (2023). ¿Qué es el desarrollo integral territorial? Recuperado el 19 de noviembre de 2023, de <https://www.consortio.org.co/que-es-el-desarrollo-integral-territorial/>
- Corantioquia (2020) Plan de Acción 2020 - 2013. Obtenido de: http://www.corantioquia.gov.co/SiteAssets/PDF/Planeaci%C3%B3n/Plan_Accion_2020-2023.pdf
- DANE (2018) Servicios públicos. Obtenido de: <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/sociedad/cnpv-2018/?lt=5.9457026583302675&lg=-75.7790512375&z=12>
- DANE (2020). Proyecciones de población. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Eslava, M., & Haltiwanger, J. (2014). Políticas para el crecimiento y la igualdad en Colombia.
- FAO. (2023). ¿Qué es un territorio inteligente? Recuperado el 19 de noviembre de 2023, de <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/303319/>
- Gobernación de Antioquia (2018) Fichas municipales. Obtenido de: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/fichas-municipales-menu/12-fichas-municipales/48-fichas-municipales-2018>

- Gobernación de Antioquia (2020) Plan de Desarrollo Unidos 2020 - 2023. Obtenido de: <https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/>
- Gobernación de Antioquia (2020) Situación actual del Coronavirus en Antioquia. Obtenido de: <https://www.dssa.gov.co/index.php/situacion-actual-coronavirus-en-antioquia>
- González, J. I., & Rodríguez, A. F. (2017). Reducción de la desigualdad de ingresos en Colombia.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (Sexta edición). McGraw-Hill.
- Johnson, R. (2021). Metodología FLOR: Un enfoque para el desarrollo territorial inclusivo. Ediciones Universidad de Antioquia.
- Llorente, F., & Gaviria, A. (2018). Desigualdad en Colombia: diagnóstico y recomendaciones.
- Medina, A. D. A. (2013). COLOMBIA: ESCENARIO DE LAS DESIGUALDADES. Tendencias, 14(1), 9-35. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4453217.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023). Decreto número de 2023. Recuperado el 19 de noviembre de 2023, de [\[https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Publicar.pdf\]](https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Publicar.pdf).
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (s.f.). Resolución 000382 de 2021. Recuperado el 19 de noviembre de 2023, de [\[https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Normatividad-Leyes.aspx\]](https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Normatividad-Leyes.aspx).
- Morales, C., Pérez, R., Riffo, L., & Williner, A. (2023). Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de [\[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46579/1/S2000901_es.pdf\]](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46579/1/S2000901_es.pdf).
- Parques Alegres. (2023). ¿Qué es un espacio inclusivo? Recuperado el 19 de noviembre de 2023, de <https://parquesalegres.org/biblioteca/blog/que-es-un-espacio-inclusivo/>
- Piketty, T. (2015). El capital en el siglo XXI.
- Sen, A. (2001). Development as Freedom. Oxford University Press.
- Smith, J. (2020). Análisis DOFA: Una herramienta para la toma de decisiones estratégicas. Editorial Académica Española.
- Stiglitz, J. E. (2012). El precio de la desigualdad. Ediciones Deusto.
- StudoCu. (s.f.). Análisis FLOR y Justificación. Recuperado de [\[https://www.studocu.com/pe/document/escuela-nacional-de-formacion-profesional-policial/matematica-aritmetica/analisis-flor-y-justificacion/22215709\]](https://www.studocu.com/pe/document/escuela-nacional-de-formacion-profesional-policial/matematica-aritmetica/analisis-flor-y-justificacion/22215709).
- Torres, E. E. T. G. (2021). Boletín económico municipal Andes 2021. Udea.edu.co. Recuperado 10 de mayo de 2023, de <https://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/de9d0a72-6c98-485b-b61b-817aadd50d20/ANDES+2022.pdf?MOD=AJPERES&CVID=o04jHnS>
- Universidad de Antioquia y Gobernación de Antioquia (2019) Índice municipal de competitividad en Antioquia

Violencia y descentralización fiscal en Colombia

Por

Jacinto Pineda Jiménez¹⁷

Resumen

El trasegar de la descentralización va de la mano de la violencia, es un inseparable camino en Colombia. Desde los temores de su discusión en la constituyente en 1.991, hasta los laberintos actuales a través de los cuales transita la paz, la descentralización ha estado marcada por las encrucijadas entre la paz y la guerra. Este artículo aborda la descentralización en su primera fase inmersa en el recrudecimiento de la violencia de la década de los noventa del siglo XX hasta los esfuerzos del presente con los procesos de paz. Además, señala que la capacidad institucional es condición sine qua non para que los gobiernos subnacionales asuman con efectividad la descentralización y generar bienestar.

Palabras Clave: Violencia, descentralización, capacidad institucional, gobiernos subnacionales

Introducción

La promesa no cumplida de los años 90, siglo XX, señalaba que de la mano de la descentralización los municipios condenados al olvido por el centralismo, reinante históricamente, encontrarían por fin la oportunidad de asumir su propio destino y con la orientación del gobierno central, la coordinación de los departamentos, fabricarían su propio desarrollo y prosperidad. La promesa comenzó a naufragar en el contexto de la

realidad de un país inmerso en la violencia, donde sus protagonistas en sus estrategias de dominio y control sobre el territorio, que incluía la administración pública, terminaron financiando sus guerras con los recursos de la descentralización fiscal en algunos municipios.

De otra parte, la baja capacidad institucional de los municipios terminó haciendo que los recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos culminen, en ocasiones, dilapidados en la ineficiencia o en la misma corrupción. Pero de la promesa incumplida se aprendió y también se avanzó luego de una primera etapa, en especial la década de los noventa, con varios reveses para la descentralización. La crisis del noventa se resolvió a favor de la recentralización de los recursos del municipio, bien en manos del departamento o la nación. Este ensayo aborda, como hipótesis, que la violencia y las estrategias a las cuales acude los grupos ilegales terminaron afectando los propósitos de la descentralización fiscal en Colombia. Ahora es necesario señalar que esta afectación no ha sido uniforme después de la profundización de la descentralización en la constitución de 1.991, pues es mayor en la primera etapa, es decir década de los noventa en el siglo XX, desde luego, dado el poder alcanzado por los grupos armados en el territorio. Aunque es necesario reconocer un mayor control territorial en la primera década del siglo XXI, también es cierta la persistencia del fenómeno en ciertos territorios.

El siglo XXI trae consigo nuevos paradigmas, instituciones y normas de donde emerge un escenario de cambios, los cuales se materializan en una mayor capacidad para generar bienestar. También la violencia y la paz son protagonistas de primer orden en la segunda década del siglo XXI, con un elemento orientador, la necesidad de priorizar la acción del Estado en los

¹⁷ Docente de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP Quindío Risaralda y líder del grupo de investigación GRIMAP, de la ESAP. Email: jacipine@esap.edu.co

territorios, donde los municipios juegan un papel protagónico.

Los noventa, años aciagos

La Constitución de 1.991 en Colombia profundizó el modelo de un Estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales que contribuyera al mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad. Por eso se erigió como un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí misma. En términos generales cuando se habla de la descentralización administrativa nos referimos a la “transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas” (DNP, 2001, p. 16)

En el camino fueron surgiendo los obstáculos desde luego de distinta índole para materializar la descentralización. La propia discusión en la Asamblea constituyente no fue ajena a la persistente presencia de la dualidad violencia – descentralización. La desconfianza hacia la capacidad institucional de los municipios y el poder de los grupos ilegales fue configurando el debate, donde finalmente se impuso la visión descentralizadora. Paz y descentralización por ende son permanentes en la discusión, como se aborda más adelante en el análisis de los acuerdos de la Habana, consecuencia de los diálogos entre el gobierno y las FARC. El propio Jaime Castro, uno de los constituyentes y estudiosos del tema, manifestó:

La descentralización constituye, igualmente, una de las claves de la guerra o de la paz, porque los escenarios democráticos que crea deben servir para la reinserción de los alzados en armas que deseen participar en la vida pública a nivel regional y local. Como se ha dicho, con razón, el país tiene que prepararse para ver los gobernadores y alcaldes a los guerrilleros desmovilizados que el pueblo elija (Castro, 1998, p. 13)

Efectivamente el recrudescimiento de la violencia en Colombia posterior a la puesta en marcha de la Constitución de 1.991, sugirió por parte de estudiosos la relación positiva entre descentralización y conflicto armado en la década de los noventa del siglo XX. La dinámica del conflicto armado, muy distinto a lo que algunos constituyentes imaginaron, fue en aumento. La estrategia de cooptar la acción de las administraciones locales con el objeto de apropiarse de los recursos públicos, provenientes, fundamentalmente, de las transferencias nacionales estuvo interrelacionado a la violencia. Al control militar sobre el territorio se sumaba el dominio sobre la administración pública local (especialmente alcaldes, concejales y funcionarios relacionados con el área de contratación, hecho que se evidencia en la amenaza y muerte de estos en la década de los noventa siglo XX), lo que implica también el proceso político de su elección. La lucha por el poder local se expresa en las estrategias violentas a las cuales acuden paramilitares, guerrilleros, narcotraficantes e ilegales para apropiarse de los bienes y recursos públicos, orientar resultados políticos y electorales y para consolidar el control y dominio territorial.

Un fenómeno de corrupción que terminó alimentando la guerra en Colombia. La Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con informe de 1 de octubre de 2009, denunciaba que:

en 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado cuatro billones por concepto de regalías (Cesar se destaca por el mal uso de las regalías del carbón). Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores y, según la Procuraduría, esta es solo la punta del iceberg de la corrupción. (Pineda, 2018, p.79)

Uno de los análisis más conocidos sobre el fenómeno lo realizó la Universidad de los Andes, a través de la Facultad de Economía, donde afirma:

El presente trabajo sostiene que la descentralización trasladó el conflicto a una

disputa por el poder local, lo que se manifiesta en el uso de la violencia ya sea para apropiarse de los bienes y recursos públicos, para influenciar los resultados políticos y electorales de conveniencia para los grupos irregulares y/o para consolidar su dominio territorial desde lo local. El análisis de la actividad temprana (1974-1982) de los grupos guerrilleros muestra que ella está explicada en mayor medida por variables socioeconómicas (pobreza, desigualdad). (Sánchez, 2005, p. 1)

Un balance de los primeros diez años, realizado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en el año 2001 sintetiza la percepción desde arriba, es decir desde el nivel central y también una realidad en el territorio, de la descentralización en su primera etapa

El proceso de descentralización ha evidenciado logros a través de este período. No obstante, existen inconvenientes que han dificultado su consolidación. De acuerdo con las mismas regiones, parte de la causa radica en la falta de reconocimiento de la heterogeneidad territorial, y la uniformidad de estrategias y normas; este hecho desconoce las características propias de cada territorio, y sus condiciones sociales, políticas, económicas y ambientales. En mi opinión, tiene también mucho peso el poco desarrollo institucional en las regiones y en los sectores, al momento de recibir cuantiosos recursos. Esto promovió la politiquería, la ineficiencia y el desarrollo de poderosos grupos de presión. (DNP, 2001, p. 6).¹⁸

Mientras la violencia se acrecentaba, los municipios no daban muestra de un manejo eficiente de los recursos, lo que a la final llevó a una serie de cambios institucionales y normativos que se materializan en la Ley 715 de 2001 y otras

normas que ponen límites a los gastos y funcionamiento de los municipios en Colombia. También es cierto que la crisis de finales de los años noventa siglo XX, cuestionó las concepciones del neoliberalismo y su fe ciega en el mercado, así como promovió el necesario fortalecimiento del Estado para asumir roles que definitivamente debían estar en manos del Estado. Efectivamente, en el caso de Colombia se crean una serie de instituciones para la lucha contra la pobreza, pero en cabeza del gobierno central, en contravía de lo dispuesto en el proceso de descentralización. Servicios como la educación, la salud, agua potable y saneamiento básico, en la mayoría de los municipios, su prestación pasó a manos del nivel intermedio, es decir los departamentos.

Pese a las dificultades de los primeros diez años, al desborde de los gastos de los municipios y las necesarias correcciones, el balance era positivo en educación frente a la cobertura, sin embargo, la capacidad institucional, excepto algunos avances en la materia de recaudo, los municipios no registraron mejor capacidad, medida a través de indicadores de desempeño.

En el siglo XXI los municipios han mejorado sus condiciones institucionales, y aunque no se camina con la prisa que se requiere, lo aprendido en la década de los noventa ha permitido mejorar las capacidades institucionales en los municipios a partir de una mayor asistencia técnica y transferencia de conocimientos, así como la implementación de aplicativos que han permitido la incorporación de las TIC dentro de las administraciones públicas locales; también ha contribuido sistemas de evaluación a partir de la construcción de indicadores más diferenciadores que posibilitan ver el territorio desde sus disparidades y heterogeneidades. Pero hay promesas no cumplidas que se pasarán a abordar, la primera la descentralización como promotora de la paz, en segundo lugar, la productividad de los municipios de sexta categoría; según el agregado municipal, los entes territoriales de sexta categoría

¹⁸ Es parte del prólogo escrito por el entonces Director del DNP, Juan Carlos Echeverry Garzón.

tienen un menor peso dentro del valor agregado nacional. Un ejemplo, en el año 2021 el valor agregado de Bogotá representaba el de los 1040 municipios que menos producen, de los 1.103 del total nacional, en el 2011 representaba el valor agregado de 1029 municipios. Es decir, las brechas son cada vez más profundas máxime si se tiene en cuenta que Bogotá concentra el 15% de la población nacional y representa el 24,5% del agregado total. Finalmente, un mayor bienestar en los municipios, lo cual no es tan cierto a la luz de los datos.

Descentralización fiscal siglo XXI: reto la capacidad institucional

Uno de los desafíos más importantes de la descentralización fiscal como se mencionó es el papel dentro de un proceso de posconflicto. En el siglo XXI se reitera en la relación violencia y descentralización. Una geografía de la violencia evidencia su coincidencia con territorios abandonados por el Estado, donde también se superpone la baja capacidad institucional de los municipios. Para la comprensión del fenómeno es importante el concepto de los estudiosos de la violencia “territorios de exclusión”, para definir aquellos municipios donde históricamente interrelacionan la violencia y la incapacidad, por distintos factores, de las administraciones locales para proveer de bienes y servicios a sus ciudadanos, es decir la imposibilidad de generar bienestar. Una comprensión en el tiempo nos lleva al propio concepto de formación del Estado-Nación en Colombia y el vericuetado camino del territorio, como concepto fundante del Estado moderno. Son regiones aisladas de los centros administrativos, donde la ausencia del Estado ha sido suplantada por toda suerte de actores armados con distintas motivaciones e intereses. Territorios de indígenas, negritudes, campesinos, colonos y grupos con el sello del olvido. Por ello son territorio de pobreza en su mayoría, aunque también se debe señalar que la violencia en algunas regiones escapa a esta lógica y que explicaciones lineales resultan falaces para entender el conflicto armado. Así que aquí tampoco se generaliza que baja capacidad

institucional mayor violencia, por ejemplo, el caso antioqueño.

