

resumen

Bajo el argumento del manejo corrupto que hacen las entidades territoriales beneficiadas de las regalías, el recién posesionado gobierno de la Unidad Nacional presenta ante el Congreso, como su primer acto legislativo, un proyecto conducente a la centralización de su manejo en la figura de un Sistema Nacional de Regalías (SNR), supeditado a la aplicación de una Regla Fiscal.

Sin dejar de reconocer el argumento de la corrupción en el manejo de esos recursos públicos, se demuestra que es la crisis financiera de las arcas públicas representada en el déficit fiscal, la deuda y la revaluación heredadas del anterior gobierno, la verdadera razón de esa propuesta; con el fin de hacer uso de los únicos recursos con que cuenta, y sin los cuales no puede darle fundamento a la propuesta económica de campaña, a riesgo de endeudar más al país y profundizar su difícil situación.

**Palabras clave:** Regalías, regla fiscal, proyecto legislativo, corrupción, Sistema Nacional de Regalías, Banco de la República.

abstract

**Royalties: where will they go?**

The recently-elected Colombian government (stressing national unity) presented its first draft legislation to the Colombian Congress aimed at trying to prevent corrupt management by local authorities who are directly benefiting from royalties. It deals with centralising management through the concept of a national royalty system (NRS), subject to tax rules. Whilst acknowledging the argument concerning corruption in managing public resources, this article demonstrates that the financial crisis regarding public funds represented in the fiscal deficit, debt and revaluation inherited from the previous government was the real reason for this proposal. This was so as to make use of the only available resources and without which there would have been no substance to the campaign's economic proposal, which would have risked plunging Colombia further into debt and worsening its already difficult situation.

**Key words:** Royalties, fiscal rule, draft legislation, corruption, national royalty system, Banco de la Republica.

resumo

**Regalías: Para onde irão?**

Este artigo centra-se na necessidade de cooperação entre as empresas. A conformação de clusters é uma expressão da cooperação interorganizacional, muito estudada desde o ponto de vista neoschumpeteriano, e especializa-se no fluxo de produtos, serviços, capitais, trabalhadores e conhecimentos entre os agentes que integram os sectores produtivos dos países. A sua conformação permite aos participantes uma série de vantagens que de forma isolada dificilmente poderiam alcançar. Mediante a cooperação às empresas é-lhes possível lograr uma maior flexibilidade, e um mais eficiente e eficaz acesso a novos conhecimentos aplicados nas diversas actividades da cadeia de valor, tudo aquilo que poderia redundar na optimização da competitividade.

**Palavras chave:** Cooperação entre empresas, clusters, complexidade, caos e rotinas.

Recibido: agosto de 2010 / Aprobado: noviembre de 2010

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Sala de Profesores. Bogotá, D. C., Colombia

Hernández, Luis Humberto. 2010. Regalías: ¿A dónde irán? *Administración & Desarrollo* 38 (52): 7-20.

## Regalías: ¿A dónde irán?

LUIS HUMBERTO HERNÁNDEZ\*

### Introducción

De un momento a otro, en la transición entre el gobierno del Estado Comunitario del ex presidente Álvaro Uribe Vélez y el inaugurado gobierno de la Unidad Nacional de Juan Manuel Santos, las *Regalías* se pusieron de moda. Como en los cuentos de piratas, esos recursos recibidos por la Nación y en parte asignados a los departamentos y municipios productores y beneficiarios por la explotación de sus recursos naturales minero-energéticos, se convierten en el botín económico más preciado al que aspira el gobierno central. En todos los espacios y a través de todos los medios de comunicación el gobierno no deja de hablar de ellas, da la sensación que son la tabla de salvación para su proyecto económico.

En los medios de comunicación, las Regalías pasaron a desplazar a la seguridad, al conflicto, al desempleo, a los desplazados, a los falsos positivos y al mismo Álvaro Uribe, entre otros, como sus temas prioritarios de opinión, que junto al gobierno no ahorran argumentos para señalar que son el foco de corrupción de las administraciones departamentales y municipales.

*“Tenemos que quitarle los recursos de las regalías a la corrupción”, dijo enfáticamente el Director del DNP, durante su intervención en la Comisión Quinta del Senado, donde se adelanta un debate sobre el papel de la regalías en el desarrollo social de las regiones.*

*“Actualmente –dijo el funcionario– existen 49.138 procesos que vinculan a departamentos y municipios, algunos hasta con 50 investigaciones, aperturadas en los últimos 3 años”.*

Guillermo Mendoza Diago aseguró que solo en el departamento del Meta *“literalmente se han robado 230 mil millones de pesos”*. Dijo que si no hay soluciones *“vamos camino al desastre”* (Santander, 2010).

¿Por qué tanto ruido con ellas? Una respuesta menos oficial es la que se pretende presentar a continuación con el fin de contribuir en su discusión, bajo el supuesto de que no son hechos morales, fundados en la corrupción, lo que lleva al gobierno a echar mano de las regalías, sino la crítica situación fiscal que hereda del anterior gobierno, y así evitar su profundización.

\* Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

El artículo se centra en las regalías petroleras, las cuales representan cerca del 80% de las regalías totales que produce la actividad minero-energética del país, y en la experiencia de su manejo político-administrativo por parte de las entidades departamental y municipales de Arauca por ser las más significativas en lo que a su monto y manejo se refiere, símil del manejo en las demás regiones.

### Las regalías: ¿Qué son?

En un país capitalista como los Estados Unidos el Estado no cobra renta a un titular por el hecho de explotar los recursos naturales, por cuanto en este país un propietario es dueño del suelo y subsuelo que le da el derecho de explotar el recurso sin más condición que la obtención de su beneficio y el pago de impuestos al Estado. Pero en los países de origen hispano se mantuvo la tradición de que el Estado, como lo hacía antes el Rey, cobre una renta por la explotación de un recurso natural por considerarse propietario del suelo y subsuelo del país. El monto de esa renta es la Regalía y su cobro se considera un derecho de soberanía que tiene el Estado por ser el propietario. De ahí que a diferencia de los Estados Unidos en donde la soberanía del Estado se comprende como el ejercicio del poder político sobre un territorio, en estos países la soberanía está relacionada con el concepto de propiedad del Estado sobre el mismo, que no deja de ser contradictoria con el concepto mismo de propiedad privada sobre los medios o factores de producción afín a un sistema capitalista.

En el sector petrolero, el monto de las regalías está estipulado en los contratos. En los Contratos de Asociación, que se empezaron a firmar desde 1974, se considera una regalía del 20% pagada por partes iguales entre Ecopetrol (10%) y la Empresa multinacional asociada (10%).

A partir del año 2000 se modifica el sistema de pago de regalías al legislarse un nuevo contrato denominado Impuestos/Regalías. En el 2003, en el gobierno presidido por el doctor Álvaro Uribe Vélez, se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) que entra a reemplazar a Ecopetrol en el manejo y administración de la política petrolera, entre ellas las regalías. Ecopetrol, la anterior administradora, se convierte en una empresa eminentemente productora de carácter mixto compuesta por capital público y privado que cotiza en varias bolsas de valores: Bolsa de Valores de Colombia, Bolsa de Nueva York, Bolsa de Valores de Lima y Bolsa de Toronto.

El nuevo contrato se formula con el fin de incentivar la inversión extranjera haciendo más laxo el tiempo de explotación, que pasa de 22 años (como lo estipulaban los Contratos de Asociación) hasta el agotamiento, prolongando el contrato una vez termine el tiempo estipulado para su explotación, así se evita un proceso de producción acelerado e irracional de los yacimientos por parte de la operadora, por lo general una transnacional. Eso conlleva que el Estado ya no reciba campos en reversión para seguirlos administrando por cuenta de ECP o de la ANH, que era una forma de capitalizar reservas para el país.

En cuanto al pago de regalías se estipula un sistema escalonado de acuerdo al tamaño del yacimiento, como lo podemos ver ilustrado en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 1. Pago de regalías (Ley 619 de 2000)**

Barriles/día	Regalías
Menos de 5 mil	5%
De 5 mil a 125 mil	De 5% a 20%
De 125 a 400 mil	De 20% a 25%
De 400 a 600 mil	25%

Fuente: elaborado por Luis H. Hernández, 2010, con base Ecopetrol, ANH.

Por cuanto el país no ha sido promisorio de grandes yacimientos, sino de pequeños y medianos, el promedio de pago de regalías se ubica por debajo del 20%.

De acuerdo con la Ley 141 de 1994, las regalías se distribuyen de la siguiente manera:

**Cuadro N° 2. Distribución de las regalías (Ley 141 de 1994)**

Entidad	Porcentaje	Barriles
Departamento	47.5	9.5
Municipio	12.5	2.5
Fondo Nacional de Regalías	32.0	6.4
Puertos	8.0	1.6
TOTAL	100	20

Fuente: Elaborado por Luis H. Hernández, 2010.