En tal sentido, bajo los acuerdos de paz con la guerrilla en el año 2016, el Estado promovió una serie de acciones para la construcción de la paz bajo el entendido que son las zonas más afectadas por el conflicto, donde se reconoce la precariedad de la provisión de bienes y servicios y en general los obstáculos para el desarrollo, luego de largos periodos de abandono en las cuales se debe concentrar la acción Estatal. Por ello, en el decreto 1650 de 2017, se definieron estas zonas denominadas como: “Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC”, que constituyen un conjunto de municipios los cuales se consideran como más afectados por el conflicto armado y que serán definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación - DNP - y la Agencia de Renovación del Territorio -ART.

En virtud del decreto 1650 de 2017 se definió la metodología para la definición de los municipios, además que este decreto desarrolló una serie exenciones tributarios e incentivos económicos para las empresas que invirtieran y promovieran actividades económicas dentro de estos municipios. Se busca activar el desarrollo económico local a partir de una política de incentivos que atraiga inversión privada, en una alianza con lo público. A propósito, una evaluación realizada por la “Fundación Ideas para la Paz”, en el año 2022, indica que la idea de obras por impuestos es una herramienta que:

contribuye efectivamente a cerrar brechas y construir paz, pero su potencial transformador no ha sido aprovechado en su totalidad. Como se observará en detalle a lo largo de este documento, si bien 77 proyectos de 141 han sido aprobados en los territorios PDET, el mecanismo no ha cubierto sino el 52% de estos municipios y

hay unas evidentes diferencias regionales en su aprovechamiento FIP (2022. p 8).¹⁹

Pero volviendo a la metodología, es interesante el abordaje conceptual para la definición de los instrumentos, en primer lugar, es reconocer que la “debilidad y precariedad del Estado colombiano han promocionado y facilitado el conflicto armado en nuestro país” (Anexo 2, decreto 1650 de 2017, metodología para la definición de las zonas más afectadas por el conflicto armado- ZOMAC- y listado de municipios), en segundo lugar señala que:

se ha establecido la estrecha relación entre conflicto y pobreza en Colombia, las cuales han estado mediadas por las instituciones existentes y características idiosincráticas de la historia colombiana, como la lucha armada entre los partidos políticos tradicionales, los conflictos agrarios no resueltos y la descentralización ocurrida a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. (Anexo 2, decreto 1650 de 2017, metodología para la definición de las zonas más afectadas por el conflicto armado- ZOMAC- y listado de municipios)

Aquí quiero resaltar la mención a la descentralización, objeto de esta ponencia. Por último, el análisis concluye que otra línea de investigación es la relación entre violencia y capacidad Estatal, por ende: la participación política, la gobernabilidad, la capacidad de los municipios en la administración de recursos financieros, físicos, humanos y tecnológicos.

A nivel de municipio se priorizaron las siguientes variables: i) índice de Pobreza Multidimensional (IPM); ii) índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA); iii) Indicador de desempeño fiscal; iv) distancia a las capitales del departamento; v) aglomeraciones de acuerdo con el sistema de ciudades; vi) categorías de ruralidad; y vii) población. De estas variables, nueva es el instrumento de focalización denominado índice de

incidencia del conflicto armado - IICA, el cual se construye a partir de ocho variables: cultivos de coca, acciones armadas, eventos causados por minas antipersonas, homicidio, secuestro, desplazamiento forzado, homicidio de líderes sociales y defensores de DD. HH. y homicidio de excombatientes.

Ahora, tal como se reconoce en el marco de referencia de la metodología y los instrumentos realizados, es evidente que, para el enfoque de desarrollo territorial propuesto para los municipios afectados por la violencia, la relación descentralización fiscal y capacidad institucional es fundamental para la generación de desarrollo que mitigue las condiciones objetivas y subjetivas donde descansa el conflicto armado y en general la violencia. Finalmente, si bien es cierto en las normas, programas y proyectos donde se materializan los acuerdos del teatro Colón, se reclaman recursos financieros, también es cierto que se insiste que el problema básicamente está en la capacidad de los municipios para gestionar sus recursos de manera eficiente y que generen valor público.

Mención especial merece la incorporación de modelos de gestión que se extendieron a los municipios en el presente siglo. La visión de las reformas o rediseños administrativos de mirada fiscalista a una más contextual y de fortalecimiento del Estado fue clave. En general, la revitalización del Estado en el orden territorial, luego de la concepción de Estado mínimo neoliberal contribuyó a robustecer las administraciones públicas locales. En sintonía con los cambios paradigmáticos provenientes de los organismos multilaterales es importante la implementación del autocontrol, los sistemas de calidad y desarrollo administrativo que posteriormente se integraron en el modelo integrado de planeación y gestión MIPG, como también la incorporación de las TIC y el gobierno abierto.

El actual gobierno, según el Plan Nacional de Desarrollo, prioriza municipios ZOMAC y PDET,

¹⁹ Hay regiones donde no se ha impactado, ejemplo el caso de la región pacífica.

y continuarán siendo la priorización en el accionar del Estado dentro de la estrategia de Paz Total. Por lo anterior, la discusión sobre la descentralización fiscal es fundamental para el futuro, pues el gobierno promueve una mayor autonomía de los municipios, lo que implica un proceso de mayor descentralización que comienza por posibilitar que los municipios de sexta categoría, los más pobres, ejecuten sus recursos y les sea asignada una mayor proporción en virtud de criterios más reales, lo anterior implica una reforma Constitucional, lo que se trae retos opositores pero también actores a favor.

Conclusiones

La violencia en su lógica, dinámica e intereses ha marcado y configurado la descentralización en Colombia. Es en la primera etapa, la década de los noventa siglo XX, donde los grupos armados de Colombia, de manera más evidente se apropiaron de los recursos de las transferencias en municipios afectados por la violencia y donde ejercían control y dominio sobre las administraciones. En contravía del propósito, administraciones públicas inmersas en problemas de corrupción y transparencia terminaron cooptadas por grupos ilegales, haciendo inviable cualquier desarrollo de capacidades

institucionales que materializaran los objetivos propuestos por la descentralización administrativa.

En el presente siglo hay dos momentos centrales, el primero coincide con la primera década que se caracteriza por un afán de fortalecer capacidades y competencias en los municipios a partir de un ordenamiento normativo que condicionaba y limitaba gastos, y de la implementación de modelos de gestión, donde las TIC juegan un papel fundamental. Un segundo momento, en la segunda década está determinado por el proceso de paz realizado en la Habana donde surge un marco normativo e institucional que busca intervenir los municipios más afectados por la violencia. Estos acuerdos se revitalizan con su incorporación en el plan de desarrollo del actual gobierno.

El futuro del modelo de descentralización está ligado a los resultados una vez concluido el trabajo de la “misión descentralización”. El grupo expertos y los diversos actores Estatales y no Estatales recomendarán marcos de acción que, desde ya, se vislumbran sobre los temas que abordan. Se plantea un afán por profundizar la descentralización, mayor autonomía municipal, mejorar instrumentos, pero desde el entendido que hay un supuesto básico, la relación violencia y descentralización.

Referencias

- Castro, J. (1998). Descentralizar para pacificar. Editorial Ariel. Febrero de 1998
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2001). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Balance de una Década. Tomo I. Marco Conceptual y Resultados del Progreso Municipal. Bogotá Colombia 2001.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2023). La Misión de Descentralización debe proponer asuntos estratégicos que permitan alcanzar una mayor equidad territorial. Página web DNP. Tomado de <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/Paginas/index.aspx>
- Fundación ideas para la paz- FIP (2022). Obras por impuestos, ¿estratégico para la paz? Bogotá. Julio 2022
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2023). Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Departamento Nacional de Planeación. Pagina web DNP. Bogotá. Tomado de <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Pineda Jiménez, Jacinto (2018), Descentralización: Del Conflicto al Posconflicto, en Principia Iuris Vol 15 Núm 29, septiembre 24 de 2018, Universidad Santo Tomás, Tunja, Colombia

- Programa para el desarrollo de las Naciones Unidas PNUD. (2009), Desarrollo de Capacidades: texto básico del PNUD, Nueva York, NY 10017 EE. UU, 2009
- Programa para el desarrollo de las Naciones Unidas PNUD. (2023). Los cinco temas en que se concentra la Misión de Descentralización de Colombia, en reflexión sobre cómo mejorar el modelo Pagina web PNUD. Tomado de <https://www.undp.org/es/colombia/discursos/cinco-temas-mision-descentralizacion-colombia-reflexion-mejorar-modelo>
- Sánchez F. y Chacón. (2005) Conflicto, estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. Universidad de los Andes. Junio de 2005.



La Política Pública vs la Agenda Pública y su importancia en la toma de decisiones de un Gobernante.

Por

Luz Mary Ramírez Tangarife²⁰
Anyi Daniela Rodríguez²¹

Resumen

En el artículo denominado: Política Pública vs la Agenda Pública y su importancia en la toma de decisiones de un Gobernante, realizamos el desarrollo conceptual de las políticas públicas en el contexto de un ciclo administrativo, para identificar los componentes de la secuencia de una política pública y sus aplicaciones en el plan de desarrollo y en su relación con un gobernante que integra su acción administrativa con las decisiones públicas que facilitan la implementación de los fines del Estado y de las legislaciones que tienen impacto en el desarrollo territorial.

En cada uno de los componentes del artículo, se exponen los objetivos y los procesos de la administración pública que se relacionan con las políticas públicas y que facilitan a los gobernantes incidir en el desarrollo administrativo y territorial del Estado.

Palabras Clave: Gobernanza, política pública, agenda de gobierno, plan de desarrollo, gobernante, interés ciudadano.

Introducción

La administración pública, en su proceso de implementación de sus políticas y de sus programas en el Estado, requiere de legislaciones especializadas que facilitan el impacto en los temas fundamentales para el desarrollo territorial, por tanto este proceso de integración de la administración pública con legislaciones y con temas territoriales, requiere a su vez de las políticas públicas para que los gobernantes acierten en sus procesos de planeación y en las decisiones administrativas que implementan en el Estado.

Considerando la relación que deben establecer los gobernantes con las políticas públicas, es fundamental indicar que después de realizar ejercicios de planeación administrativa, los equipos de apoyo a los gobernantes deben poner en funcionamiento las políticas públicas para que el ciclo administrativo tenga impactos en el desarrollo territorial del Estado y para que sus fines se relacionen con la ciudadanía.

Desarrollo temático

Es importante tener claridad sobre los conceptos de agenda pública y política pública que conduzcan a un análisis objetivo del tema. La política pública entendida como el resultado de la toma de decisiones públicas que apuntan a dar soluciones a una problemática territorial y que un gobernante realiza para ello y la agenda pública como un proceso a través del cual se pueden determinar asuntos o problemas públicos que adquieren un interés general y que sus decisiones son trasladadas a sus gobernantes.

Las preguntas que a menudo se enfrentan los decisores públicos son las siguientes:

¿Qué asuntos son de suma urgencia?
¿Cuáles serían de atención secundaria? y ¿cuáles serían aquellos factores definitorios en la agenda pública? A partir de allí un gobernante tendrá un

²⁰ Tecnóloga en mercadotecnia, edil de la comuna 3 Manrique periodo 2020-2023, candidato al concejo de Medellín para periodo 2024-2027, actualmente líder comunitaria y amante a los procesos políticos y de liderazgo comunitarios, actualmente curso el 8

semestre de pregrado en administración pública ESAP. E-mail: luz.ramirez@esap.edu.co

²¹ Técnica asistente administrativa del Sena, 8 semestre Administración Pública ESAP. E-mail: anyi.rodriguez@esap.edu.co

panorama claro de cuáles serían sus criterios para establecer las prioridades públicas de carácter general que debe iniciar en su mandato.

¿Qué se busca con estas decisiones?

Pues a grandes rasgos, mejorar los procesos gubernamentales, examinar el desarrollo de los mismos, sus agendas de gobierno local, departamental y nacional en temas políticos y gubernamentales.

Es importante analizar los temas de las variables a las que un gobernante se debe someter para llevar a cabo una buena gobernanza en su territorio.

Variables tales como: participación ciudadana, demandas sociales, desarrollo económico y social, juegos de poder, los procesos formales e informales y la acción pública.

Los programas sociales, la modernización y planeación municipal, la opinión pública y el espacio público, valores y creencias sociales, los medios de comunicación, la selección de prioridades, los significados compartidos y decisiones estratégicas.

Acción administrativa y política pública

Las políticas públicas, representan para los gobiernos los mecanismos de decisión pública que los ponen en comunicación con el Estado, con el objetivo de concretar los programas para luego transformarlos en planes de acción que evidencian la relación de la administración pública con las entidades territoriales. De acuerdo con (Roth, 2002)

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p. 27)

En este panorama es apropiado exponer los aspectos que caracterizan las políticas públicas,

que de un lado concretan las decisiones públicas y de otro lado propician la relación del Estado con el gobierno. En el primer aspecto encontramos la planeación, que consiste en diseñar los instrumentos que permitirán a los gobiernos aplicar las normatividades que sobre políticas públicas existen en el Estado, por ejemplo, las legislaciones que sobre servicios públicos domiciliarios existen en Colombia, se convierten en instrumentos de planeación para que el sector de servicios públicos se relacione con la ciudadanía a partir de una política pública.

En el segundo aspecto encontraremos la gestión pública, que le permite a la política pública, combinar los componentes técnicos y humanos para que la gestión de los procesos administrativos facilite la relación de la política pública con la capacidad de decisión del gobierno. Un ejemplo que facilita comprender el aspecto de la gestión de las políticas es el ciclo PHVA, que permite destacar que la gestión de la política pública requiere de la intervención técnica de los expertos en el ciclo de la planeación, la aplicación, la auditoría y de la acción administrativa, que al final garantiza el funcionamiento de la política pública.

Otro aspecto que es importante en el proceso de la política pública es el de la aplicación de las metas administrativas y gerenciales, que permite al gobierno en el orden territorial del Estado, poner en funcionamiento las políticas públicas, por medio de programas y planes de acción administrativos, en este aspecto, por ejemplo, son importantes los planes de desarrollo, que, en el Estado colombiano, son la forma con la que los gobiernos construyen respuestas para que la ciudadanía observe la aplicación de los fines del Estado en los territorios.