Antes de 2003 las regalías las giraba Ecopetrol, desde esa fecha las liquida la ANH. Su liquidación, como puede creerse, no se hace de acuerdo al precio internacional, sino teniendo en cuenta una fórmula descrita en el artículo 4° de la Resolución 82104 del 2 de noviembre de 1994 emitida por el Ministerio de Minas y Energía, que toma como base el precio promedio ponderado de realización del petróleo en una sola canasta de crudos deducido para los crudos que se refinan en el

país. A su vez, para determinar el precio promedio ponderado de la canasta se tiene en cuenta para la fracción que se exporte el precio promedio ponderado efectivo de exportación FOB puerto de embarque; y para la que se refine, el precio promedio ponderado que Ecopetrol obtiene como ingreso por la venta de los productos refinados, según la siguiente fórmula:

$$PRC = (PF-CT1) (V1/VT) + (PX-CT2) (V2/VT)$$

PRC= Precio base para la liquidación de las regalías del crudo, en dólares de los Estados Unidos de América por barril (US\$/barril).

PF= Precio promedio ponderado que ECOPETROL obtiene como ingreso por la venta de los productos refinados, en US\$ /barril.

V1= Volumen de crudo refinado en el respectivo trimestre, en barriles.

V2= Volumen de crudo exportado en el respectivo trimestre, en barriles.

VT= Volumen total de crudo (refinado más exportado) en el respectivo trimestre, en barriles.

CT1= Es el resultado de sumar el costo del transporte del crudo desde el campo a la planta de refinación, el costo promedio de transporte de productos de la refinería a las plantas de abasto o puerto de exportación; el costo de trasiego y manejo del crudo para refinación, el costo de trasiego y manejo de los derivados y el costo de refinación, en US\$/barril.

PX= Precio promedio ponderado efectivo de exportación FOB puerto de embarque, en US\$/barril.

CT2= Es el resultado de sumar el costo de transporte del crudo desde el campo al puerto de embarque, el costo de trasiego y manejo del crudo de exportación, en US\$ /barril.

Las regalías se giran de manera directa e indirecta. Las directas van destinadas a los departamentos

y municipios productores, o por cuyo territorio se transporta o hace uso para el desarrollo de la actividad petrolera. Las indirectas se giran del Fondo Nacional de Regalías (FNR), que los destina a aquellas entidades territoriales que no son receptoras directas de regalías, quienes se benefician de ellas a través de la presentación de proyectos de inversión ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El usufructo de las regalías directas por parte de las respectivas entidades beneficiarias se encuentra reglamentada por la Ley 141 de 1994, que estipula se deben utilizar en proyectos prioritarios de inversión que estén contemplados en los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Por ley deben asignar un porcentaje del total de sus regalías con el propósito de alcanzar coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, básica de salud y educación, entre otras. Las coberturas serán determinadas en el Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar las metas de cada uno de los sectores. Actividades todas supeditadas a los mecanismos de control y fiscalización existentes.

En el año 2009 las regalías petroleras representaron el 1.3% del PIB, para las regiones estos ingresos se duplicaron pasando de \$1,7 billones causados en el 2004, a cerca de \$3,7 billones en el 2009, con un pico de \$5,4 billones alcanzado en el año 2008, que representó el 1,3% del PIB Nacional. Las regalías representan más del 20.0% del total de transferencias a las entidades descentralizadas. (Hirender, s.f.).

Para el periodo 2010-2020 el Ministerio de Minas, bajo el supuesto de un boom minero energético o de vacas gordas, proyecta un recaudo anual por regalías petroleras cercano a los 10 billones promedio anual, con un aumento promedio de 5%; para un total durante el decenio que supera los 100 billones de pesos. Esas expectativas las podemos ver ilustradas en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 3. Proyección de regalías del sector minero-energético (Miles de millones de pesos corrientes)\***

Tipo de Recursos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hidrocarburos	5.870	7.290	7.550	8.010	8.100	8.570	8.510	8.750	9.10	9.260	9.540
Carbón	1.331	1.339	1.379	1.496	1.512	1.501	1.567	1.649	1.695	1.801	2.047
Níquel	148	70	95	95	99	101	104	110	112	121	129
Otros	138	143	157	177	188	191	208	224	237	247	272
Total	7.487	8.842	9.180	9.778	9.899	10.362	10.388	10.733	11.054	11.429	11.988

Fuente: Cálculos DGPM (MHCP) basados en datos de DGPM (MHCP) y DNP.

\* Esta información está sujeta a amplio margen de incertidumbre y depende de variables como la producción, los precios y el precio de liquidación de las regalías Tomado de: www.minhacienda.gov.co. Proyecto legislativo 2010.

## La experiencia político-administrativa araucana

Desde el inicio de la explotación del petróleo en Arauca en 1983 hasta el mes de junio de 2010, este departamento ha recibido un total de \$ 3.387.000.000.000; unos US 1.863 millones de dólares al cambio actual de \$1.818 por dólar.

**Cuadro N° 4. Regalías Arauca**

Año	Monto
	Millones de pesos*
1983	0.796
1984	21.0
1985	214.0
1986	11.200
1987	21.600
1988	24.800
1989	50.400
1990	98.600
1991	87.000
1992	103.800
1993	114.900
1994	122.100
1995	139.700
1996	159.300
1997	126.600
1998	106.500
1999	175.400
2000	146.000
2001	88.000
2002	137.000
2003	150.500
2004	168.500
2005	206.600
2006	206.600
2007	242.300
2008	288.000
2009	307.400
2010	172.000 (A junio)
Total	3.387.000

Fuente: Elaborado por Luis H. Hernández, 2010. Con base Ecopetrol. ANH.

El manejo de las regalías en Arauca, como el de las demás entidades territoriales beneficiarias de estos recursos, ha sido considerado por entendidos y medios de comunicación como una corrupta danza de millo- nes. El recién posesionado gobierno de Juan Manuel Santos ha enfatizado ese comportamiento como el

\* Datos absolutos aproximados.

principal argumento que justifica su propuesta para centralizarlas.

*“Despilfarro, sobrecostos y nuevas y costosas irregularidades en el manejo de los dineros de las regalías que recibe el departamento de Arauca, encontró la Contraloría General de la República.*

*Una investigación adelantada por el Grupo de Reacción Inmediata de ese organismo, descubrió, por ejemplo, compras millonarias de droga que se dejaron vencer mientras que de la noche a la mañana desaparecieron 29 mil 600 kits de citología valorados en 180 millones de pesos sobre los que hoy nadie da razón.*

*El informe da cuenta de sobrecostos en contratos de adquisición de complementos alimenticios y nutrientes para madres gestantes y lactantes, la innecesaria contratación por parte de los hospitales del departamento y de la Unidad Administrativa de Salud de Arauca y la compra de un moderno equipo hospitalario que duró dos años en ponerse en funcionamiento”. Actualidad. Nuevas irregularidades con las regalías que recibe Arauca. (Caracol, 2009).*

En la responsabilidad de ese despilfarro no se escapan los políticos, los partidos, los administradores, los grupos armados, los funcionarios públicos y las entidades financieras, entre otros, en un proceso que se gesta desde el momento mismo en que se descubre el potencial petrolero de la región.

*“Un ejemplo de malos manejos a las regalías fue el que le dio el alcalde de Arauca, William Alfonso Reyes, a \$16.000 millones provenientes de excedentes de liquidez. Por ello fue destituido. Parte de ese dinero se esfumó luego de que se quebrara la entidad en la que fueron colocados: la firma Probolsa, de Cali”. (El País, 2010).*

*“En la alcaldía de Arauca, se invirtieron recursos de regalías directas por 2.372 millones de pesos aproximadamente en la Caja Popular Cooperativa. A la fecha que fue realizada la auditoría, no habían sido compradas las acreencias, ni devueltos los ahorros y rendimientos financieros por esta entidad ni por el Fondo de Garantías de las Entidades Cooperativas Fogacoop, lo que puede conllevar a un presunto detrimento patrimonial al Estado”. (Santander, 2010).*

Con la política descentralizadora de elección de alcaldes se mantiene ese proceso. En 1988, cuando se llevan a cabo las primeras elecciones municipales, es elegido alcalde Julio Acosta Bernal, de filiación liberal; con él se da inicio a la construcción de obras de infraestructura como la villa olímpica, que consta-

ba de un Estadio de Fútbol (Estadio Municipal Julio Acosta Bernal), con aforo para 4.500 personas; el Velódromo (Miguel Ángel Bermúdez) y la Manga de Coleo (Chapín Bello), obras que resultaron inútiles y despilfarradoras de las regalías, marcando la pauta de las sucesivas administraciones.

En las elecciones de 1991 es elegido José Gregorio González Cisneros “Goyo” (Liberal) para un periodo de tres años, quien construye el dique perimetral, que lleva su nombre, por parte de interventores Holandeses. Inicia la construcción de la red de alcantarillado con estándares internacionales por parte de firmas francesas.

En 1993 es elegido alcalde el médico Ricardo Alvarado Bestene, quien construye el Centro Administrativo Municipal “El Arauco” y fortalece la red de salud.

En la siguiente elección asume como alcalde el Ingeniero Marcos Ataya Arias, quien puso en funcionamiento obras que habían sido dejadas en obra negra de las anteriores administraciones, como la Piscina con Olas o Acuaparque Las Toninas, el Coliseo Cubierto y crea la Caja de Compensación de Arauca Comfiar, para el manejo de atención a la población vulnerable y constituirse en centro de recreación para los funcionarios y beneficiarios. Fomenta la construcción de carretables para la sabana y el incentivo en el fortalecimiento del hato ganadero con ayuda de los Fondos de Crédito Empresariales.

Liliana Baroni Colmenares, esposa de “Goyo”, gana las elecciones siguientes municipales, convirtiéndose en la primera mujer en ocupar la alcaldía. Su administración se centró en el tema de la mujer y beneficios a las mujeres cabeza de hogar.

Enseguida, es elegido el médico Jorge Apolinar Cedeño Parales, quien fue director del Hospital San Vicente de Paúl de Arauca, con su plan: Gobierno de Arauca para Todos, construye la Unidad Oncológica primera en los llanos colombo-venezolanos, abandonada en la siguiente administración municipal. Cedeño Parales fue capturado por supuestos nexos con las Farc-EP por parte del gobierno nacional en cabeza de Álvaro Uribe Vélez.

En 2003 es elegido para un periodo de cuatro años Hernando Posso Parales, quien se propone sanear las finanzas municipales y poner en marcha un proyecto de reestructuración. Su plan conllevó la construcción del Malecón Ecoturístico a las orillas del río Arauca,

cierra por 3 años el Acuaparque municipal llevándolo casi a su destrucción.

En el 2007 gana las elecciones el periodista William Reyes Cadena, quien es destituido el 5 de noviembre de 2009 al comprobarse que había invertido dinero de las regalías del municipio en firmas captadoras de dinero. Por ese negocio se pierden cerca de 3.000 millones de pesos.

Obras inconclusas: El velódromo, que se convirtió en pastizal de vacunos; los 5.000 millones de pesos gastados en su construcción permanecen, al igual que la estructura del escenario, bajo el agua; las puertas se vinieron al piso y las graderías se convirtieron en establos. La culminación del coliseo, en el que se habían invertido más de 1.500 millones de pesos, valdrá ahora 846 millones más. Los 557 millones pagados a precios de 1990 por la piscina de olas resultaron insuficientes; en 1995 fue robado el motor que simulaba las olas, los enchapes de azulejo, los tubos de los ductos y los cables y enchufes de conexión.

A nivel de la gobernación el asunto es similar.

*“JULIO ENRIQUE ACOSTA BERNA (Cambio Radical), EX GOBERNADOR DE ARAUCA, PRINCIPAL ALIADO DE URIBE EN SU PRIMER MANDATO Y PIEZA CLAVE PARA LOS VOTOS DE REELECCIÓN, RESULTÓ SER UN VERDADERO BANDIDO”.*

(Red Colombia. Ex gobernador de Arauca resultó ser un bandido. 2008)

Pero igualmente, como lo dijera el actual gobernador del Departamento, Luis Eduardo Ataya Arias (Cambio Radical) ante la Comisión Quinta del Senado, al país no se le ha dicho la verdad completa con respecto a las inversiones que se hacen con recursos de regalías, señalando:

*“la forma como el Gobierno Nacional ha mezquinado los recursos que el departamento tiene en el Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP), de los cuales no ha podido disponer para invertirlos en vías o el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.*

*Recalcó que siendo Arauca la base de la economía del país, no se encuentran proyectos donde el Estado haya invertido en el departamento. Gobernación de Arauca”.* (Gobernación de Arauca, s.f.).

Para los araucanos, igualmente, su región había sido de siempre olvidada por el Estado, quien sólo mostró

interés por ella una vez se encontró petróleo, como señala el Banco de la República.

*“Antes de Caño Limón, en Arauca había solamente 130 kilómetros de carreteables construidos por el Incora— con dineros del BID— entre 1963 y 1978. Estos carreteables se hallaban alrededor de Saravena, mientras en sitios como Tame solamente se utilizaba el transporte aéreo. En Arauca, la capital, la única vía terrestre era la carretera hacia San Cristóbal y Cúcuta, por territorio venezolano. Entre 1964 y 1967, el gobierno venezolano había construido el puente internacional José Antonio Páez para facilitar el uso de esta carretera. Las oficinas gubernamentales eran muy pobres. Las coberturas en la educación primaria y secundaria, así como los servicios de acueducto y alcantarillado eran extremadamente precarios. No había televisión ni telefonía.*

*Se tenían 25 mil hectáreas de agricultura de subsistencia y 50 mil hectáreas de pastos mejorados. La red de caminos vecinales en la práctica no existía. Análoga situación se daba con la asistencia técnica, programas crediticios, capacitación, mercadeo, bodegaje y actividades complementarias. El concepto de agroindustria era desconocido.*

*Después de Caño Limón, no obstante la duplicación de la población de Arauca, los indicadores demuestran el buen uso de las regalías.*

*En 1983 Arauca contaba con 66.171 habitantes aproximadamente, de los cuales el 70 por ciento se estableció en el piedemonte y el 35 por ciento restante se ubicó en la parte este del Departamento.*

*Excepción hecha de entidades como el Incora y la Caja Agraria, las instituciones públicas se caracterizaban por su ausencia. Esta situación de por sí negativa se agudizó con la aparición de lo que se podría considerar un para-Estado: la guerrilla, que desde finales de los años setenta, instaura un régimen de control en la región.*

*Se construyeron y pavimentaron 457 kilómetros de las siguientes carreteras: Saravena-Araucuita-Arauca, 120 km; Arauca-Tame-río Casanare 231 km; Saravena-Tame, 70 km; Saravena-río Bojabá, 18 km; Tame-río Tame, 5 km; Tame-Rincón Hondo, 14 km. Así, el departamento de Arauca tiene un promedio de 19,6 km de pavimento por cada 1.000 km<sup>2</sup>, el cual es mayor que el promedio nacional. Culminados 67 km que se encuentran sin pavimentar en el tramo Arauca-Tame, y 60 km en el trayecto Arauca-Araucuita, el Departamento podrá disfrutar de un buen anillo vial uniendo los cinco municipios más poblados de su territorio.*

*Se construyeron, además, 426 kilómetros de las siguientes carreteras: Rincón Hondo-Puerto Rondón-Cravo Norte, 166 km; Arauca-Cravo Norte, 120 km; Arauca-Caracol, 140 km. Estas vías requirieron diez grandes puentes y casi 200 de tamaño pequeño o mediano. Entre los primeros se destacan los ubicados sobre los ríos Agualimón, Bojabá, Banadía, Cananal, Lipa, Ele, y dos sobre el río Cravo.*

*Se pavimentaron 130 kilómetros de calles en la ciudad de Arauca, 50 km en Saravena, 50 km en Tame y cantidades menores en los demás municipios del Departamento. Se ampliaron y mejoraron los aeropuertos de la totalidad de los municipios araucanos. Arauca es quizá el único Departamento de Colombia que tiene cuatro aeropuertos pavimentados y tres semiasfaltados con suelo-cemento.*

*En servicios públicos el departamento de Arauca en el último decenio aumentó de manera significativa las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado. La cobertura del acueducto que en 1985 era del 40 por ciento subió a un 62,5 por ciento en 1993. La cobertura de servicio de alcantarillado en el Departamento tuvo un aumento drástico al pasar de 6,6 por ciento en 1985 al 32,8 por ciento en 1993.*

*La cobertura del alcantarillado del municipio de Arauca, la capital, es de solo el 48 por ciento. Se realizan ampliaciones y extensión de redes para lograr coberturas del 90 por ciento en el lapso 1997-1998, incluyendo un sistema de tratamiento de aguas residuales.*

*Tame, el segundo municipio en importancia del Departamento, aunque con racionamiento, tiene acueducto con cobertura física total, con redes de distribución en buen estado y con cobertura de la micromedición del 84,7 por ciento”. (Banco de la República. Aula Virtual, s.f.).*

Recién ha sido considerado el Plan de Desarrollo del Municipio de Arauca 2008, por el Departamento Nacional de Planeación y otras entidades internacionales, entre los cinco mejores formulados al tener en cuenta los siguientes criterios de evaluación:

- Correspondencia del plan de desarrollo con el programa de gobierno.
- Existencia de una visión estratégica.
- Construcción participativa.
- Armonización del plan con las prioridades nacionales y sectoriales de política.