El aspecto que complementa todo el proceso de la política pública, es el de la evaluación de las decisiones que toman los gobiernos sobre los temas importantes del territorio, por ejemplo, es de destacar que, en el Estado colombiano, existen legislaciones y programas orientados a la auditoría social que luego se concreta en veedurías y en control social, lo que permite observar que, en Colombia la relación de las políticas públicas con la

ciudadanía es el resultado de la aplicación de las auditorías sociales, que en el nivel nacional y en el nivel territorial en Colombia, las promueven la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales y las contralorías municipales.

Las políticas públicas, que, en el Estado colombiano, representan los mecanismos para que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad, participen en tomar decisiones públicas, con aplicación en los temas importantes del territorio y de las entidades territoriales, tienen un complemento para que el Estado funcione acertadamente, se trata de la relación que establecen las políticas públicas con la administración pública en Colombia.

Para que germine una relación más fructífera, constructiva, eficaz y estrecha entre las políticas públicas y la administración pública, es importante que en el diseño o rediseño de los planes y programas de estudio se incorporen más contenidos que permitan situar con claridad la naturaleza del gobierno en la vida pública. (Berrones, 1996, pág. 69)

La relación de la administración pública con las políticas públicas, está orientada a explicar que las competencias de los gobiernos para participar en el proceso técnico de la gestión de las decisiones administrativas, requiere de la intervención de la administración pública; de un lado, porque la capacidad gerencial de los gobiernos para dirigir políticas públicas requiere el manejo del componente del gasto público que depende de la aplicación de los requerimientos de la administración pública en su faceta fiscal, y por otro lado, porque la medición de los impactos de las políticas públicas en las entidades territoriales exige que los gobiernos y las comunidades dinamicen indicadores administrativos y de inversión a partir de los lineamientos técnicos que define la administración pública para este fin institucional y estatal, lineamientos que están orientados a explicar que la administración pública tiene la información especializada y la trayectoria técnica y administrativa para garantizar que las

políticas públicas funcionen en las entidades territoriales y en general en el territorio del Estado colombiano.

La acción administrativa facilita la integración del estado con los gobiernos, a partir de políticas públicas que ponen en acción agendas públicas, sobre las que puede afirmarse que registran etapas o pasos de interés en la agenda pública:

- El diagnóstico
- La mediación
- Proyectos del ejecutivo

El concepto de agenda es fundamental, pues constituye un referente obligado para establecer qué forma y qué contenido deberán reunir o reúnen de hecho los asuntos que están en fase previa a una toma de decisión y formulación.

El tránsito de una necesidad a una demanda también es considerado. No todas las necesidades se transforman en demandas, requieren en el camino un proceso previo de politización, de una articulación de voluntades de quienes las perciben o padecen para exigir que se proporcione alivio o se de solución (Salazar, 1993, pág. 13)

Mientras que para la comunidad internacional los temas de las agendas públicas son: la igualdad, el desarrollo y la gobernabilidad, para los países de América latina son: temas de seguridad, migración, medio ambiente, equidad de género, la ética en las políticas públicas, el desarrollo económico y social, la gobernabilidad, temas de juventud y por último la modernización municipal, que debería ser un factor prioritario dentro de las agendas de América latina.

Los sentimientos populares, las demandas sociales, los valores y estrategias discursivas populistas, han sido como una cortina de humo para enfrentar verdaderamente los problemas de base de las comunidades más vulnerables de los territorios.

Conclusiones

En el desarrollo del artículo, se identificaron los aspectos conceptuales, administrativos y territoriales que deben considerarse en la política pública.

Para el conocimiento de las políticas públicas, es fundamental indicar que sus temas están relacionados directamente con las problemáticas que son de importancia para la administración pública.

Los equipos de apoyo a los gobernantes, deben conocer el funcionamiento de las políticas públicas, para lograr la integración de la planeación con las políticas públicas.

Los gobernantes deben conocer que la gestión pública en el Estado, depende de la relación que establezcan las políticas públicas con la administración pública, para lograr la eficiencia administrativa.

Referencias

- Berrones, R. U. (1996). La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. 41(166), 47-70. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5073005>
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Salazar, P. H. (1993). Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas. *Revista de Administración Pública* (84).

Develando las Cárceles de Facto: Hacinamiento y Desafíos en el Distrito de Medellín

Por

Carlos Emilio Ceballos Orozco²²

Ronald Mauricio López Ramírez²³

Jimmy Jeovany Polindara Velasco²⁴

Resumen

Este artículo examina el principal desafío del hacinamiento carcelario en el Distrito de Medellín, destacando sus posibles causas y consecuencias. Identifica que la ocupación indebida de instalaciones transitorias, como las de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, se han convertido en cárceles de facto, afectando los demás derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Desde una perspectiva organizacional, se sugiere que la aplicación de teorías de gestión y coordinación eficiente entre entidades gubernamentales podría ser clave para mitigar la problemática carcelaria. La necesidad de implementar estrategias que respeten los derechos humanos y mejoren las condiciones carcelarias se presenta como una solución fundamental para optimizar la función de la detención preventiva dentro del sistema carcelario.

Palabras Clave: Hacinamiento Carcelario, Centros de Detención Transitoria, Derechos Fundamentales de PPL, Organización Gubernamental y Detención Preventiva.

Introducción

En el corazón de la crisis carcelaria que enfrenta Colombia, el Distrito de Medellín emerge como un caso emblemático del hacinamiento y las violaciones de derechos humanos dentro de sus instalaciones carcelarias. Este artículo se propone explorar la situación carcelaria en el Distrito de Medellín, revelando cómo la falta de infraestructura adecuada y políticas eficaces de detención han contribuido a una crisis que no solo afecta a los individuos privados de la libertad, sino que también plantea serios desafíos para la seguridad y el bienestar general de la sociedad.

La problemática del hacinamiento carcelario en Medellín no es un fenómeno aislado, sino el resultado de una serie de factores estructurales y decisiones políticas que han llevado a una sobrepoblación crítica en sus centros de detención transitoria. Este escenario se ve agravado por la falta de instalaciones adecuadas para albergar a la creciente población carcelaria, lo que ha forzado a instituciones como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación a asumir responsabilidades que van más allá de sus misiones primarias, transformando centros de detención transitoria en cárceles de facto.

A través de este análisis, se busca no solo diagnosticar las causas y consecuencias del hacinamiento en centros de detención transitoria de Medellín, sino también proponer una reflexión sobre las medidas judiciales, constitucionales y políticas necesarias para abordar esta crisis. La urgencia de implementar soluciones integrales que incluyan la construcción de nuevas instalaciones, programas de descongestión carcelaria y una revisión profunda de las políticas de detención, se presenta como un imperativo para garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y mejorar la seguridad y bienestar de la comunidad en general.

²² Abogado y politólogo. Candidato a magister en administración pública ESAP. Consejero departamental de participación ciudadana Antioquia. Especialista en contratación estatal. Docente de cátedra. E-mail: carlos.ceballos@esap.edu.co

²³ Abogado. Candidato a magister en administración pública ESAP. Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. E-mail: ronaldm.lopez@esap.edu.co

²⁴ Administrador públicos. Candidato a magister en administración pública ESAP. Especialista en Finanzas públicas. Especialista en Gerencia de Proyectos Informáticos. E-mail: jimmy.polindara@esap.edu.co

Para tal efecto, en este documento encontrará, en principio, los antecedentes y el contexto de la crisis carcelaria de Medellín; luego, con material de información e investigación, pasamos a los hallazgos encontrados en las cárceles de facto del Distrito de Medellín y, finalmente, se abordará la situación problemática desde la gestión y gerencia Pública.

Antecedentes y contexto previo al problema

Como antecedentes, se exponen estudios relevantes sobre el objeto de análisis del presente artículo, para la construcción del estado del arte sobre el hacinamiento crítico que presenta el ente territorial Distrito de Medellín en el sistema carcelario con respecto a la población privada de la libertad en calidad de procesados en establecimientos de detención transitoria. De esta manera se encuentran documentos científicos que, de manera general, dan cuenta de omisiones legales y hasta constitucionales de los entes territoriales frente al asunto carcelario y la medida en que esto afecta lo penitenciario, nominado como crisis o hacinamiento.

Se realiza, por tanto, una búsqueda en bases de datos, investigaciones, artículos relacionados con el tema general, encontrándose documentos que dan cuenta de la problemática reiterativa en una línea de tiempo, incumplimiento sistemático de los entes territoriales en general, y el particular de Medellín en materia de hacinamiento carcelario.

Una de las atribuciones que tiene el derecho penal, es coartar la libertad de los individuos, y en ese sentido una persona privada de la libertad (PPL) independientemente que se le haya resuelto su situación jurídica penal o no, es sometido a cumplir las normas establecidas en el régimen penitenciario y carcelario colombiano (Ley 65 de 1993) con la finalidad de organizar el paso de sus vidas en esta faceta. En ese sentido Macana y Tamayo (2023) manifiestan que vivir en la cárcel además de las privaciones intrínsecas que ello conlleva, la norma es la que “determina en qué parte de la prisión deben vivir, en qué condiciones y con quiénes pueden convivir, cuáles

pertenencias pueden tener, cuándo pueden hacer ejercicio, a qué hora deben alimentarse, bajo qué condiciones pueden trabajar o estudiar (...)” (pg. 9), entre muchas otras cuestiones, que hace que sus derechos y libertades se encuentren disminuidos.

Pero no solo basta con cumplir lo que establece el régimen penitenciario, sino que al interior de los centros de reclusión, existen códigos de comportamiento impuestos por grupos informales de poder, que según Ariza (2011, pg.9) son los denominados “Caciques”, quienes juegan un papel central en la jerarquía social y la dinámica de poder dentro de la cárcel al monopolizar el espacio de reclusión, vendiéndolo o alquilándolo y en contraprestación reciben un ingreso periódico a cambio del uso de los espacios. Estos hilos invisibles de poder informal establecidos al interior de los centros carcelarios son visibilizados por el autor, cuando manifiesta.

El Cacique de la prisión le exigirá dinero a cambio de un espacio en el cual dormir y protección física. Los demás internos posiblemente le robarán sus bienes –ropa, mantas y zapatos– y lo extorsionarán. En los días de visita sus familiares y allegados le darán el dinero necesario para pagar las múltiples erogaciones que supone la vida penitenciaria. (Ariza, 2011. Pg.12)

Esto es una simple muestra de los tratos crueles, inhumanos y degradantes que viven a diario las PPL, y que sin duda son flagrantemente violatorios de los derechos humanos. Con respecto a esto, Fajardo (2018) en su artículo denominado “Derechos Humanos de Personas Privadas de la Libertad en Colombia” describe aún más la problemática de hacinamiento y trato de los internos, al relatar que obtener un lugar para dormir es un privilegio que cuesta a los reclusos, lo que lleva a situaciones en las que quienes no tienen recursos para pagar a los “caciques” son sometidos a todo tipo maltrato, como convertirse en portadores de artículos ilegales, drogas e incluso armas dentro de la prisión, por su parte, a los reclusos más pobres, incapaces de “pagar” sus deudas, acaban implicando a sus familiares en

actividades delictivas fuera de la prisión. Es tanta la presión que reciben al interior de estos centros, que las condiciones a menudo llevan a los reclusos a contemplar constantemente el suicidio. (pg. 138)

Estos ejemplos resaltan la terrible situación de las violaciones de derechos humanos dentro de las prisiones colombianas, lo que indica una falla sistémica en la protección de los derechos y el bienestar de los reclusos, que ni siquiera la Corte Constitucional con la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) del sistema penitenciario y carcelario decretada mediante sentencia T- 388 de 2013, ha logrado menguar la situación problemática planteada.

El pronunciamiento más reciente de la Corte Constitucional sobre la crisis carcelaria que afronta el país, se encuentra enmarcada en la sentencia unificada SU-122 de 2022, en la cual no solo se hace un seguimiento a la línea jurisprudencial de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, sino que se reitera el estado de cosas inconstitucionales del Sistema Penitenciario y Carcelario, haciéndolo extensivo o adicionado tal situación a los centros de detención transitoria (CDT).

Los CDT tienen sus espacios físicos en las Estaciones y Subestaciones de Policía o en las salas de paso de las Unidades de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación, pero estos espacios no aptos para la custodia de personas más allá de treinta y seis (36) horas, por tanto, el fenómeno de hacinamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario se ha extendido a otros espacios para la custodia de personas como lo son los CDT, tal y como lo argumenta la Corte Constitucional en los fundamentos 378 a 380 de la Sentencia SU-122 de 2022.

Ahora bien, para centrarnos en las causas de la problemática que afrontan los CDT, encontramos un artículo académico denominado “La inconstitucionalidad de la detención preventiva en las estaciones de policía” (Posada Puerta, 2018), este artículo analiza la naturaleza inconstitucional de la prisión preventiva en los CDT, que a pesar de ser lugares de paso y tener una naturaleza transitoria, no cuentan con el personal

ni las instalaciones necesarias para asumir adecuadamente el cuidado de los detenidos, ya que carece de atención médica, mala higiene, hacinamiento y acceso limitado a servicios básicos. Enfatiza la violación de derechos fundamentales, la importancia de defender la dignidad humana y la necesidad de cumplir con los estándares internacionales en materia de privación de libertad para la población en detención preventiva.

Destaca el artículo, que si bien el hacinamiento o crisis del sistema carcelario y penitenciario data de la década del noventa, esta se extendió a los CDT solo a partir del año 2014 (Posada Puerta, 2018. p. 159) debido a dos situaciones, por una parte fue el actuar de los sindicatos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) a lo que ellos denominaron (i) “La operación reglamento” y por otra parte, fue lo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia T- 388 de 2013 que era aplicar la (ii) “Regla del Equilibrio Decreciente” a los centros carcelarios y penitenciarios.

Para Posada Puerta (2018) los constantes paros nacionales realizados por el INPEC denominados La operación reglamento, “consistió en el cese parcial de las actividades de los funcionarios del INPEC, principalmente, en impedir el ingreso de nuevos internos en los centros penitenciarios, derivando como consecuencia que los detenidos fueran reclusos en las estaciones de policía (...)” (p. 160), es decir, en los CDT.