- Evaluabilidad (metas concretas, medibles y evaluables).
- Viabilidad financiera e institucional.

*“Con este concurso el DNP busca incentivar a las autoridades locales para que desarrollen planes integrales, participativos, con visión de futuro y que beneficien a sus comunidades, utilizando de manera eficiente los recursos humanos y financieros de la Administración” señaló la directora general del DNP, Carolina Rentería. (La Voz del Cinaruco. Arauca entre los mejores planes territoriales de desarrollo. s.f.).*

En fin, si bien no se puede negar la corrupción en esa entidad territorial (como en las demás beneficiarias de regalías), su situación, que no es ajena a la administración pública en general, y que de marras padece el país, demuestra la existencia de logros en la inversión realizada. Por tanto, no resulta muy convincente el argumento de la corrupción de las entidades territoriales, tan publicitado para justificar la centralización de sus regalías. Otras son las verdaderas razones de peso, como lo veremos enseguida.

### Regalías: escenario de destinación

El interés del gobierno central del Presidente Santos por echarle mano a los recursos de las regalías tiene su fundamento en la crítica situación socioeconómica heredada del gobierno del doctor Álvaro Uribe Vélez, en particular la referida a la situación fiscal y financiera del país, al igual que la **Regla Fiscal** para solucionarla.

Con esa Regla Fiscal se pretende mantener el modelo económico profundizado desde su primer gobierno en el 2002, el cual prioriza la transnacionalización y desterritorialización de la economía, confía su dinámica a la fortuna de la mano invisible del mercado global y a la disciplina impuesta por el FMI; soporta el crecimiento económico en las privatizaciones de los activos del sector público, y le brinda prerrogativas al sector exportador y financiero interno y externo a través de las medidas fiscales y monetarias que sean necesarias, como el control de la inflación, la revaluación de la moneda, los subsidios y la baja tributación, entre otras; que según el decano de Economía de la Universidad de Los Andes, Alejandro Gaviria, el gobierno de manera irresponsable promovió firmando pactos de estabilidad tributaria que exime a muchas empresas del pago de impuestos por un tiempo largo, quedando blindadas ante una reforma tributaria que

le permita conseguir más recursos cuando sean necesarios. O como afirmara Juan Camilo Restrepo, esas gabelas a los más ricos suman 7.3 billones de pesos, proponiendo perfeccionar el recaudo de impuestos por sobre la creación de nuevos.

Igualmente con su política petrolera, al convertir a Ecopetrol en una empresa mixta la liberó de tener que girarle las ganancias petroleras cuando el Estado las necesitara, pues el proceso de capitalización de la empresa la excluye de las cuentas del gobierno, no solo porque cambia su naturaleza jurídica, sino porque, además, cumplirá con una serie de requisitos que garantizan que funcione con criterios puramente empresariales. ECP desde el 2008 no hace parte de la estructura de las cuentas del sector público, sus ganancias (superávit) que habían contribuido tradicionalmente a contrarrestar los resultados negativos del gobierno (déficit) ya no le serán girados al gobierno.

Ligadas la crisis financiera del modelo a nivel mundial en el 2008, esas políticas terminan recalentando las arcas del Estado, poniendo en calzas prietas su propia actividad económica pública, al tener que pagar los platos rotos de la encrucijada en que se encuentra el modelo implementado; y que origina para el Estado, entre otras, un alto endeudamiento y déficit fiscal, y una complicada política cambiaria.

Es en ese escenario que se comprende el interés del gobierno del Presidente Santos, por “sanear” el manejo de las regalías con el fin de paliar la crisis del modelo, para oxigenarlo y mantenerlo vigente en el país. Hecho que pone en evidencia, que la diferencia entre el gobierno de la Seguridad Democrática y el de la Unión Nacional, será de estilo pero no precisamente de contenido.

### La crítica situación macroeconómica heredada

Según el Ministerio de Hacienda, el hueco en las finanzas del gobierno central viene aumentando de forma progresiva, toda vez que de estar en -2,3 por ciento del PIB en 2008, pasó a -3,7 por ciento para 2009 y en el Plan Financiero de 2010, se estima en -4,3 por ciento.

Parte de esa situación tiene que ver con la deuda externa que reinicia su crecimiento a partir del 2008, registrando el equivalente al 22,1 por ciento del proyectado para el año 2009. Los expertos consideran que esos resultados reflejan un cambio en la dinámi-

ca de demanda de empréstitos del exterior solicitados por Colombia en los últimos tres años, pues la cifra había disminuido entre 2007 y 2008, para volver a subir en el 2009 a un nivel superior con relación a hace dos lustros.

De ahí que como señala el diario *La República*:

*Las propuestas ventiladas durante la campaña Santos apuntaban hacia I) que los territorios cedieran la propiedad excedentaria de las regalías a favor del gobierno*

*central; y II) que esos recursos los utilizara el gobierno central para prepagar su deuda pública.* (La República. Regalías: hacia un SGP consolidado. Sergio Clavijo. 2010).

En ese orden resulta lógico que en el presupuesto nacional de 2010 la deuda ocupa el primer lugar (25.4%) entre las prioridades en que se distribuye, mientras ciencia y tecnología, y empleo ocupen los últimos lugares con menos del 0.2% de participación, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 5. Presupuesto Nacional 2010. Distribución**

Prioridad	Sector	TOTAL (Miles de millones de pesos)	%
1	Deuda Pública	37.377	25.4
2	Protección Social	30.867	21.0
3	Defensa y Seguridad	22.319	15.2
4	Educación	20.984	14.3
5	Hacienda	8.848	6.0
6	Interior y Justicia	5.968	4.1
7	Transporte	4.985	3.4
8	Acción Social	3.415	2.3
9	Ambiente, Vivienda D/Ilo Territorial	2.303	1.6
10	Minas y Energía	2.372	1.6
11	Planeación	1.356	0.9
12	Agropecuaria	1.262	0.9
13	Comunicaciones	1.246	0.8
14	Organismo de Control	1.009	0.7
15	Comercio, Industria, Turismo	472	0.3
16	Registraduría	495	0.3
17	Relaciones Exteriores	383	0.3
18	Congreso República	349	0.2
19	Cultura y Deporte	315	0.2
20	Presidencia	274	0.2
21	Ciencia y Tecnología	252	0.2
22	Estadística	242	0.2
23	Empleo Público	158	0.1
24	Dansocial	8	0.05
TOTAL		147.255	100

*Fuente:* Elaborado por Luis H. Hernández, con base en: Dirección General del Presupuesto Nacional. Comunicado de prensa N° 0-45. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010.

Según el gobierno esta cifra se distribuye de la siguiente manera: 83 billones para funcionamiento, 40

billones para el servicio de la deuda y 25.3 billones para inversión directa.

Durante el gobierno del Presidente Álvaro Uribe, buena parte de los rubros de inversión y funcionamiento que conlleva al endeudamiento se destinaron al Ministerio de Defensa con el objetivo de mantener la política de seguridad.

No es gratuito que ese presupuesto, que tiene un valor cercano a los 148 billones de pesos, sea definido por el gobierno como de “Sostenibilidad de la inversión en medio de la crisis”.

El comportamiento de su principal rubro: la deuda, señala en los primeros cuatro meses del 2010 un aumento que asciende a 55.251 millones de dólares, lo que corresponde al 19,4% del Producto Interno Bruto (PIB). Según el Banco de la República, los compromisos externos a abril pasado eran superiores en 1.505 millones de dólares a los registrados en el mismo mes de 2009, cuando llegaban a 53.746 millones de dólares (22,4% del PIB).

Del total de la deuda externa entre enero y abril de 2010 los compromisos del sector público sumaban 37.795 millones de dólares, 1.303 millones más que en el mismo lapso del año pasado. Entre tanto, la deuda privada alcanzaba 17.456 millones de dólares, 72 millones por encima de lo registrado en los primeros cuatro meses de 2009.

En cuanto la dinámica de recuperación económica, el horizonte, según Fedesarrollo, no es halagador, ya que el gobierno perderá el impulso fiscal del año pasado, porque según el presupuesto aprobado por el Congreso, se prevé una fuerte caída en los ingresos tributarios, lo que lleva una menor inversión pública en sectores importantes para la recuperación.

*“Al pronosticar un crecimiento de 2,4 por ciento para el 2010, Fedesarrollo sostiene que el impacto del impulso fiscal que el Gobierno Nacional pudo sostener en el 2009 se diluirá este año, de acuerdo con el presupuesto de gastos, el cual fue recientemente aprobado por el Congreso.*

*Lo anterior se explica en la fuerte caída de los ingresos tributarios contemplada en el plan financiero, lo que reduciría la menor inversión pública en sectores importantes para la reactivación”. (Portafolio. Producto interno bruto habría crecido 2%. 2010).*

Innegable que el Estado colombiano presenta dificultades presupuestarias que para resolverlas tendrá que apelar a lo que pretende combatir: el endeudamiento y la privatización. Acciones que no resolverán el déficit fiscal, por el comportamiento de las variables que rodean la crisis y que afectan los ingresos y la

ejecución del presupuesto: la recesión, la baja de la producción, de las ventas y de las exportaciones; el desempleo tanto nacional como internacional, y con ello las remesas; la evasión de impuestos y el ocultamiento de patrimonio para mermar el aporte tributario.

Otro aspecto macro de esta situación se relaciona con la política de revaluación del peso, que el gobierno mantiene con el fin de mantener la actividad exportadora. Ese comportamiento demuestra una caída a partir del 2002, que se pronuncia en el 2009.

Cuadro N° 6 REVALUACIÓN

Año	Precio Dólar (A 31 de diciembre)
2002	2.864,79
2003	2.778,21
2004	2.389,75
2005	2.284,22
2006	2.238,79
2007	2.009,85
2008	2.243,59
2009	2.044,23
2010	1.817,40 (A agosto 27)

Elaborado por Luis H. Hernández, 2010.

Como se aprecia en el cuadro, se presenta en el comportamiento cambiario una diferencia del 36.5% entre el 2002 (\$2.864/dólar) y 2010 (\$1.817/dólar) que alerta a los exportadores directamente afectados y al Banco de la República, responsable ante el FMI del manejo de la disciplina cambiaria. En ese orden, las últimas medidas tomadas por la administración del Presidente Uribe para mantener la tasa de cambio, atentan contra su misma política fundamental de atraer capitales de inversión.

Mantener una tasa cambiaria competitiva en medio de la crisis, presiona la tensión económica del país y las arcas públicas, a través de una política que compensa a los exportadores afectados por la revaluación al subsidiarlos con el dinero de los contribuyentes. (Hofstetter, 2005).

## La Regla Fiscal de la Unidad Nacional

La Regla Fiscal es el instrumento político por medio del cual el gobierno de la Unidad Nacional se propone resolver la difícil situación fiscal y financiera antes descrita. La regla fiscal es un instrumento de

carácter económico que tiene en cuenta en su fórmula: la magnitud del gasto, el PIB y la deuda pública, al igual que la tasa de crecimiento, la inflación, la devaluación y las tasas de interés, entre otras, con el objetivo de lograr un mecanismo automático de control fiscal, o de los gastos del gobierno central. Con sentido común y alegoría bíblica se argumenta que la regla opera en la lógica de ahorrar en épocas de vacas gordas para cuando llegue la de las vacas flacas.

El instrumento se pone de moda en los años ochenta en pleno desarrollo del modelo neoliberal, a raíz de la crisis de la deuda, con el fin de evitar acudir al crédito externo y promocionar el desarrollo con ahorro propio. En América Latina son conocidas las experiencias de Chile, México y Perú.

En Colombia, en 1997, en el gobierno de Ernesto Samper, se implementa a través de la Ley 358 también conocida como Ley de Semáforos, la cual introduce límites al endeudamiento de los Gobiernos locales mediante la aplicación de indicadores de liquidez financiera.

El gobierno de Andrés Pastrana implementa una nueva regla fiscal a través de la Ley 617 de 2000, la cual pone límites al crecimiento del gasto corriente del gobierno, según la meta de inflación anual. La regla indica que el aumento de los gastos generales debe ser inferior al 50% de la meta de inflación y los gastos de personal al 90%.

Igualmente, el gobierno de Álvaro Uribe emite en el 2003 la Ley 819, denominada Ley de Responsabilidad Fiscal, dirigida al desarrollo de prácticas de transparencia y responsabilidad fiscal, que ordena al Gobierno Nacional presentar al Congreso cada año un Marco Fiscal de Mediano Plazo. (Banco de la República. Regla fiscal para Colombia. 2010).

La nueva regla fiscal con la cual quiere inaugurar su gobierno el presidente Santos, es heredada del presidente Uribe, elaborada por un comité interinstitucional conformado, entre otras, por el Ministerio de Hacienda, presidido por Óscar Iván Zuluaga, Planeación Nacional y el Banco de la República, con el objetivo de reducir la deuda del gobierno desde el actual nivel de 39.4% del PIB proyectado para 2010, a 28.4 % del PIB en el 2020, para lo cual se requiere un superávit de 1.3%. Regla que se aplicará a las finanzas del gobierno central que presenta una deuda del 87% de la deuda pública total.

*“la regla fiscal debe establecer el nivel del balance fiscal que debe mantenerse en cada momento del tiempo. Surgirá entonces mayor superávit cuando la economía crezca y menor cuando decrezca. Aplicando la regla que se va a implementar, las autoridades fiscales deberán ahorrar en época de auge económico y podrán desahorrar cuando la economía se contraiga, sin comprometer sus metas. La regla propuesta también contempla que los excedentes del sector petrolero se ahorrarán a través de un fondo si superan ciertos niveles y podrá disponer de ellos en caso contrario”.* (La República. La regla fiscal. José Darío Salazar. 2010).

Se parte del insumo sobre el cual las entidades territoriales ya cuentan con una normatividad adecuada, la cual les ha permitido sanear y equilibrar sus finanzas, así como mantener controlado el crecimiento de sus gastos.

*“La regla que el Gobierno Nacional Central seguirá en cada momento del tiempo  $t$ , a partir del año 2011, está dada por la siguiente expresión (las variables son definidas en porcentajes del PIB):*

$$bt = b^* + 0,3yt + ccip_t$$

donde  $b$  es el balance fiscal primario;  $b^*$  es el nivel del balance fiscal primario objetivo que hace sostenible la deuda en el mediano plazo;  $y$  es la brecha del producto, definida como la diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial, y  $ccip$  es el componente cíclico de los ingresos petroleros recibidos por el Gobierno Nacional. Este último se define como la diferencia entre los ingresos efectivos provenientes del petróleo en cada año –entendidos como los pagos de Ecopetrol al Gobierno por impuesto de renta y el giro de dividendos, más los pagos por impuesto de renta de las compañías petroleras privadas–, menos los ingresos proyectados por este mismo concepto para 2011 (año base)”. (Ibid. La República. La regla fiscal. 2010).

Se considera que el éxito obtenido por su implementación conlleva menores primas de riesgo y mayor acceso a los mercados financieros locales e internacionales. Igualmente, va a reducir el costo de uso del capital, generar menor volatilidad macroeconómica y propiciar un mejor ambiente para la inversión. Estos factores –considera el comité– crearán un círculo virtuoso, que termina favoreciendo la estabilidad y el crecimiento económico de largo plazo.

Esa regla, que entraría en rigor en el 2011, pone al centro de su consideración las regalías, dependiendo

de ellas el éxito de su implementación, que no quiere decir necesariamente el éxito salvador de la política.

Para su efecto el nuevo Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry presenta en el Senado un proyecto de acto legislativo con el fin de constituir un Sistema General de Regalías.

*“Según Echeverry, este proyecto que tendría primero una propuesta de reforma constitucional y otra reforma a la ley, tiene como objetivo establecer una misma disciplina fiscal de largo plazo para el Gobierno Nacional, departamentos y municipios.*

*En cuanto a la adopción de la regla fiscal y que está ligada al proyecto de reforma al régimen de regalías, el Ministro de Hacienda declaró que el país adoptaría el esquema de administración de los ahorros a través de un fondo”. (La República. Para crear puestos de trabajo, a deducir IVA: la propuesta de Echeverry. Ángela Quintero Velandia. 2010).*

Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones.

El proyecto suprime el Fondo Nacional de Regalías y constituye, a partir de la totalidad de las regalías y compensaciones percibidas por el Estado, un Sistema Nacional de Regalías (SNR). Serán sus beneficiarios: el Fondo de Ahorro y Estabilización, el Fondo de Competitividad Regional, el ahorro pensional territorial y la ciencia, tecnología e innovación.

### El Fondo de Ahorro y Estabilización

*“Será administrado por el Banco de la República y estará constituido por una parte del valor total de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones y tendrá como objetivo general absorber las fluctuaciones en el valor de las mismas, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios”. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Minas y Energía. Proyecto de Acto legislativo. Artículo 2. s.f.).*

Por su parte, el Fondo de Competitividad Regional será administrado por el Gobierno Nacional, con la pretensión de constituirlo en un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país. Estará conformado por el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional. El Fondo de Compensación Regional tendrá una duración de 20 años (hasta el 2031) y se destinará a las regiones más

pobres del país. Al Fondo de Desarrollo Regional, que tendrá duración indefinida, tendrán acceso todas las regiones del país.