En cuanto a la aplicación de la “Regla del Equilibrio Decreciente” ordenada en sentencia T-388 de 2013 a los centros carcelarios y penitenciarios:

(...) consiste en que solo se autoriza el ingreso de personas al centro de reclusión si (i) el número de personas que ingresan es menor o igual al número de personas que salen de él, durante la semana anterior, y (ii) el número de personas ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas. (Posada Puerta, 2018. p. 160)

Al respecto cabe resaltar que esta medida fue analizada por la Corte Constitucional colombiana en la sentencia unificada SU-122 de

2022, coincidiendo con lo expresado por Posada Puerta (2018) como una de las causas de hacinamientos en los CDT. Por tanto, a partir de esta sentencia, la Corte ordenó suspender la aplicación de la “Regla del Equilibrio Decreciente” en virtud a que esta medida “condujo a agravar la situación de hacinamiento de los centros de detención transitoria y similares, ya alarmante debido al abuso de la medida de aseguramiento privativa de la libertad.” (fundamento 379 de la Sentencia SU-122 de 2022)

Estos antecedentes planteados brindan una visión general del escenario carcelario y la necesidad de cumplir con las obligaciones territoriales en el sistema penitenciario. La mayoría de los estudios referenciados emplean un enfoque cualitativo para analizar la jurisprudencia constitucional y las condiciones de los reclusos, así como para revisar y analizar la literatura existente sobre el tema. Finalmente, con base en las fuentes consultadas que guardan relación con el objeto de estudio del presente artículo, planteando la necesidad de una reflexión profunda y de acciones concretas para transformar el panorama carcelario en Medellín y, por extensión, en Colombia.

Contexto

Colombia está conformada por sus entes territoriales, como municipios, distritos y departamentos que tiene como finalidad constitucional "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"

(Constitución Política, 1991, art. 2.), además de las obligaciones legales que deben cumplir en virtud de un amplio cuerpo normativo.

Medellín, denominado como el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, como ente territorial se encuentra inmerso en la deontología de acatamiento del sistema imperativo de la ley, entre ellas las obligaciones legales en materia carcelaria, y desde su acción u omisión como ente territorial, es que se puede llegar a conocer la incidencia en el sistema carcelario y penitenciario, y las variables que de ello se desprende como el hacinamiento e impacto en derechos fundamentales de personas privadas de la libertad (PPL) de manera preventiva o en calidad de sindicados. Dicha variable adquirirá mayor protagonismo, a fin de adecuar acciones en el marco de las teorías de las organizaciones, y a su vez, de recomendar acciones concretas.

En el actual sistema democrático, y a la luz de la Ley 906 de 2004 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal” se decreta la privación de la libertad en razón a una medida cautelar impuesta a una persona que se encuentra inmersa en un proceso penal (Art.307), inmediatamente se activa el Estatuto Carcelario y Penitenciario (Ley 65 de 1993) estableciendo que dicha PPL en detención preventiva debe ser conducida a un centro carcelario, (Art. 21) y que a su vez, dicho establecimiento es responsabilidad de los entes territoriales (Art. 17), tal y como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Establecimientos para personas privadas de la libertad

ESTABLECIMIENTOS PARA PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD					
Calidad de las PPL	Tipo de Medida		Tipo de Establecimiento	Institución y/o responsable	Normativa Ley 65 de 1993
Sindicados	Medida cautelar de aseguramiento	Privativa de libertad	Centro Carcelario	Entidades Territoriales	Artículos 17 y 21
		No privativa de libertad	Domicilio SINDICADO	INPEC	Artículos 14 y 15
Condenados	Sentencia penal condenatoria	Privativa de libertad	Centro Penitenciario ERON	Nación - INPEC	Artículos 14, 15 y 22
		No privativa de libertad	N/A	INPEC	Artículos 14 y 15

Fuente: Elaboración propia

En el caso del Distrito de Medellín, el cumplimiento de la normatividad se torna compleja, en razón a que no existe un Establecimiento Carcelario y por tanto las PPL en calidad de sindicados, son remitidas a los distintos centros de detención transitoria (CDT) que tienen sus espacios físicos en las Estaciones y Subestaciones de Policía o en las salas de paso de las URI de la Fiscalía General de la Nación, lugares en los cuales las PPL como se ha dicho reiteradamente, no deben de estar por más de 36 horas, según el Estatuto Carcelario artículo 28A.

Esta situación que presenta la capital de Antioquia, deriva dos problemáticas completamente visibles y es que (i) los CDT se convierten en lo que en este artículo denominamos las cárceles de facto, en donde se evidencia el incumplimiento del deber legal carcelario que tiene el Distrito de Medellín, y la otra derivada, se presenta (ii) cuando otras instituciones como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación asumen la obligación que le corresponde netamente al ente territorial en materia carcelaria. Estas instituciones adquieren unas cargas adicionales que no hacen parte de sus objetos misionales, sus roles en este andamiaje procesal apenas llegan hasta el momento en que al procesado se deja en disposición de la jurisdicción penal.

Nótese entonces que la Policía Nacional desde su misionalidad constitucional establece que tiene el deber de mantener "las condiciones

necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz" (Constitución Política, 1991, art. 218), así como la incidencia de la policía judicial (SIJÍN), a fin de materializar las capturas en flagrancias, y efectuar el procedimiento establecido en el artículo 302 de Código de Procedimiento en la cual se regula el asunto de capturas.

Una vez capturada una persona, ésta es conducida a la Fiscalía General de la Nación quien bajo su competencia estudia los móviles de la captura y el hecho presuntamente punible, para luego solicitar ante un Juez de Control de Garantías que realice las audiencias preliminares, a saber, (i) legalización de captura, (ii) formulación de imputación y (iii) solicitud de medida de aseguramiento, esta última, es donde el juez deberá adoptar si deja al procesado en detención preventiva intramural (cárcel) o utiliza medidas alternativas como la detención domiciliaria, pero la realidad evidencia el mayor uso de la medida preventiva en establecimiento carcelario. A modo de resumen, se comparte la siguiente tabla.

Tabla 2. Centros de detención transitoria destinadas como cárceles de facto

CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA DESTINADOS COMO CÁRCELES DE FACTO					
Institución	Dependencia responsable	Espacio físico	Tiempo máximo detención de	Otros usos o usos de Facto	Normativa Ley 65 de 1993
Policía Nacional	Policía Judicial (SIJIN)	Salas de detención transitoria (Estaciones y Subestaciones de Policía)	Espacios no aptos para la custodia de personas más allá de treinta y seis (36) horas	Lugar irregular en donde las PPL cumplen medida de aseguramiento intramural	Artículo 28A
Fiscalía General de la Nación	Cuerpo técnico de Investigación (CTI)	Unidades de Reacción Inmediata (URI) (Salas de paso)	Espacios no aptos para la custodia de personas más allá de treinta y seis (36) horas	Lugar irregular en donde las PPL cumplen medida de aseguramiento intramural	Artículo 28A

Fuente: Elaboración propia

Desde la mirada analítica de las funciones legales del ente territorial de Medellín, sus efectos de acción u omisión legal carcelaria, conlleva necesariamente a afectar los fines y funciones de la pena privativa de la libertad en sí misma, así como las funciones misionales de instituciones formales, anteriormente citadas, como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, tenemos que los Centros de Detención Transitoria de Medellín a cargo de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, ocupados con Personas Privadas de la Libertad en calidad de procesados, desborda su capacidad para albergar a este tipo de personas, generando unas cifras de hacinamiento superiores al 100% como se evidenciará en el aparte siguiente del artículo, aunado además por su carácter temporal de estos centros, que no están diseñados para albergar personas por períodos prolongados, pero la realidad dicta que dichos lapsos se convierten en semanas, meses y a veces en años; de allí que estos centros de detención preventiva se materialicen en cárceles de facto.

Hallazgos encontrados en las cárceles de facto del Distrito de Medellín

Entrando en materia sobre los resultados encontrados en la investigación del presente artículo, mediante derecho de petición presentado el 24 de noviembre de 2023, se obtiene información aportada por la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, en la cual se pide información (i) acerca de sus funciones con respecto a la tenencia bajo su responsabilidad de PPL en calidad de procesados, (ii) si cuentan con infraestructura física para albergar a PPL y (iii) cuántos centros de detención transitoria existen en la actualidad en el Distrito de Medellín, qué capacidad tienen, qué PPL hay en el momento en los CDT, cuál es el porcentaje de hacinamiento que hay, entre otros aspectos relevantes obtenidos.

Inicialmente, vemos que se corrobora lo esbozado en los antecedentes y contexto del presente artículo, frente a la pregunta de que si la Policía Nacional dentro de sus funciones se encuentra o no en la obligación de prestar servicios carcelarios en los centros de detención transitoria del Distrito de Medellín, responde tajantemente que de conformidad con la Carta Política “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley” (Art. 121, Constitución Política), haciendo referencia que la custodia y vigilancia de PPL no son de su órbita.

Imagen 1. Contestación a pregunta sobre las funciones de la Policía Nacional

“El artículo 121 del Estatuto Superior claramente establece que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”; y cuando esta norma se aplica, respecto de las funciones penitenciaria y carcelaria, resulta esencial para la vigencia del Estado de Derecho y para la efectividad del debido proceso, que las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad del Estado estén separados del ejercicio directo de tales funciones, pues de otra manera no se puede garantizar debidamente el derecho a la defensa técnica, las libertades y demás derechos de las personas detenidas, ni el cumplimiento de los deberes del Estado para con quienes han sido privados de su libertad de acuerdo con las normas penales vigentes”.

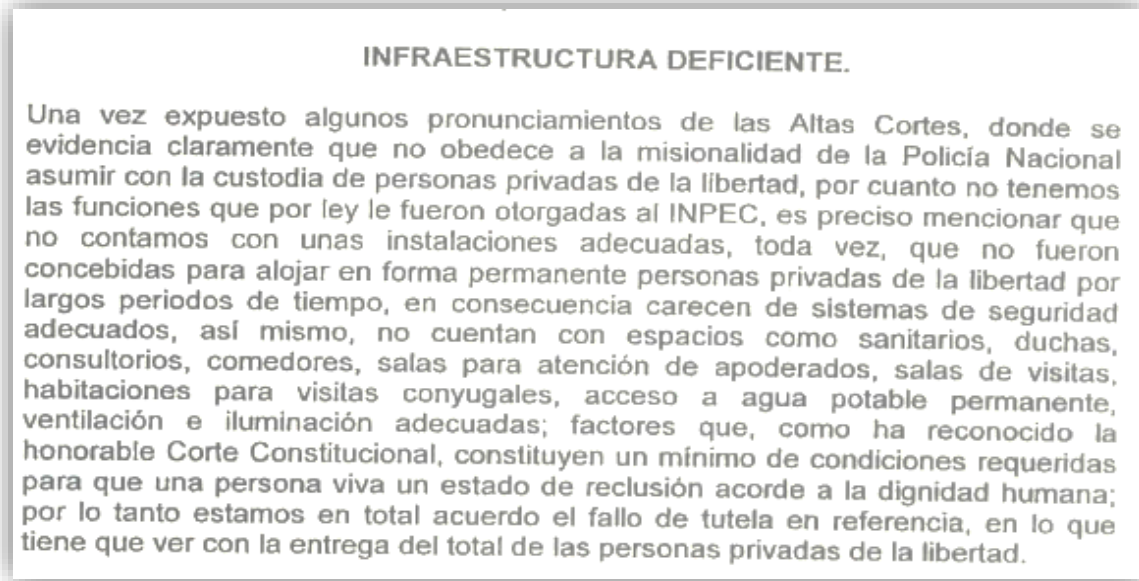
(Texto en comillas original, letra cursiva nuestra)

Fuente: Policía Metropolitana del valle de Aburrá, en respuesta al Derecho de petición presentado el 24 de noviembre de 2023.

Por otra parte, las situaciones conexas al fenómeno de hacinamiento, la Policía Nacional reconoce que las condiciones de infraestructura son deficientes, lo que conlleva otros efectos por

defectos de elementos sanitarios y servicios básicos.

Imagen 2. Sobre infraestructura deficiente en los CDT para albergar a PPL



Fuente: Policía Metropolitana del valle de Aburrá, en respuesta al Derecho de petición presentado el 24 de noviembre de 2023.

En esta respuesta no solo reitera la Policía que carecen de funciones para el tratamiento de PPL, sino que también evidencian que las instalaciones establecidas como CDT, no son adecuadas ni concebidas para alojar de forma permanente a la población privada de la libertad en calidad de procesados; tal y como se ha expuesto en este artículo anteriormente desde los teóricos.

Continuando con la información aportada por la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá con respecto a cuántos centros de detención transitoria existen en la actualidad en el Distrito de Medellín, qué capacidad tienen, qué PPL hay en el momento en los CDT y cuál es el porcentaje de hacinamiento. Las cifras obtenidas y presentadas en la tabla 3, muestran la radiografía de la crisis carcelaria que afronta el Distrito de Medellín.

Tabla 3. Ocupación de las PPL en CDT de Medellín, con corte al 05 de diciembre de 2023.

CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA DEL DISTRITO DE MEDELLÍN												
DISTRITO	ESTACIÓN	CANTIDAD DE INERNOS ESTIMADA	CANTIDAD DE INERNOS A LA FECHA	DIFERENCIA	%DE HACINAMIENTO	CONDENADOS	DOMICILIARIAS		SINDICADOS	FEMENINAS	LGBTI	NRO. DE EXTRANJEROS
							DETENCIÓN	PRISIÓN				
UNO	ARANJUEZ	60	110	50	83%	32	2	0	78	0	0	12
	MANRIQUE	10	95	85	850%	13	2	0	82	0	0	6
	POPULAR	10	103	93	930%	14	0	0	89	0	0	5
DOS	CASTILLA	25	0	-25	-100%	0	0	0	0	0	0	0
	DOCE OCTUBRE	12	88	76	633%	18	0	0	70	0	0	6
	SAN CRISTOBAL	8	7	-1	-13%	0	0	0	7	0	7	2
TRES	CANDELARIA	75	328	253	337%	87	7	0	241	0	0	53
	BUENOS AIRES	10	84	74	740%	11	3	0	73	0	0	12
	SANTA ELENA	3	18	15	500%	0	3	0	18	18	0	5
	VILLAHERMOSA	10	57	47	470%	11	2	0	46	0	0	6
CUATRO	LAURELES	30	186	156	520%	28	5	0	158	0	0	28
	SAN JAVIER	10	42	32	320%	3	2	0	39	0	0	2
CINCO	POBLADO	10	0	-10	-100%	0	0	0	0	0	0	0
	BELEN	20	177	157	785%	31	0	0	146	0	0	23
	S.A. PRADO	20	53	33	165%	9	0	0	44	0	0	5
	ALTAVISTA	10	28	18	180%	5	0	0	23	0	0	4
	SIJIN	20	392	372	1860%	38	5	0	354	0	0	24
	CTI	300	353	53	18%	58	0	0	295	0	0	15
	TOTAL	643	2121	1478	230%	358	31	0	1763	18	7	208

Fuente: Policía Metropolitana del valle de Aburrá, en respuesta al Derecho de petición presentado el 24 de noviembre de 2023.