Se considera que al final del vigésimo año la totalidad de los recursos quedarán concentrados en el Fondo de Desarrollo Regional.

Su justificación parte del supuesto que en los próximos 5 a 10 años los niveles de inversión en la actividad minera en Colombia tendrán un incremento significativo (Época de vacas gordas), que conlleva mayores niveles de producción y de ingresos para el país: Eso implica: 1. La implementación de mecanismos apropiados para la estabilización de dichos ingresos, 2. Una estrategia de política económica para establecer vínculos con los demás sectores productivos, que redunden en mayores niveles de crecimiento económico.

Al considerar la necesidad de una intervención de las autoridades económicas durante los períodos de crecimiento de los ingresos, se correlacionan las regalías con la regla fiscal con el pretexto del principio de equidad que debe tener esa autoridad, al momento de distribuir la riqueza.

Tres serán las dimensiones promotoras del desarrollo regional.

*“Primero, generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica, y mantener estable el gasto público a través del tiempo. Este es un concepto de equidad intergeneracional. Segundo, un mecanismo de inversión de los ingresos minero-energéticos que priorice su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social. Tercero, el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los colombianos, debe favorecer el desarrollo regional de todos sus departamentos y municipios. Este concepto de equidad regional fortalece la integración de diversas entidades territoriales en pos de proyectos comunes; promueve, además, la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo” (Ibid. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. s.f.).*

En su consideración, la implementación de la regla permite un manejo fiscal responsable que evita la volatilidad económica, inflación, cambios bruscos en la tasa de cambio y la recesión propia del auge y la caída de la bonanza minera energética esperada (Vacaciones flacas).

*De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, se estima que la inversión en la actividad minera*

ascienda a US\$57.000 millones entre 2010 y 2015; esto es aproximadamente 20% del PIB colombiano de 2010.

*Con la información disponible actualmente, es posible construir dos escenarios de producción de crudo en el mediano plazo. En el primero, el máximo nivel de producción llegaría a 1.250 miles de barriles diarios (KBPD) en 2015; a partir de ese año se reduciría gradualmente en la medida en que el proceso exploratorio no adicione reservas suficientes de crudo y gas y los campos actuales vayan deteriorando su producción y agotando sus reservas. En un segundo escenario, se prevé una producción que llegaría a cerca de 1.450 KBPD en 2018, como resultado de las inversiones de Ecopetrol en el desarrollo de crudos pesados, incremento en los factores de recobro de campos maduros y éxito en la actividad exploratoria, que le permitirían llevar su producción a 900 KBPD. (Ibíd. Ministerio de Minas y Energía, s.f.).*

El criterio de equidad enunciado en el proyecto, y clave en el plan de desarrollo del nuevo gobierno, es el que se aduce para justificar e involucrar en la regla fiscal las regalías.

*“... tres criterios de equidad deben guiar el diseño del nuevo uso de las regalías: la equidad regional, la equidad social y la equidad intergeneracional. Partiendo del principio de que el subsuelo de la Nación pertenece a todos los colombianos, los ingresos que se generen por su explotación también deberán ser distribuidos entre toda la población. Desde luego, no se pretende despojar a las regiones productoras y a aquellas que presentan algún daño ambiental por estar en zonas de actividad minera; pero sí se espera que los recursos generados por esta actividad contribuyan al desarrollo regional del país, privilegiando a las regiones más pobres, a través de un fondo de Compensación Regional que premie la asignación de recursos a estas” (Ibíd.).*

De esa manera considera que esa política va a permitir la gestión eficaz y transparente de las entidades territoriales, generando en ellas economías de escala con menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos, sinónimo de buen gobierno. Igualmente, va a promover el desarrollo del capital humano y demás sectores de la economía, que involucra la diversidad del aparato productivo y la estabilidad macroeconómica, tanto como la sostenibilidad fiscal, los cuales dan la posibilidad de “hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales contemplados en la

*Constitución Política, y aumentará igualmente el número de personas con acceso a los bienes y servicios básicos”. (Ibíd.).*

De esa manera a través de la Regla Fiscal las regalías se constituyen en la panacea para resolver los problemas que acumula en el momento actual el país.

## Comentarios finales

La ley no estipula los porcentajes asignados a cada uno de los fondos. Es de suponerse que el mayor porcentaje irá al Fondo de Ahorro y Estabilización y en menor proporción a los otros señalados: el Fondo de Competitividad Regional, el ahorro pensional territorial, y la ciencia, tecnología e innovación.

Al quedar asignado el manejo del Fondo de Ahorro y Estabilización al Banco de la República, esos recursos quedan por fuera de la autoridad del gobierno y sí bajo el control del Fondo Monetario Internacional, a quien obedece esa entidad.

Es de suponerse que los recursos serán destinados por el Banco al pago de la deuda y la compra de dólares para mantener competitiva la tasa cambiaria, de esa manera las regalías van a pagar préstamos ya girados a los Ministerios, muchos de ellos objeto de prácticas corruptas. Igualmente, ayudarán a los exportadores, lo que significa que esos recursos terminan concentrados en las manos de los de siempre.

Deja en veremos el mentado ordenamiento territorial y el cuento de la descentralización, supeditados a las incertidumbres de la crisis fiscal y a la fortuna de las regalías, igualmente inciertas por el tipo de actividad económica que las produce: La minera.

Embargada la suerte económica del país a la actividad minera energética, veremos su geografía sembrada de economías de enclave al mando de las transnacionales, y de millares de mazamorreros migrantes buscadores de fortuna, junto a insurgentes y paramilitares, con toda la tragedia social y cultural que ese tipo de explotaciones conlleva, y que tendrán que sortear las administraciones locales.

En ese orden la política económica del país vuelve, como ha sido su historia económica, a la reprimarización, dependiendo de la renta que producen quienes explotan los recursos naturales: las transnacionales, y a la fortuna incierta que comporta su explotación, debido a la existencia o no de los mismos, y a la volatilidad de sus precios

como commodities en el mercado internacional. Un embargo del destino económico a los caprichos del capital transnacional y a la fortuna generosa o no de la naturaleza, es decir, una mayor dependencia de los actores transnacionales mineroenergéticos protagónicos de la economía neoliberal y de su rector financiero, el FMI.

Igualmente, esa reprimarización económica conlleva el aumento en el deterioro de las condiciones ambientales, cuyos costos pagan las comunidades locales, que no aparece por ningún lado en el proyecto ni en la Regla Fiscal, atentando contra el bienestar de las generaciones futuras, por la agresividad que conlleva la búsqueda y explotación de recursos naturales.

Finalmente, la propuesta evidencia el fracaso en el país de la política del modelo económico-neoliberal en vigencia, que según el recetario, modernizaría (industrializando) la economía del país, haciéndola menos dependiente, más autónoma, y endógena; a los gobiernos más transparentes e institucionales, y a sus gobernados con mejores niveles de bienestar. Una política orientada y vigilada por el FMI, cuyos éxitos reducidos al aumento del PIB por efecto de las

privatizaciones de los activos públicos, y al control de la inflación a costa de la tasa más alta de desempleo en el hemisferio, quedaron concentrados en una minoría transnacionalizada, junto al aumento del conflicto rural y urbano, el auge de las actividades ilícitas de las drogas, la corrupción político-administrativa y el deterioro del medio ambiente, entre otras. Porque en este sentido en Colombia, la privatización operó diferente a Chile en donde el producto de las privatizaciones se ahorró para utilizarlas en la actual época de vacas flacas.

Ese modelo que hace crisis en el 2008 a nivel mundial con el crack financiero, pretende ser mantenido y oxigenado por el gobierno de la Unión Nacional del doctor Juan Manuel Santos, a través de una nueva regla fiscal sustentada en la incertidumbre de una bonanza mineroenergético, las transnacionales, el FMI y la renta que representan las regalías.

En cuanto a la corrupción, nos resulta un cuento, pues ahora las regalías seguirán siendo su objeto, ya no abajo, en las entidades territoriales, sino arriba, en las nacionales, y más allá, que no se sabe al final de cuentas cuál es peor para la población.

- Banco de la República. Aula Virtual. *lablaa.org*. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/faunayflora/orinoco/orinoco14c.htm> (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Banco de la República. Regla fiscal para Colombia. *banrep.gov.co*. 7 de julio de 2010. [http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub\\_regla\\_fiscal.htm](http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_regla_fiscal.htm) (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Caracol. *Actualidad. Nuevas irregularidades con las regalías que recibe Arauca denuncia la Contraloría*. Bogotá, 12 de febrero de 2009.
- Caracol. *caracol.com*. <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=762205> (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Contraloría General de la República. *Indymedia*. 2005. <http://www.colombia.indymedia.org/news/2005/24071.php> (último acceso: 10 de Septiembre de 2010).
- El País. *elpais.com*. 2010. <http://www.elpais.com.co/.../regalias-encuentran-entre-riqueza-y-despilfarro>. (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Gobernación de Arauca. Arauca. <http://www.arauca.gov.co/?id=2537&vn=Noticias&vercategoria=1&diarias=> (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Hirender. *Hirender.com*. [http://www.hirender.com/.../IMPACTO\\_REGALIAS\\_2008\\_2009.pdf](http://www.hirender.com/.../IMPACTO_REGALIAS_2008_2009.pdf) (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Hofstetter, Marc. *semana.com*. 16 de enero de 2005. <http://www.semana.com/.../batalla-contra-revaluacion/84141.aspx> (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- La República. *La regla fiscal*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Minas y Energía.
- Salazar, J. D. "La regla fiscal". *larepublica.com*. 6 de agosto de 2010. [http://www.larepublica.com.co/archivos/.../2010-08-06/la-regla-fiscalL\\_107355.PHP](http://www.larepublica.com.co/archivos/.../2010-08-06/la-regla-fiscalL_107355.PHP) (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Quintero Velandia, Á. "Para crear puestos de trabajo, a deducir IVA: la propuesta de Echeverry". *larepublica.com.co*. 1° de septiembre de 2010. <http://www.larepublica.com.co/archivos/ECONOMIA/2010-07-31> (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Clavijo, S. "Regalías: hacia un SGP consolidado". *larepublica.com.co*. septiembre de 7 de 2010. [http://www.larepublica.com.co/.../regalias-hacia-un-sgp-consolidado\\_108647.php](http://www.larepublica.com.co/.../regalias-hacia-un-sgp-consolidado_108647.php) (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- La Voz del Cinaruco. "Arauca entre los mejores planes territoriales de desarrollo". <http://www.lavozdelcinaruco.com/?id=3108&vn=1...> (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Minas y Energía. Proyecto de Acto legislativo. Artículo 2°.
- Portafolio. "Producto interno bruto habría crecido 2%". *portafolio.com.co*. 6 de septiembre de 2010. [http://www.portafolio.com.co/economia/economiahpy/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-PORTA-6937267.HTM](http://www.portafolio.com.co/economia/economiahpy/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-PORTA-6937267.HTM) (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Red Colombia. "Exgobernador de Arauca resultó ser un bandido". *redcolombia.org*. viernes 13 de junio de 2008. <http://www.redcolombia.org/index.php?option=content&task=view&...> (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Santander, Carolina. "Llanera". 2010. <http://www.llanera.com/?id=10940> (último acceso: 10 de septiembre de 2010).
- Santander, Carolina. "Tenemos que quitarle las regalías a la corrupción". 2009. [www.llanera.com/?id=10940](http://www.llanera.com/?id=10940) (último acceso: 10 de octubre de 2010).

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Hernández, Luis Humberto. 2010. Regalías: ¿A dónde irán? <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 7-20.	Hernández, Luis Humberto. (2010). Regalías: ¿A dónde irán? <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 7-20.	Hernández, Luis Humberto. "Regalías: ¿A dónde irán?" <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 7-20.

### resumen

El presente trabajo tiene que ver con el proceso de elaboración en implementación de un programa de formación de los altos directivos del Estado en la República Oriental del Uruguay. Este programa es visto aquí como una oportunidad de fortalecimiento de los cuadros directivos, en el ejercicio de sus cargos, frente a una posible forma de nombramiento a partir de criterios políticos, recogiendo aquí el debate entre la administración y la política. El propósito inicial que guía la elaboración del trabajo es el de exponer los componentes que son decisivos para el éxito de este programa; y dicho éxito no puede ser determinado aún puesto que se desconocen sus resultados, pero existen tres factores clave que pueden tener incidencia. Finalmente, su división consta de tres partes: la exposición del caso, el estudio de los factores determinantes para el éxito, y las respectivas conclusiones.

**Palabras clave:** Función pública, alta dirección, meritocracia, gobierno, capacitación, plantas de personal, selección de cargos públicos, maestría.

### abstract

**Training for senior management positions: is administration being strengthened regarding politics? An analysis of what is happening in Uruguay and possible factors in its success**

This article deals with implementing a senior executives' training programme for state officials in Eastern Uruguay. This programme may be seen as an opportunity for strengthening managerial staff's performance regarding their duties; it concerns a possible political criteria-based form of appointment, drawing on the debate between administration and politics. This article's initial purpose was to set out the components which may have been critical in the programme's success. Such success cannot yet be determined since the results are still unknown; however, three key factors may have had an impact. The paper consists of a case presentation, studying the factors which may have determined success and presenting the respective conclusions.

**Key words:** Public Service, senior management, meritocracy, government, training, managerial staff, public office selection, skills.

### resumo

**A formação dos cargos de alta direção: há um fortalecimento da administração frente à política? Análise do caso uruguaio e os seus possíveis fatores de sucesso.**

Este programa é visto aqui como uma oportunidade de fortalecimento dos quadros dirigentes, no exercício dos seus cargos, frente a uma possível forma de nomeação a partir de critérios políticos, acolhendo aqui o debate entre a administração e a política. O objetivo inicial que orienta a elaboração do trabalho é o de expor as componentes que são decisivas para o êxito deste programa. E o dito êxito não pode ser ainda determinado dado que se desconhecem os seus resultados; mas existem três fatores chave que podem ter incidência. Finalmente, a sua divisão consta de três partes: a exposição do caso, o estudo dos fatores determinantes para o êxito, e as respectivas conclusões.

**Palavras chave:** Função Pública, Alta Direção, Meritocracia, Governo, Formação, Quadros de pessoal, Seleção de Cargos Públicos, Mestría.

Recibido: abril de 2010/ Aprobado: octubre de 2010

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Facultad de Investigaciones, piso 1. Bogotá, D. C., Colombia

Hernández Castañeda, Ana María y Rodríguez Sanmiguel, Sergio. 2010. La formación de los cargos de alta dirección: ¿Hay un fortalecimiento de la administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 21-38.

# La formación de los cargos de alta dirección: ¿hay un fortalecimiento de la Administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito

ANA MARÍA HERNÁNDEZ CASTAÑEDA\*

SERGIO RODRÍGUEZ SANMIGUEL\*\*

## Introducción

El ensayo que se presenta a continuación muestra el proceso de implementación del programa de formación para altos directivos en la República Oriental del Uruguay, a partir de la metodología del estudio de caso y el análisis de ciertos factores que podrían incidir en el éxito de este proceso a nivel latinoamericano, recogiendo ciertos debates teóricos en torno a la tensión permanente entre la política y la administración y ciertos criterios de la ética pública, la construcción de ciudadanía y democracia, acompañados de ciertos elementos de la Nueva Gestión Pública que han sido los más notorios en los estudios de las burocracias latinoamericanas.

Por ello, el objetivo que se propone este trabajo es el de exponer algunos componentes que son decisivos para el éxito futuro del programa de formación de los cargos de conducción de la función pública de Uruguay, especialmente en aquellos que son determinados como de alta dirección. Frente a la pregunta de si el caso puede ser determinado como exitoso o no, intentamos responderla con la siguiente hipótesis de trabajo que es la siguiente:

La oficina del servicio civil uruguayo ha implementado dentro de su sistema de formación y capacitación un programa para la formación de la alta dirección del Estado: no es posible determinar si este caso es exitoso o no, ya que no se encuentran resultados al respecto, salvo en los arrojados en algunos antecedentes; sin embargo, se encuentran tres factores que pueden incidir en los resultados

\* Investigadora de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: anamariaheca@gmail.com

\*\* Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: moekje@gmail.com

que se arrojen: 1. La formación del alto directivo y su relación permanente con los niveles de gobierno y los funcionarios electos, 2. El contenido del programa y su relación teórico-práctica y, 3. El nexos entre el estudiante – funcionario y la administración.

### 1. La formación de la alta dirección en Uruguay: el caso

La formación de altos directivos del Estado no es una figura reciente en Uruguay o en otros países. Sin embargo, puede decirse, con anterioridad a la explicación del caso, que esto viene siendo una necesidad creciente de parte de las instituciones que ven en la figura del directivo un elemento central para ser formado y especializado, puesto que lleva en gran parte el destino de la organización.

Por eso, como antecedentes al programa de formación para altos directivos, se encuentra el siguiente: el curso de formación de altos ejecutivos de la administración pública realizado en Uruguay en colaboración con la Escuela Nacional de Administración Francesa (ENA). Esta experiencia, realizada entre los años 1988 a 1993, año de suspensión, y retomado desde 1996 hasta el 2001, se asemeja bastante a la que es objeto de estudio, ya que tuvo por objetivo realizar una formación específica en gestión pública. La ENA aportó el sistema de estudio y la metodología, mientras que la Escuela de Funcionarios aportó los profesores y la elaboración de los programas. Estaba dirigido principalmente a funcionarios públicos, y tenía un nivel de posgrado profesionalista<sup>1</sup>.