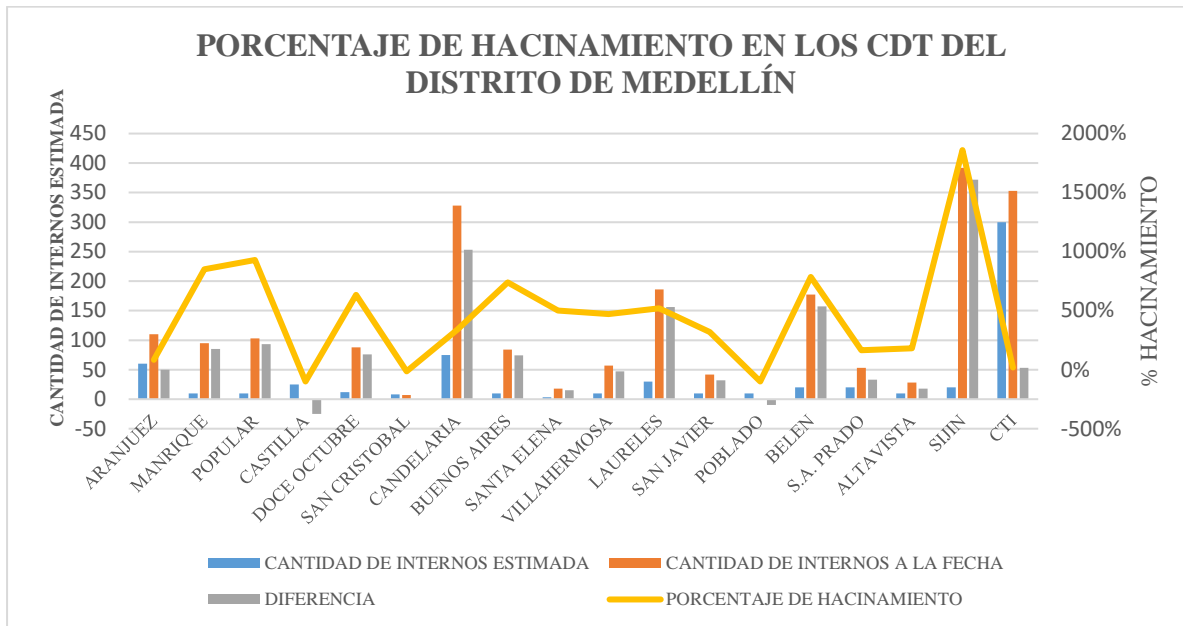
La anterior tabla, nos muestra que en el Distrito de Medellín existen 18 CDT, de los cuales se hace un análisis de aquellos establecimientos que tienen las variables más extremas de sobrepoblación y finalizaremos detallando las cifras generales de la información arrojada.

En el distrito uno, se encuentra el CDT denominado estación Popular, el cual muestra un porcentaje de hacinamiento extremadamente alto del 930%, esta estación muestra una situación preocupante de sobrepoblación que requiere atención. En igual sentido tenemos las instalaciones de la Policía Judicial SIJIN, que arroja la tasa más alta de sobrepoblación carcelaria con un porcentaje de hacinamiento del 1860%.

En contraposición se tiene a los CDT de Castilla y el Poblado que se encuentran sin PPL, esto puede ser el resultado de la implementación de medidas de descongestión carcelaria, la baja incidencia delictiva en esa área o la negativa de recibir procesados penalmente.

El análisis total de hacinamiento en el Distrito de Medellín se establece inicialmente con la cantidad de internos estimada que es de 643, con respecto a la cantidad de internos que hay, que asciende a 2121 PPL, obteniendo como resultado un hacinamiento del 230%. A continuación, se observa la gráfica con los picos de hacinamiento de cada uno de los 18 CDT del Distrito.

Gráfica 1. Porcentaje de hacinamiento en los 18 Centros de Detención Transitoria



Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto a resaltar del informe entregado por la Policía Nacional, es que de las 2121 personas privadas de la libertad que se encuentran en los CDT, 358 son personas que tienen sentencia penal condenatoria y los 1763 restantes corresponden a sindicados.

Este nivel de hacinamiento destaca la urgente necesidad de implementar medidas correctivas para abordar la sobrepoblación carcelaria. Esto podría incluir la construcción de nuevas instalaciones, la aplicación de programas de descongestión carcelaria, la expansión de programas de libertad condicional y la revisión de políticas de detención.

Frente a toda esta situación que presenta el Distrito de Medellín con respecto al sistema carcelario, lo que se requiere es un enfoque integral que aborde tanto las causas subyacentes de la sobrepoblación como sus efectos en la seguridad y el bienestar de la población carcelaria. Y de esta manera es que se demuestra el desvelo de las cárceles de facto representadas en los centros de detención transitoria del Distrito de Medellín.

Situación problemática abordada desde la Gerencia y Gestión Pública

La situación problemática que presenta el desarrollo del artículo se basa en el hacinamiento crítico que presenta el ente territorial Distrito de Medellín en el sistema carcelario con respecto a la población privada de la libertad en calidad de procesados en establecimientos de detención transitoria. Para mejorar las condiciones planteadas se pueden seguir varias estrategias basadas en las funciones gerenciales aplicadas al modelo de la gestión pública.

Desde una mirada sistémica del problema, nos encontramos con una serie de situaciones exógenas que requieren tratamiento de fondo ya que con lo estatuido en norma penitenciaria y carcelaria no ha sido posible que se lleve a cabo un cumplimiento efectivo por parte de los entes territoriales con su obligación carcelaria.

Pero si en materia carcelaria no se ha logrado materializar la legislación al respecto, por los lados de la administración del Estado Posmoderno, tampoco ha sido clara y concreta sus instrumentos, en ese sentido Cerón Hurtado (2023) manifiestas que con el desorden en que se

dictaron las normas, se alcanza a deducir las características del modelo y de esta manera poder aplicar bajo los principios gerenciales los procesos de planificación, ejecución y control (p. 175)

Abordar la problemática planteada desde la gerencia y gestión pública adquiere gran responsabilidad, ya que es desde allí que las comunidades esperan resultados que satisfagan sus necesidades.

Ahora bien, si nos basamos en la aplicación del modelo de gerencia pública y de acuerdos de gestión (Función Pública, 2024), se puede formular una serie de recomendaciones con respecto a la situación problemática tratada, esto es:

Desarrollar y aplicar políticas públicas integrales que no solo se enfocan en la gestión de la población carcelaria, sino que también aborden las causas estructurales de la delincuencia. Esto incluye políticas de inclusión social, educación y oportunidades económicas para reducir la reincidencia y promover la reinserción social de las personas privadas de la libertad (PPL).

Mejorar las condiciones carcelarias garantizando el respeto a los derechos humanos de las PPL, lo cual implica, reducir el hacinamiento y asegurar el acceso a servicios básicos de salud, educación y recreación dentro de los centros penitenciarios.

Fortalecer el sistema de justicia penal alternativa con la mediación y la conciliación, esto puede ser una estrategia efectiva para descongestionar el sistema carcelario y ofrecer soluciones más justas y reparadoras tanto para las víctimas como para los infractores.

Realizar inversión en infraestructura y recursos es necesario para que las entidades territoriales cumplan con su obligación de crear y mantener centros de reclusión preventiva adecuados, así como invertir en la mejora de la infraestructura existente para aliviar el problema del hacinamiento y asegurar condiciones dignas para las PPL.

La capacitación y sensibilización del personal carcelario es necesario si se desea implementar sobre los conceptos de derechos humanos, tratamiento digno y técnicas de

rehabilitación y reinserción social, contribuirá a mejorar la calidad de vida de las PPL y facilitará su proceso de reintegración a la sociedad.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación de los 4 ejes del Modelo de Gestión Pública (Función Pública, 2024) podemos obtener lo siguiente:

- **Ética e integridad:** Frente a esto, se requiere promover una cultura de respeto a los derechos humanos y la dignidad de los detenidos, asegurando que todas las acciones y decisiones tomadas por los gerentes y el personal estén guiadas por principios éticos y de integridad. Esto implica una gestión transparente y responsable que priorice el bienestar de los detenidos.
- **Capacidad para inspirar e influir:** Los gerentes deben liderar con el ejemplo, inspirando a su equipo a adoptar prácticas que mejoren las condiciones de vida dentro de los centros de detención y con ello fomentar la empatía, el respeto mutuo y la comprensión de las necesidades de los detenidos, así como promover iniciativas que contribuyan a su rehabilitación y bienestar.
- **Capacidad para asegurar la productividad:** Se requiere para ello optimizar el uso de recursos disponibles como tiempo, talento humano, presupuesto, conocimientos y tecnología para mejorar las instalaciones y servicios ofrecidos a los detenidos. Esto puede incluir la implementación de programas educativos y de capacitación laboral que preparen a los detenidos para su reintegración en la sociedad, así como la mejora de las condiciones sanitarias y de alojamiento en los centros de detención.
- **Capacidad para adaptarse a los constantes cambios:** Estar abierto y preparado para adaptar las políticas y prácticas de los centros de detención a las nuevas realidades y desafíos, como cambios en la legislación y avances tecnológicos. Esto también implica ser proactivo en la identificación de oportunidades para

mejorar las condiciones de los detenidos y responder de manera efectiva a sus necesidades cambiantes.

Finalmente, es importante establecer que nos enfrentamos a una problemática de gran envergadura, que por cierto debe ser tratada en conjunto, no solo desde el Distrito de Medellín, sino que desde los demás entes territoriales que presentan esta misma situación. Ya que encontrar la solución desde solo la óptica de la gerencia y gestión pública como un todo, resulta insuficiente, tanto así, que ni con la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional decretada por la Corte Constitucional desde el año 2013, ha podido ni siquiera menguar la crisis del hacinamiento tanto en los centros de detención transitoria, como en los centros carcelarios y centros penitenciarios.

Conclusiones

El artículo "Develando las Cárceles de Facto: Hacinamiento y Desafíos en el Distrito de Medellín", concluye que el hacinamiento carcelario en Medellín es un problema complejo con múltiples causas y consecuencias graves. Las causas identificadas incluyen la infraestructura inadecuada, retrasos en los procesos judiciales y la ineficacia de la política criminal. Las consecuencias del hacinamiento son la degradación de la salud de los detenidos y el aumento de la violencia dentro de las instalaciones carcelarias.

La Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación terminan asumiendo responsabilidades relacionadas con el hacinamiento en las cárceles de Medellín debido a la falta de un establecimiento carcelario oficial en el Distrito de Medellín. Esta situación obliga a que las personas que se encuentran detenidas en espera de juicio sean reclusas en diversos centros de detención temporal (CDT) ubicados dentro de las estaciones de Policía o en las unidades de reacción inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación. Según el

marco legal, estas personas no deben ser retenidas en dichas instalaciones por más de 36 horas según el artículo 28A del Estatuto Carcelario. Sin embargo, la ausencia de un centro carcelario formal en Medellín lleva a que estos centros de detención temporal funcionen como cárceles de facto. Esto no sólo demuestra un incumplimiento por parte del Distrito de Medellín de sus obligaciones legales en materia de encarcelamiento, sino que también resulta en cargas adicionales para otras instituciones públicas cuyas misiones principales no incluyen la gestión de largas responsabilidades de detención a término.


El artículo sugiere que la aplicación de teorías de gestión y una coordinación eficiente entre las entidades gubernamentales son esenciales para mitigar el hacinamiento. Además, se propone la implementación de estrategias que respeten los derechos humanos y mejoren las condiciones de reclusión.

A pesar de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y la extensiva declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), la situación problemática en las cárceles y centros de detención transitoria en el Distrito de Medellín persiste, lo que indica una falla sistémica en la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad que se encuentran en los CDT en condición de sindicados.

Se enfatiza en la importancia de que el Distrito de Medellín cumpla con sus obligaciones legales y judiciales en el ámbito carcelario. La Ley 65 de 1993 establece las responsabilidades de los entes territoriales en la administración de centros de detención, y la descentralización implica la transferencia de competencias y recursos del nivel central a los entes territoriales. El incumplimiento de estas obligaciones afecta la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Referencias

- Arcila Vallejo, MA, Ochoa Rincón, DF, & Mesa Muñoz, C. (2019). Situación de derechos humanos de las personas detenidas en la estación de policía de la Candelaria.
- Ariza Higuera, Libardo José, “¿Dados sin números?: un acercamiento al orden social en la cárcel La Modelo”, *Revista de Derecho Público* 26 (2011), pp. 2-21.
- Cerón Hurtado, M. (2023). Fundamentos de gerencia pública. Ediciones de la U. <https://www-ebooks7-24-com.ezproxy.esap.edu.co/?il=33569>
- Chará Ordóñez, W., (2021). Crisis en los sistemas penitenciarios: derechos humanos, hacinamiento y desafíos de las políticas criminales. Una aproximación desde la producción bibliográfica. *Estudios de Derecho*, 78 (171), 117-138. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n171a05>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia T-388 (M.P. María Victoria Calle Correa; Junio 28 de 2013).
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-762 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Diciembre 16 de 2015).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-122 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas; Marzo 31 de 2023)
- Corte Constitucional. (2018). Protección de derechos fundamentales y garantías constitucionales para las personas privadas de la libertad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. URL: <https://www.corteconstitucional.gov.co/transparencia/Cartilla-Carceles.pdf>
- Corte Constitucional. (2023). Auto 066 de 2023. URL: https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/2023/Auto-066/AUTO_PND_A-066-23_3.pdf
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2024). Nuevo modelo de gerencia pública y de acuerdos de gestión: hacia la gerencia pública 4.0 - Versión 2. file:///C:/Users/romal/Downloads/Nuevo_modelo_de_gerencia_p%C3%BAblica_y_de_acuerdos_de_gesti%C3%B3n_hacia_la_gerencia_p%C3%BAblica_4.0_Versi%C3%B3n_2_%20Enero_de_2024.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Lineamientos para el diseño de cárceles para procesados. URL: <https://www.dnp.gov.co/Programas/regalias/Documentos/Guia%20para%20la%20formulacion%20de%20proyectos%20de%20inversion%20con%20recursos%20de%20SGR.pdf>
- Fajardo Sánchez, Luis Alfonso. “DERECHOS HUMANOS DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN COLOMBIA.” *Revista Republicana* 24 (2018): 127–144. Print
- Ferrajoli, L. (2000). El garantismo y la filosofía del derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Jiménez, N. (2018). El fracaso de la resocialización en Colombia. *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, 49(1), 1-41. ISSN: 0121-8697 (impreso) o ISSN: 2145-9355 (en línea). URL: <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n49/0121-8697- dere-49-2.pdf>
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 2 de junio de 1994. D.O. No. 41.377.
- Ley 1709 de 2014. Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones. 20 de enero de 2014. D.O. No. 49.036.
- Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. 24 de julio de 2000. D.O. No. 44.097.
- Ley 62 de 1993. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. 18 de agosto de 1993. D.O. No. 40.987.
- Ley 65 de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. 20 de agosto de 1993. D.O. No. 40.999

- Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. 1 de septiembre de 2004. D.O. No. 45.658.
- Macana Gutiérrez, N. & Tamayo Arboleda, F. L. (2023) "Vidas Prescindibles: Resistencia y Derecho En Las Cárceles Colombianas." *Dikaion* 32.1 (2023): 1–32. Print.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (sf). Exposición de motivos de Ley "por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales y se dictan otras disposiciones". URL: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Documentos/ProyectoLeyHumanizacion/Exposicion-deMotivos-070223.pdf>
- Olarte Rincón, DM, (2021). Decisión judicial y situación carcelaria en Colombia: la encrucijada de los fallos estructurales. *Estudios de Derecho*, 78 (171), 223-244. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n171a09>
- Policía Nacional. (2023). Consolidación ciudadanos privados de la libertad por unidades policiales en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Diciembre 5 de 2023.
- Policía Nacional. (2023). Informe de seguimiento a la situación carcelaria del Distrito de Medellín [presentación].
- Policía Nacional. (2023). Respuesta 319848 COMAN ASJUR 1.10. Respuesta a derecho de petición.
- Posada Puerta, MP (2018). "La inconstitucionalidad de la detención preventiva en las estaciones de policía". *Nuevo Foro Penal*, 91. URL: <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/5388>
- Sánchez, J. (2021). La teoría organizacional en la Administración Pública: ¿una ciencia administrativa, ciencia organizacional o ciencia política?
- UNODC. (2014). Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf
- 

Organizaciones sociales y participación ciudadana al nivel territorial – local, una mirada sociológica desde las bases de la teoría de la organización de Philip Selznick

Por

Wilson Hurtado Rodríguez²⁵

Resumen

Las organizaciones sociales presentes en un territorio, en el marco de la participación ciudadana, plantean retos en términos de medición de los efectos e incidencia que, sobre la toma de decisiones y la gestión pública de la administración municipal, conllevan. Para ello, reconocer la forma organizativa de las organizaciones del carácter formal no es suficiente para explicar su nivel de desarrollo de capacidades técnicas y humanas propias, sino que desde sus dinámicas particulares e informales llegan a determinar la calidad de su participación social en la formulación de políticas públicas, contribuyendo al control y la eficiencia de la función pública, pues no solo afianza una interlocución efectiva, sino que construye políticas ajustadas y adecuadas a la realidad de las organizaciones de base social y comunitaria. La perspectiva sociológica de la organización en Philip Selznick, permite concluir que las estructuras formales de la organización social, en este caso, implican reconocer dimensiones no relacionables que le son propias de las estructuras informales.

Palabras clave: Organizaciones sociales. Gestión pública. Participación ciudadana.

Democracia participativa. Gobernabilidad. Políticas públicas.

Introducción

El presente escrito pretende hacer un análisis complementario a los resultados preliminares encontrados en el trabajo de investigación en “Efectos de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión pública en el Municipio de Bello, Antioquia, entre el periodo 2008 – 2022” como trabajo de grado para optar al título de Magister en Administración Pública, donde se aborda tangencialmente la organizacional informal, no desde la perspectiva institucional (administración municipal – ente territorial local, administración municipal) sino desde una mirada de las organizaciones sociales.

El escrito aborda de una manera ampliada pero acotada desde el análisis conceptual a nivel de síntesis, el pensamiento de Philip Selznick desde la perspectiva sociológica de la organización, donde concluye prematuramente que las estructuras formales de la organización nunca han podido conquistar las dimensiones no relacionables (Selznick, 1987, p. 120).

Regresando al trabajo de grado como punto de partida de este escrito, la investigación se vincula con la esfera de la gobernabilidad (gobierno público) y las políticas públicas en la que la gestión y la gerencia pública son estructurales a la administración pública.

El interés en este, no es solo conocer el estado de la participación ciudadana a partir de los efectos que sobre la gestión pública tiene este, sino llevar a la propuesta de la aplicación e implementación de una metodología para el seguimiento, control y monitoreo de la calidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones como de la gestión pública en el Municipio de

²⁵ Docente-Economista de la Universidad Nacional de Colombia - Contador Público de la Institución Universitaria Escolme -

Especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad Pontificia Bolivariana UPB, Candidato a Magister en Administración Pública ESAP. E-mail: wilson.hurtado@esap.edu.co

Bello, Antioquia, en el marco de algunas de las propuestas metodológicas diseñadas por el Estado.

Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, “La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia” (2019), en la que prima el interés general de la sociedad democrática en el proceso de construcción social de las políticas públicas (Cartas Iberoamericanas CLAD, 2019).

Cabe señalar, finalmente, que como toda postura o enfoque de interpretación de la organización no es concluyente, aún más cuando hace relevante el liderazgo institucional dentro de la organización, y en particular, las organizaciones sociales, aunque no sea menester llamar “liderazgo institucional”, se asocia a la labor de la promoción y protección de valores, que igual están presentes en las organizaciones sociales.

En Guzmán (2011), señala contrario a Selznick, “que no es posible prescindir del liderazgo institucional; por el contrario, este debe ser ejercido constantemente para lograr preactividad y proactividad en el proceso dinámico de institucionalización y de adaptación a las demandas del entorno”. (p. 236).

De manera que, la síntesis de Alexander Guzmán Vásquez (2011) presentada en la Revista Innovar Journal en su título, *Leadership in Administration. a Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press, es fundamental para un acercamiento al pensamiento de Selznick en el texto principal que acá atañe.

El artículo aborda conceptos implícitos en la teoría de Selznick, como organización informal a partir de relaciones informales, estructuras sociales adaptables, entorno institucional, liderazgo por consentimiento y apoyo (liderazgo institucional), que en cuyo ejercicio extendido en la investigación, el concepto de organización desde la perspectiva de formalidad, el liderazgo interpersonal vinculado a la coordinación y delegación desde los enfoques de Elton Mayo y Chester Barnard, corriente neoclásica de la

organización – Teorías de las relaciones humanas y de los sistemas cooperativos, respectivamente.

Desarrollo

La pregunta entonces, que abordan los diferentes enfoques y teorías de la organización es ¿cuál es la mejor forma de organización? Selznick presenta como marco de referencia para su trabajo, en primer lugar, la teoría de las relaciones humanas de Elton Mayo, y en alguna medida, posiciones de Abraham Maslow y Douglas McGregor, en el análisis estructural – funcional y la cooptación. Esta última como un proceso para evitar amenazas a la estabilidad y existencia de la organización misma a partir de la absorción de situaciones o procesos por parte de la estructura dirigente al interior de la organización (Selznick, 1987, p. 134).

La teoría de las relaciones humanas busca integrar a las personas dentro de la organización para que esta funcione, es decir, las involucra de manera individual en el ejercicio de corresponsabilidad organizacional vista desde un liderazgo interpersonal, “afrentado desde un punto de vista psicológico. La psicología aborda el estudio del ser humano desde el individuo” (Guzmán, 2011, p. 235).

Luego está, en el marco de referencia de Selznick, en segundo lugar, la teoría de los sistemas cooperativos en la que la organización asegura su existencia a través de la cooperación de sus miembros que la integran, influido por tratos justos y sistemas de recompensa recíprocos (Herrera, s.f.).

Posteriormente, Selznick (1987) aborda la mejor forma de organización desde la teoría política donde, en ella se “crea relaciones entre los diferentes grupos de interés que existen en ella y se gestiona de manera positiva el conflicto” (Herrera, s.f.). En Selznick, como sociólogo, afronta la organización desde una mirada sociológica, es decir, desde el tejido o estructura social a partir de las interacciones que se dan entre los sujetos y no vista esta desde el individuo (Guzmán, 2011).

Una de las categorías sobre las que versa el propósito del caso de estudio se relaciona con las

Organizaciones de la sociedad civil – Organizaciones formales e informales en los términos de Philip Selznick (1984), la organización se entiende como “una herramienta, un instrumento racional diseñado para realizar un trabajo” (Guzmán, 2011), desde la perspectiva institucional, a una como producto de la construcción social, en esta oportunidad, organizaciones informales.

En palabras de Selznick (1984), “Desde el punto de vista de los sistemas sociales más que de personas, las organizaciones se convierten en infundidas con valores en la medida en que simbolizan las aspiraciones de la comunidad creando sentido de identidad” (p. 19).

Las organizaciones sociales creadas intencionalmente como un compuesto de individuos, va más allá de la suma de partes individualizadas, pues en estas se vinculan condiciones de carácter sociológico del contexto de los ciudadanos mediados por liderazgos. Selznick (1984) se enfoca en el estudio del ser humano desde el tejido social, es decir, hace referencia a un enfoque sociológico, de la estructura social como bien se relaciona en las organizaciones. (Guzmán, 2011).

En ese sentido, Selznick inicia la interpretación de la organización ya no desde la concepción de las teorías de las relaciones humanas y de los sistemas cooperativos en el enfoque psicológico, sino que gira ahora en el aporte recibido en su componente conceptual de Robert Merton, definiendo que (Vélaz, 2012), “las consecuencias no previstas de las decisiones de los miembros de la organización provienen de los problemas ligados a la organización informal” (p. s.d), desde el enfoque sociológico.

Ya en este contexto de las organizaciones como estructura social, la Constitución Política de Colombia, 1991, y sus mecanismos de participación, tanto en el ámbito nacional como local han permitido una alta participación en las diferentes esferas de la sociedad colombiana. El reconocimiento social por el nivel de importancia es aún mayor por la capacidad evidente de la

movilización social alrededor de propósitos que les han convocado.

Sin embargo, el número significativo de ellas, como es el caso bellanita, no ha redundado en la profundización de la calidad de la gestión pública y la democracia participativa, dado que su actividad se ha limitado a una connotación consultiva, sin un carácter vinculante (Zapata, 2020).

Si bien las organizaciones de la sociedad civil constituyen una fuente importante de participación social en todos los niveles de la sociedad, el reconocimiento de estas es necesario para la consolidación de la democracia.

Indistintamente el nivel de desarrollo organizacional y/o estratégico de las organizaciones sociales locales, además de la hipótesis de trabajo sobre el que se fundamenta inicialmente el trabajo investigativo, la realidad bellanita descansa en lo que bien describió María Teresa Uribe de los caminos de la práctica de la planeación participativa; 1. la cooptación por las dinámicas clientelistas o armadas; 2. La vacuidad o la irrelevancia de la acción participativa; o 3. La artificialidad y el formalismo. (Zapata, 2020).

Por consiguiente, la poca evidencia del efecto de la participación ciudadana en la toma de decisiones y la gestión pública, genera incertidumbre sobre la calidad y efectividad de actividades formales e informales que al interior de las organizaciones sociales se gestan en función de la participación ciudadana, limita por consiguiente, la capacidad de la autoridad local para promover una mayor participación ciudadana en la construcción del bien común, como la vigilancia y control a la administración pública, en particular.

En Velásquez y González (2003), la participación ciudadana la conceptúa como “un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”

Acercarnos a reconocer los efectos del fenómeno de la participación ciudadana bellanita en la toma de decisiones como en la gestión pública, favorece la identificación del nivel de desarrollo de las capacidades humanas y técnicas de las organizaciones sociales y comunitarias formales (como principal beneficiario), facilita a la institucional pública (administración municipal), el fortalecimiento de la participación ciudadana en relación a la democratización de la administración pública.

Cabe reseñar que en Selznick también se presenta en su pensamiento, además de los arriba mencionados, otros autores que determinan de manera “holística” una mirada de la organización, como Herbert Simon (racionalidad limitada) y Peter Drucker (management). En Selznick, la definición de la organización va más allá de delimitarla como organización formal, según Guzmán, como “una herramienta, un instrumento racional diseñado para realizar un trabajo” (p. 235), sino como aquel producto de relaciones informales entre los sujetos (enfoque sociológico), determinando la organización como institución resultado “del proceso a través del cual hay una infusión de valores en la organización” (p. 235).

La definición de organización presente en Selznick la enseña desde dimensiones no relacionables o analíticas contrario a la estructura formal que se basa en la división del trabajo dentro del sistema de delegación y control, dirección y comunicación, grupo de mando (García, J., 2016). Las dimensiones no relacionables o analíticas para la comprensión de la organización formal, se presentan desde la organización informal en la “que emerge espontánea y naturalmente entre las personas que ocupan posiciones en la organización formal y a partir de las relaciones que establecen entre sí como ocupantes de cargos” (García, J., 2016).

La propuesta desarrollada en Selznick ya no desde la definición concreta de organización para la racionalización de las tareas, de carácter o práctica rutinaria para la asignación de recursos escasos y la búsqueda de eficiencia y eficacia, sino desde una estructura social adaptable cuyo

sistema formal concreto responden a las presiones del entorno más allá de que la organización formal deba su supervivencia a un sistema de coordinación (p. 122).

La participación ciudadana en la gestión pública, demanda de estas organizaciones mayor reconocimiento de su importante papel como actor principal de cambio de las costumbres políticas de la sociedad bellanita, pasando de esperar y recibir del gobierno al cual ellos se deben, a un demandar de estos principios de transparencia, donde la administración esté abierta a las veedurías necesarias.

Conforme a la Carta Iberoamericana CLAD, en relación a la gestión pública, se conoce como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran” (2019).

Ahora, el marco de la participación ciudadana no puede desvincularse del ejercicio del derecho de los ciudadanos que deciden e inciden en los asuntos de ciudad y con ello, a los asuntos propios de la gobernabilidad (gobierno público) de manera indirecta a partir de la democracia participativa.

La ciudadanía se debe entender, entonces, desde una acepción colectiva y colaborativa en su condición natural de agregado social, organizado o no sistemáticamente en grupos cuyos intereses les identifican, por tanto, las organizaciones resultado de “vínculos que reproducen las prácticas sociales de empoderamiento o dominación en la interacción entre el Estado y los diversos actores de la sociedad civil, entre ellos las os.” (Hernández y Alcántara, 2017). (Subrayado fuera de texto referido a – organizaciones sociales).

Conclusiones

El documento aquí esbozado presenta una distinción entre la organización y la institución, mediada por el liderazgo institucional cuyo interés se asocia con la promoción y protección de valores

que va más allá de la definición de organización como medio de asignación de funciones y tareas desde un enfoque psicológico, donde el individuo no se configure en el elemento determinante de la estructura formal, sino que sea el sujeto como aquella persona propicia a relacionarse con el otro y con ello a crear un tejido o estructura social desde las relaciones informales.

La participación ciudadana, hoy, es un elemento clave en la gestión pública, a pesar de ello y por su reciente creación de la política de participación ciudadana en la gestión pública en el municipio de Bello (2020), existe una baja evidencia del efecto de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión pública, en particular.

La participación ciudadana en el marco regulatorio colombiano ha dispuesto de iniciativas normativas importantes que buscan su fortalecimiento, y con ello, al llamado de la co-creación como forma de innovación colaborativa para la planeación y ejecución de políticas públicas.

El tema de análisis aquí propuesto permite, en primera medida, el acercamiento de la ciudadanía a la administración pública como oportunidad para la recuperación de la confianza y de la institucionalidad para la validación desde un enfoque de los intereses que son comunes entre las partes involucradas.

Para asegurar la debida representación social en los órganos de participación ciudadana es necesario respetar el tejido social existente y acudir a convocatorias públicas y abiertas a las organizaciones sociales. Asimismo, se propiciarán formas participativas abiertas e inclusivas que permitan la incorporación en la gestión pública de los intereses difusos y de los no organizados de la sociedad. (CLAD, 2019)

Además, el reconocimiento de la incidencia de la participación ciudadana en la toma

de decisiones y la gestión pública, profundiza la democracia participativa “en la etapa de diseño y

formulación de una política pública es fundamental para la creación de valor y legitimidad de las mismas” (Carta Iberoamericanas CLAD, 2019).

Para ello, es necesario abordar la hipótesis de trabajo sobre los caminos de la práctica de la planeación participativa, como lo es la vacuidad o la irrelevancia de la acción participativa, donde la metodología para el seguimiento, control y monitoreo de la calidad de la participación ciudadana se propone como alternativa de mejora.

Como parte del resultado del ejercicio, busca entre otras consideraciones o recomendaciones, la implementación de acciones y estrategias que motiven e incentiven la participación ciudadana en la administración pública tendrán como resultados avances importantes en el control y la eficiencia de la función pública, pues no solo afianza una interlocución efectiva, sino que construye políticas públicas ajustadas y adecuadas a la realidad de las organizaciones de base social y comunitaria.

En Guzmán (2011), “La organización debe ser institucionalizada para transformar un cuerpo de hombres en un organismo social comprometido, con un propósito y un rol definidos. Este proceso debe ser institucionalizado por medio del liderazgo institucional” (p. 236).

Además, en García y Mena de la Cruz (2020), que “la organización informal no se presenta meramente como una visión dicotómica de la empresa, sino que, se constituye en un elemento necesario para la comprensión de la realidad social que compone la organización” (p.16).

Por tanto, con la mayor certeza, poder entonces resumir que la mejor forma de organización, desde el enfoque sociológico, es el propuesto por Philip Selznick como referente teórico y práctico para las nuevas organizaciones formales – informales del siglo XXI.

Referencias

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. (2019). Colección documentos CLAD. Recuperado de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/0-Cartasiberoamericanas-CLAD-2019.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. (2015). Democratización y Control Social de la Administración Pública. Recuperado de <http://media.utp.edu.co/utprindecuentas/archivos/historial-documentos-deapoyo/democratizaciongestionpublica2007.pdf>
- García, Joel. (2016). Estructura formales e informales en la organización. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/estructuras-formales-e-informales-la-organizacion/>
- García, O y Mena de la Cruz, A. (29 de Noviembre de 2020). La organización informal ¿Expresión de cultura?. Desarrollo Gerencial. Recuperado de <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/desarrollogerencial/article/view/4488/5040#toc>
- González Mercado, José Cándido. La Administración Pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio. Espacios Públicos, vol. 8, núm. 15, febrero, 2005, pp. 162-17. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Guzmán, Alexander. (2011). Leadership in administration. a Sociological Interpretation. Revista Innovar Journal. Vol 21. Núm. 40. Abril – Junio 2011. Universidad Nacional de Colombia. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/35139/35421>
- Selznick, Philip. (1987). Bases de la teoría de la organización. American Sociological Review 13 (1948); 25-35.
- Valdés, Clemente. (s.f.). Teoría de la organización y estructuras organizacionales. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/teoria-organizacion-estructurasorganizacionales/>.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, 2003 – 2020. Bogotá: Fundación Corona.
- Vélaz, Iñaki. (01 lunes octubre 2012). Importancia de la organización informal: Selznick. Recueprado de <https://s3a2.me/2012/10/01/importancia-de-la-organizacion-informalselznick/>

Evaluación de la política pública de discapacidad desde la experiencia de la población con Discapacidad en la ciudad de Medellín 2013- 2020

Por

Juan Camilo Cadavid Montoya²⁶

Resumen

El artículo "Evaluación de la política pública de discapacidad desde la experiencia de la población con Discapacidad en la ciudad de Medellín 2013-2020" resalta la importancia crítica de evaluar constantemente las políticas dirigidas a personas con discapacidad para mejorar su calidad de vida. Destaca la necesidad de evaluar estas políticas en Medellín, basándose en principios de corresponsabilidad y diálogo entre los actores involucrados. Los antecedentes revelan una brecha entre las necesidades de la población y las soluciones ofrecidas por las políticas, tanto a nivel nacional como local, con una mayor propensión hacia la pobreza y una menor participación en educación y empleo para las personas con discapacidad en Colombia. Se destaca la importancia de la participación ciudadana en el proceso de formulación y evaluación de políticas, reconociendo la voz y las experiencias de las personas con discapacidad como fundamentales para su efectividad. Además, se enfatiza la necesidad de fortalecer la implementación de políticas públicas inclusivas y promover un diálogo abierto y participativo entre la administración y la

comunidad para lograr una sociedad más equitativa y accesible para todos sus ciudadanos. En última instancia, estos estudios resaltan la importancia de un enfoque holístico y participativo en el desarrollo y la evaluación de políticas públicas en el ámbito de la discapacidad, que promueva la igualdad de oportunidades y mejore la calidad de vida de las personas con discapacidad.

Palabras Clave: Política pública, evaluación de política pública, personas con discapacidad, PPDIS, mejoras en gestión pública.

Introducción

La implementación efectiva de políticas públicas dirigidas a personas con discapacidad es crucial para garantizar el disfrute total de sus derechos y el cumplimiento de sus responsabilidades, así como mejorar su calidad de vida y promover su inclusión social (Ministerio de Salud, 2012). Sin embargo, estas políticas requieren una evaluación constante de su eficacia e impacto en la población a la que se dirigen (Guzmán, 2021). La evaluación de estas políticas en el ámbito departamental, como en el caso de la ciudad de Medellín, implica un seguimiento y evaluación continuos, basados en principios de corresponsabilidad y diálogo entre los actores involucrados.

Las investigaciones sobre la evaluación de políticas públicas de discapacidad se enfocan en los procesos implementados por las entidades pertinentes y en el impacto que generan en la población. Estudios realizados por el Departamento Nacional de Planeación han revelado una brecha entre las necesidades de la población y las soluciones ofrecidas por estas políticas, destacando la falta de enfoque diferencial y de derechos en su accionar (Guzmán, 2021). Esta problemática se refleja en la

²⁶ Profesional en Administración de Empresas de la Fundación Universitaria Católica del Norte, con más de diez años de experiencia laboral en entidades públicas y privadas en diferentes cargos administrativos y operativos, entre ellos seis años de trabajo en una

entidad con y para personas en situación de discapacidad en la ciudad de Medellín. Candidato a Magister en Administración Pública ESAP. E-mail: juan.cadavid@esap.edu.co

calificación otorgada a Colombia en diferentes ámbitos relacionados con la discapacidad (DNP, 2012).

Los desafíos socioeconómicos que enfrentan las personas con discapacidad también son evidentes. Las cifras actuales muestran una mayor propensión hacia la pobreza y una menor participación en educación y empleo en comparación con la población sin discapacidad (DNP, 2020; Cuervo & Sánchez, 2023). Además, las cifras locales de la ciudad de Medellín reflejan una alta incidencia de discapacidad en la población, lo que tiene importantes implicaciones sociales, educativas y laborales (Peñaloza et al., 2022), estas corresponden a 75.000 personas lo cual representa un 1,9% de la población total del municipio (Vivas, 2023).

La existencia de esta brecha de oportunidades y limitaciones pone de manifiesto la necesidad de fortalecer y dar seguimiento a las políticas públicas de discapacidad en Colombia. Este fortalecimiento requiere la recopilación y análisis de información para identificar áreas de mejora y, así, mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad a través de políticas más efectivas (Ley 762 de 2002).

Para lograr la implementación de las PPDIS se propone llevar a cabo un seguimiento y evaluación. El seguimiento y la evaluación son herramientas fundamentales en la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR), que busca una transformación conceptual y operativa en la administración estatal. Estas herramientas, respaldadas por el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) del Departamento Nacional de Planeación, se centran en tomar decisiones basadas en evidencia para aumentar la efectividad del cambio socioeconómico impulsado por las acciones estatales (DNP, 2014).

La Política Pública de Discapacidad (PPDIS) se apoya en un tablero de control transversal con indicadores que reflejan las necesidades y preocupaciones de las personas con discapacidad, organizados en torno a cinco ejes estratégicos de política (Ministerio de Salud, 2014). Este proceso

de construcción de políticas públicas incluye un ciclo continuo de monitoreo y evaluación, que sigue una secuencia lógica desde los insumos hasta los resultados, aunque estos últimos pueden verse afectados por factores externos (DNP, 2014).

Dada la importancia de estas herramientas para mejorar la atención a las personas con discapacidad, se justifica la realización de esta investigación. La falta de seguimiento sobre los resultados alcanzados en la ciudad de Medellín y la ausencia de medidas para mejorar o identificar líneas de acción son motivos claros para llevar a cabo este estudio. Además, esta investigación también busca contribuir a mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad en el departamento, cumpliendo con los principios de corresponsabilidad, solidaridad y diálogo entre los actores involucrados en la formulación e implementación de las políticas públicas

Además, este proyecto de investigación busca evaluar el rol del Estado en la reducción de brechas socioeconómicas y de derechos en la población con discapacidad, con el fin de mejorar la calidad de vida de aproximadamente 75.000 personas de la ciudad de Medellín. Se abordará desde la experiencia de la población con discapacidad, considerando los enfoques: poblacional, diferencial y de capacidades de las PPDIS, con el objetivo de identificar puntos críticos y áreas de mejora (Benington & Moore, 2011). Se espera que esta investigación proporcione una evaluación exhaustiva de la política pública de discapacidad en la ciudad de Medellín, identificando áreas de mejora y recomendaciones específicas para fortalecer su implementación. Se anticipa que los resultados obtenidos contribuirán a mejorar la calidad de vida y promover la inclusión social de las personas con discapacidad en la región, así como a fomentar la igualdad de oportunidades y el respeto a los derechos humanos. Además, se espera que esta investigación arroje luz sobre el rol del Estado en la reducción de brechas socioeconómicas y de derechos en la población con discapacidad, proporcionando información relevante para

futuras políticas y programas destinados a este grupo poblacional en la ciudad de Medellín.

Desarrollo temático

La evaluación de políticas públicas se centra en medir y comparar los resultados de estas políticas desde la perspectiva de la sociedad civil, ya que la participación ciudadana es crucial en la formulación de políticas. Es un proceso integral que busca proporcionar un juicio fundamentado en evidencias sobre el diseño, implementación, efectos, resultados e impactos de una intervención pública (DNP, 2014). Según la Guía Metodológica del DNP, la evaluación busca satisfacer cuatro elementos clave: orientación hacia la toma de decisiones, estandarización de procesos, acompañamiento continuo y participación de los interesados (Acuña, et al., 2016).

La participación ciudadana en la gestión pública es un proceso social fundamental para elaborar políticas públicas, según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los métodos convencionales de representación política (CEPAL, 2009). Esta participación es crucial en la gobernanza y en la gestión gubernamental actual, ya que permite que los ciudadanos contribuyan en la elaboración y aplicación de políticas públicas, así como procesar las demandas de las comunidades. Además, la gestión de la calidad en la administración pública se relaciona con dos objetivos esenciales: garantizar la satisfacción del ciudadano y orientarse hacia resultados, lo que implica estar sujeta a diversos controles sobre sus acciones, incluyendo la rendición de cuentas y el control social periódico (CEPAL, 2008). Esta perspectiva de gestión de calidad brinda a las administraciones públicas la oportunidad de posicionarse favorablemente ante la incertidumbre y de cumplir las expectativas de la ciudadanía, contribuyendo a la coherencia en la dirección estratégica y al logro de resultados satisfactorios.

Antecedentes

La revisión de la literatura correspondiente a la investigación sobre evaluación de políticas públicas internacionales y nacionales revela una escasez de estudios en esta área, especialmente en relación con las políticas dirigidas a personas con discapacidad y evaluaciones puntualmente realizadas con base en su experiencia.

El estudio de Corredor (2022) resalta la importancia de evaluar las políticas públicas relacionadas con la discapacidad desde la perspectiva de las personas afectadas y sus familias, reconociendo la complejidad del proceso de formulación e implementación de estas políticas. Además, se destaca la necesidad de una evaluación exhaustiva del impacto real de estas políticas en Venezuela, enfatizando la inclusión de las voces directamente afectadas en este proceso. Por otro lado, Soler (2014) propone una evaluación de las políticas sociales hacia las personas con discapacidad desde una perspectiva sociológica relacional, abogando por un enfoque que considere las interacciones sociales y los cambios en actitudes y comportamientos. Además, se menciona un estudio en México que examina la política pública de los derechos humanos de las personas con discapacidad, identificando áreas de mejora en su implementación y ofreciendo recomendaciones para fortalecer el cumplimiento de los compromisos internacionales y mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en el país (Carmona & Flores, 2015).

En Chile, la investigación de Jara (2008) analiza la Política Pública de Discapacidad mediante un enfoque cualitativo, identificando barreras en la comunicación y educación sobre la discapacidad, así como una percepción limitada de su eficacia. Estos hallazgos subrayan la necesidad de mejorar estas políticas para promover la integración y calidad de vida de las personas con discapacidad.

En el contexto español, el trabajo realizado por Calero et al. (2013) se centró en evaluar las intervenciones relacionadas con la educación, formación e inserción laboral de personas con discapacidad. El objetivo fue

proporcionar una herramienta de evaluación de políticas públicas para la discapacidad que fuera versátil, eficaz y eficiente en términos de costos. Para desarrollar esta herramienta, se utilizó la experiencia profesional del equipo, revisión crítica de la literatura existente y entrevistas con expertos en intervenciones relacionadas con la discapacidad. Por otro lado, la revisión documental realizada por Bertranou (2019) se centró en introducir a diversos actores en las especificidades del seguimiento y evaluación de políticas públicas, reconociendo las fortalezas y potencialidades de diferentes modalidades de evaluación.

En México, la investigación de Pérez y Rey en (2016) se enfocó en la relación entre participación ciudadana, políticas públicas y el Estado, reconociendo el papel fundamental del gobierno local como escenario para la participación. A través de encuestas y entrevistas, se reveló un contraste entre la oferta de políticas públicas y el conocimiento de los ciudadanos sobre las mismas, lo que resultó en bajos niveles de participación activa. En Argentina, Fernández (2021) analizó la participación de personas con discapacidad intelectual en políticas de promoción al derecho al trabajo, destacando la importancia de involucrar a las personas como sujetos activos en la investigación y co-creando recursos representativos para informar políticas públicas dirigidas hacia ellos.

En cuanto a la inclusión de mujeres con discapacidad en las políticas públicas de empleo, Martín (2017) señaló la necesidad de ajustes razonables en los procesos selectivos y de formación, así como medidas específicas para impulsar su inclusión laboral. Por último, en Brasil, Siqueira et al. (2022) evaluaron el conocimiento de las familias de niños con discapacidad sobre los derechos públicos y las políticas dirigidas a este grupo, concluyendo la necesidad de reflexionar sobre las formas de acceso a este conocimiento para garantizar sus derechos fundamentales.

En el contexto colombiano, Garzón (2014) reflexiona sobre la discapacidad desde múltiples perspectivas teóricas, empleando el análisis del discurso de niños y niñas como estrategia metodológica. Sus hallazgos resaltan la necesidad de superar enfoques centrados en las limitaciones y promover una comprensión de la discapacidad como una condición humana. También destaca la falta de correspondencia entre las políticas existentes y las necesidades reales de las personas con discapacidad, enfatizando la importancia de una participación activa de este grupo en la formulación de políticas públicas. Estos estudios sugieren la urgencia de replantear las políticas públicas para lograr una mayor inclusión y respeto por los derechos de las personas con discapacidad.

En una investigación centrada en el Municipio de San Estanislao de Kostka, Colombia, se analizó la implementación de estas políticas en el marco del modelo social de discapacidad y la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Utilizando un enfoque cualitativo que incluyó el análisis de documentos oficiales, entrevistas y observación participante, se reveló que, a pesar de la existencia de políticas y programas como la política pública en discapacidad y el Plan Municipal de Discapacidad, su efectividad es limitada. Se identificaron deficiencias en áreas clave como educación, salud, deporte, cultura y vivienda, lo que obstaculiza el acceso de las personas con discapacidad a servicios y derechos básicos. Esta situación subraya la necesidad de fortalecer la implementación de políticas públicas inclusivas y promover un diálogo abierto y participativo entre la administración y la comunidad para lograr una sociedad más equitativa y accesible para todos sus ciudadanos (Villadiego, et al., 2022).

Se llevó a cabo una revisión documental en Bogotá (Quiroga, 2010), resaltando la falta de adecuación de la administración distrital para satisfacer las necesidades de personas con discapacidad, impactando negativamente en ellos y sus familias. Se concluye la necesidad de mejorar el apoyo y atención a este grupo, en línea con los

principios constitucionales de igualdad y promoción de un entorno inclusivo.

En la región de Boyacá, Pesca, se investigó la política pública de discapacidad e inclusión social (Martínez, 2020), encontrando un desconocimiento generalizado y deficiencias en su implementación. Se sugiere mayor compromiso y planificación de las autoridades locales para mejorar la inclusión y bienestar.

La tesis doctoral de Guzmán (2021) evaluó la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social en Colombia, destacando tensiones entre los actores y la falta de conciencia ciudadana sobre la realidad de la discapacidad.

En Turbo, Antioquia, la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social fue analizada (Londoño & Betancur, 2023), encontrando que aún no se ha formulado en la región, planteando interrogantes sobre la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Tróchez & Patarroyo (2016) examinaron la situación de niños menores de 6 años con discapacidad en Colombia y el papel de los actores sociales en las políticas públicas, encontrando carencias en el enfoque integral y la participación social, recomendando mayor colaboración entre el Estado y la sociedad civil.

El estudio de Peña (2010) examinó la participación ciudadana en la implementación de la política pública de inclusión laboral de personas con discapacidad en Popayán-Cauca, revelando que muchos actores, especialmente personas con discapacidad y representantes del sector empresarial, no realizan acciones para facilitar su implementación, a pesar del compromiso del sector estatal. Esto destaca la necesidad de abordar la falta de cumplimiento práctico a pesar de la extensa legislación colombiana en este campo.

Finalmente, Lara & Ramos (2013) analizaron el imaginario social sobre la discapacidad según la Política de Discapacidad e Inclusión Social 2013-2022, mediante entrevistas

en Bogotá. Revelaron un conocimiento parcial de la política, con percepciones negativas sobre la discapacidad, aunque se observa un incipiente proceso de inclusión laboral y una mayor resiliencia en las personas con discapacidad.

Conclusión

Los estudios revisados subrayan la importancia crucial de la evaluación de políticas públicas en el ámbito de la discapacidad. Estas evaluaciones proporcionan una visión crítica de la efectividad y el impacto de las políticas existentes, identificando áreas de mejora y orientando futuras intervenciones. Además, destacan la necesidad de una participación ciudadana activa en el proceso de formulación y evaluación de políticas, reconociendo la voz y las experiencias de las personas con discapacidad como fundamentales para garantizar la relevancia y la eficacia de estas políticas.

La investigación en este campo no solo tiene el potencial de informar a los responsables de la toma de decisiones y a los formuladores de políticas, sino que también puede tener un impacto directo en la comunidad elegida. Al involucrar a las personas con discapacidad y a otros actores relevantes en el proceso de investigación, se pueden identificar mejor las necesidades y prioridades específicas de la comunidad, lo que a su vez puede conducir a la implementación de políticas más inclusivas y centradas en los derechos.

En última instancia, estos estudios resaltan la importancia de un enfoque holístico y participativo en el desarrollo y la evaluación de políticas públicas en el ámbito de la discapacidad. Al promover una mayor colaboración entre investigadores, responsables políticos, profesionales y la comunidad en general, se pueden crear políticas más efectivas y centradas en las personas, que promuevan la igualdad de oportunidades y mejoren la calidad de vida de las personas con discapacidad.

Referencias

- Acuña, C., Martínez, R. & Rubio, J. P. F., 2016. La evaluación de políticas públicas en la Argentina: Sentido, actualidad y perspectivas. *III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno*, pp. 1-35.
- Bacca, A., Sabogal, J. & Arrivillaga, M., 2020. Análisis de la política pública de discapacidad en relación con los cuidadores. Colombia, 2013-2017. *Hacia la Promoción de la Salud*, 25(1), pp. 29-43.
- Benington, J. & Moore, M., 2011. *Public Value: Theory and Practice*. s.l.:MacMillan.
- Bertranou, J., 2019. el seguimiento y la evaluación de políticas públicas: modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas.. *Revista digital de ciencias sociales*, 6(10), pp. 151-188.
- Calero, J., Fontcuberta, X., García, Á. & Ballesteros, A., 2013. *Guía para la evaluación de programas y políticas públicas de discapacidad*. Madrid: Grupo Editorial Cinca, S. A..
- Carmona, J. & Flores, A., 2015. Una evaluación de la política pública de discapacidad en México. *VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP IUIIOG.*
- Castillo, M., 2017. El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *CS*, Issue 23.
- CEPAL, 2008. *Carta Iberoamericana de la Gestión de Calidad Pública*. San Salvador: s.n.
- CEPAL, 2009. *Foro: Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. [En línea] Available at: <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica> [Último acceso: 1 Abril 2024].
- Corredor, Z., 2022. Políticas públicas en materia de inclusión: valoración desde la mirada de sus actores. *Educ@ción en Contexto*, 8(16).
- Cuervo, S. & Sánchez, L., 2023. *El enfoque del cuidado en relación con la vivencia de la discapacidad en Colombia: Un análisis de las necesidades específicas tanto de las personas con discapacidad como de sus cuidadores en el año 2021.*, Bogotá: DANE.
- DNP, 2012. *Informe final*, Bogotá: Econometría Consultores.
- DNP, 2014. *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. Bogotá: DNP.
- DNP, 2020. *Evaluación de resultados de la política pública nacional de discapacidad (PPDIS) que permita generar recomendaciones para fortalecer sus acciones.*, Bogotá: Econometría Consultores.
- Fernández, M., 2021. *La participación de personas con discapacidad intelectual en políticas públicas de empleo desde las voces de sus destinatarias/os*. Bernal: Universidad de Quilmes.
- Garzón, K., 2014. *Discapacidad y política pública: una apuesta política desde el discurso de niños y niñas*. Manizales: Universidad de Manizales.
- Guzmán, M., 2021. *Política pública nacional de discapacidad e inclusión social en Colombia, específicamente visual: marco normativo de aplicación*. Bogotá: Fundación Universitaria .
- Jara, P., 2008. *Política Pública de Discapacidad en Chile Percepciones de Efectividad*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Lafuente, M., Rojas, F. & Agosta, L., 2012. Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el Gobierno. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Issue 52, pp. 83-104.
- Lara, J. & Ramos, K., 2013. *evaluación de la política de discapacidad e inclusión social 2013-2022, desde los imaginarios sociales.* Bogotá: Universidad del Bosque.
- Londoño, E. & Betancur, A., 2023. *Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social como Garante de Bienestar*. Apartadó : Universidad de Antioquia.

- Martínez, D., 2020. *Aportes para la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social hacia los adolescentes y jóvenes del Municipio de Pesca, Boyacá*. Bogotá: Universidad del Externado .
- Martín, P., 2017. Análisis crítico de las políticas públicas de empleo en la Discapacidad y el Género. *Documentos de Trabajo Social*, Issue 60, pp. 139-170.
- Ministerio de Salud, 2012. *Directrices generales para la implementación de la política pública nacional de discapacidad e inclusión social en entidades territoriales.*, Bogotá: Minsalud.
- Ministerio de Salud, 2014. *Política pública nacional de discapacidad e inclusión social (2013-2022)*.. Bogotá: Ministerio de Salud.
- Olavarría, M., 2007. *Conceptos Básicos en el Análisis de políticas públicas.*. Santiago de Chile: Eolo Díaz-Tendero.
- Peñalosa, A. y otros, 2022. *Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia*, Bogotá: DANE .
- Peña, P., 2010. *Conocimientos, percepciones y acciones de los actores relacionados con la implementación de la política pública de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad en el municipio de Popayán, 2010*. Popayán: Universidad Autónoma de Manizalez.
- Pérez, E. & Rey, I., 2016. Participación de la Ciudadanía en la Elaboración de las Políticas Públicas a Nivel Local.. *XII Jornadas de Investigación*, pp. 1-21.
- Quiroga, S., 2010. *La política pública de discapacidad en Bogotá*. Bogotá: Univerisdad Militar de Nueva Granada.
- Siqueira, C. y otros, 2022. Políticas y derechos públicos: percepciones de las familias de niños con discapacidad. *Enfermagem em Foco*, Volumen 13.
- Soler, O., 2014. Evaluación de políticas sociales y personas con discapacidad. *Santiago*, Volumen 135, pp. 720-731.
- Tróchez, C. & Patarroyo, D., 2016. *Identificación y análisis de políticas públicas y actores sociales en la atención a la población infantil con discapacidad en Colombia*. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Villadiego, L., Reyes, L. & Sierra, Y., 2022. La Política Pública y La Discapacidad: Un análisis del Estado de las acciones y protección de los derechos de la Población discapacitada en el Municipio de San Estanislao de Kostka. *Revista Jurídica*, 14(28), pp. 325-342.
- Vivas, W., 2023. *Aproximadamente 7 mil personas se encuentran a la espera del certificado de discapacidad en el Distrito de Medellín*. [En línea]
Available at: <https://www.personeriamedellin.gov.co/aproximadamente-7-mil-personas-se-encuentran-a-la-espera-del-certificado-de-discapacidad-en-el-distrito-de-medellin/#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20informaci%C3%B3n%20suministrada%20por,estas%20personas%20est%C3%A1n%20en%2>. [Último acceso: 1 Abril 2024]

Reflexión

Planeación del territorio

Por
Beltrán Restrepo Arredondo²⁷



La estrategia de planificación en un territorio debe estar enmarcada en el concepto de desarrollo integrando a lo local, regional, nacional e internacional, los cuales todos inciden o tienen un punto de intercesión en cada una de las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales, estando transversalizadas por las políticas públicas a lo largo de la pirámide de participación y poder del país, entendiendo el “territorio como un constructo social complejo, que al mismo tiempo es objeto configurado y objeto de Representación, apropiación, organización, construcción, reproducción y transformación. Dicho constructo no puede entenderse parcialmente.

Conocer y comprender su proceso y dinámica requiere un acercamiento a su multidimensionalidad, que articule lo natural (transformado), lo social (como relaciones sociales que en su desarrollo definen y se relacionan con lo

natural), lo económico (ordenamiento y apropiación económica), lo político (configuración, organización, representación, apropiación, reproducción y transformación a partir del ejercicio de poder) y lo cultural (donde la representación que hacen los sujetos del espacio configura la apropiación simbólica y material en el proceso de la acción social) desde donde el ser humano, la colectividad, construye el territorio. (Velásquez, 2012).

Aunque el territorio se delimita geográfica y políticamente, la región lo dinamiza al ampliar los espacios de cobertura y la intencionalidad de esta en el desarrollo cultural, económico, social y político, siempre transversalizado por la intervención y participación de la comunidad.

Los territorios deben planearse con metodología estratégicas donde se tengan en cuenta para su construcción toda la estructura de participación en las diferentes dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales, es decir, la comunidad, las organizaciones sociales, culturales, políticas, empresas públicas y privadas.

En Colombia, cada uno de los niveles de gobierno tiene la responsabilidad de planear para el desarrollo integral del país y de las entidades territoriales, por medio de un proceso de transformación multidimensional, sostenible, incluyente, articulado entre los niveles de gobierno, y orientado a la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo sociocultural, lo económico y lo político, y en consideración con el contexto global. Para facilitar esta labor, la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994 establecen que cada entidad territorial debe contar con un Plan de desarrollo, cuya elaboración es responsabilidad y obligación

²⁷ Abogado, Docente ocasional Esap- Territorial Antioquia.
Contacto: beltranrestrepo@esap.edu.co

constitucional y legal de los alcaldes, alcaldesas, gobernadores de las entidades territoriales.

Referencias

Colombia, D. N. (2012). Guía para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. En D. N. planeación, Guía para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales (pág. 117). Bogotá.

Velásquez, M. S. (2012). ¿Cómo entender el territorio? En M. S. Velásquez, ¿Cómo entender el territorio? (pág. 115). Guatemala: Universidad Rafael Landívar.



CONEXIÓN
2024-1
ISSN: 3028-4171