Los aspirantes debían pasar pruebas de admisión bastante exigentes, para reducir el número de candidatos (Villanueva 2007, 24). Quienes pasaban tenían dedicación exclusiva, con una intensidad horaria total de 1440 horas distribuidas diariamente con jornadas de ocho horas. Además de ello, el curso era gratuito y el funcionario seguía cobrando el sueldo correspondiente a su cargo, a pesar de que no cumplía con sus funciones. El curso se adaptaba a las realidades, problemas, características y exigencias de la función pública uruguaya. Tenía contenidos referentes a la gerencia empresarial, aunque estaba enfocada al sector público. Contenía trabajos prácticos sobre casos ocurridos en la administración pública uruguaya, y

al finalizar el curso, el estudiante – funcionario debía realizar una pasantía en una unidad organizativa diferente a la de su vinculación<sup>2</sup>.

Esto no estuvo exento de tener problemas. El primero de ellos era que no existía un vínculo formal entre el curso y el acceso a los cargos de conducción de la administración pública; este hecho hizo que se redujera considerablemente la cantidad de egresados, y sobre todo, de quienes accedían realmente a estos cargos. El segundo, que proviene del primero tuvo que ver con el impacto de dichos programas. Este impacto se dio de forma indirecta, al ver que se materializaba mediante el aporte que el funcionario daba en su respectivo puesto de trabajo, mas no directamente en los cursos de conducción.

En lo que respecta a la creación de los cargos de conducción, Uruguay ha venido planteando acciones desde la última década del siglo XX. A partir de la ley de presupuesto de 1996, se crean los cargos de alta gerencia para que fuesen ocupados por personal de la misma administración o por fuera de ella, con conocimientos específicos sobre la conducción o gerencia. Según Villanueva (2007, 24) esta experiencia no tuvo un mayor impacto, puesto que no terminó de concretarse, y además de ello fue distorsionada con algunas prácticas distintas a las previas. Este muestra el ejemplo de la Intendencia Municipal de Montevideo, en el cual se creó un escalafón de conducción al que se accede en la actualidad por concursos internos desde los escalafones tradicionales. Este escalafón tuvo en los últimos años la concreción de los concursos para proveer dichos cargos: se menciona que la experiencia aún está dándose, por lo que se desconocen los resultados<sup>3</sup>. Junto a ello, en la actualidad se encuentra en discusión del parlamento un escalafón de conducción para la administración central, cuyas características fundamentales están aun por determinar. Lo anterior es muestra de que el tema no ha sido punto central de la agenda, pero hace parte del conjunto de acciones que la función pública debe hacer para adaptar a sus instituciones a un contexto cambiante y complejo.

En lo que respecta a la formación, la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), desde el año 2005, se ha propuesto, como objetivo primordial, responder a las necesidades de capacitación y a las demandas for-

1 En el que se exigía como requisitos primordiales tener un título universitario superior o intermedio, o como equivalencia tener tres años de estudios universitarios y cinco años de experiencia en la función pública. (Villanueva 2007, 23).

2 Ídem.

3 Ídem.

muladas por los distintos órganos y organismos de la Administración Pública; para ello se hizo necesario elaborar e implementar un sistema integral de formación que fuera capaz de responder a las necesidades de esta y sus funcionarios. Se plantearon objetivos respecto a la programación y ejecución de cursos de dirección y alta dirección; de inducción a la administración pública y otros cursos temáticos adicionales dirigidos a todo el conjunto de los funcionarios públicos, bajo el compromiso de la Escuela de Funcionarios Públicos. Esta instancia se propone dentro de su plan estratégico 2005 – 2010, elaborar un sistema integral de formación que responda a las necesidades de la Administración Pública y sus funcionarios. Con ello, se establece como meta el elaborar un programa de formación para los cargos de conducción de la administración pública.

La escuela ha realizado dos tipos de cursos: el primero es el referido a los cursos de promoción, concernientes a la alta dirección pública destinados a organismos específicos, dentro de los cuales se encuentran cursos en materia de desarrollo cooperativo, mediación, trabajo en equipo, gerencia de proyectos, gestión financiera del Estado y negociación. El segundo tiene que ver con el “Programa de Formación para la Alta Dirección Pública” (Maestría en Gestión y Política Pública). Este proceso ha conllevado la realización de reuniones con diferentes instancias que tienen incidencia en la conformación del curso; entre ellas se encuentra la Universidad de la República, y la Escuela Nacional de Administración de Francia, la cual brinda los vínculos, apoyo y asesoramiento, “con el objetivo de compartir sus experiencias pedagógicas en el ámbito de la práctica profesional y en la investigación de métodos de formación adaptados a las necesidades de la Alta Función Pública”<sup>4</sup>.

El propósito surge, entonces, en torno a una calificación de aquellos funcionarios públicos que llegan a los lugares jerárquicos superiores, de tal forma que, se generen una serie de exigencias y que exista un compromiso real de gestión. Lo que equivale a decir, que la intencionalidad es perseguir un doble propósito en torno a la transformación democrática del Estado de cara a la ciudadanía, y la profesionalización de la gestión acorde con la dignificación de los funcionarios como servidores públicos. Dicha calificación se convierte en

obligatoria, pero de cara a la implementación del programa existen ya muchas ventajas<sup>5</sup>.

Formalmente, el convenio que implementa la nueva maestría fue firmado el 30 de marzo del presente año en la Escuela de Funcionarios Públicos, que funciona en la Oficina de Servicio Civil. Y teniendo en cuenta que el nuevo escalafón de conducción para la función pública en Uruguay, está comprendido por tres niveles: supervisión, nivel al cual se le atribuyen funciones de control directo de procesos, actividades y operaciones; luego la conducción y finalmente la alta conducción o dirección; es a este último nivel a quienes se les obliga a cursar la maestría en gestión pública.

Básicamente, atendiendo a la necesidad de que la escuela de funcionarios debía tener un rol protagónico en la formación de sus servidores públicos y con la asesoría de la ENA en relación con la metodología de la Maestría –que cuenta con una trayectoria de más de 60 años en la formación de los cuadros dirigentes del Estado Francés–, se establece que la formación debe tener nivel de Maestría y que, en consecuencia, la implementación debe estar a cargo de instituciones universitarias. Además, al constituirse como un requisito formal imprescindible para concursar por los cargos de la Alta Dirección Pública, debe tener un sesgo profesionalista, orientado a proporcionar conocimientos, destrezas y competencias operativas, destinadas específicamente al sector público uruguayo.

## 2. La formación del alto directivo y la tensión entre política y administración: ¿posicionamiento o coordinación?

Uno de los objetivos que busca el programa de formación de altos directivos del Estado es proporcionar a los aspirantes a los cargos, un conjunto de conocimientos y prácticas comunes a la administración pública, además mediante un acceso a la carrera funcional en la cual existan las posibilidades de movilidad y logro de los proyectos de vida. Esto muestra un intento por lograr que los mandos directivos se encuentren actualizados y puedan contribuir al proceso de reforma del Estado y la Función Pública. Se busca impedir la repetición de fenómenos que afec-

4 Publicaciones ONSC, revista No. 35, págs. 102-103. En: <http://www.onsc.gub.uy/>

5 “Lo importante es que los trabajos técnicos ya existen y los programas (de la maestría) ya existen. Pensamos que esta propuesta es un grito nacional. No es una innovación que pueda concitar la negativa de alguien. Es algo que de alguna manera la sociedad lo esperaba” Entrevista 27/07/2007, por [uruguayescribe.com](http://uruguayescribe.com).

taban profundamente como el parasitismo, el corporativismo, la corrupción, la ineficiencia y la falta de comunicación con la ciudadanía. En lo que respecta al acceso a una carrera funcional, la formación se convierte en un requisito indispensable para ocupar el cargo. Si bien eso sucede en los niveles de las estructuras administrativas, hay ciertos cargos en los que el nominador, elegido democráticamente a través del voto, requiere tener a su lado a acompañantes que garanticen el cumplimiento de los puntos de su plan de gobierno. Son cargos elegidos por confianza<sup>6</sup>.

Si se busca que esos cargos elegidos por confianza no puedan apropiarse del poder gubernamental para beneficio propio (Przeworski 2004); suceso que es determinado como inconstitucional, la labor del alto directivo es la de impedir que dicha apropiación suceda. Esto hace que el alto directivo se convierta entonces en un garante de la transparencia de las instituciones. Esta relación revive una tensión permanente en todas las organizaciones y que varios teóricos han mostrado, que es la existente entre la política y la administración. La forma en la que se maneje esa relación es crucial para el desarrollo de las organizaciones.

Para el caso uruguayo, esta tensión ha tratado de manejarse a partir de concebir a ambas dimensiones como complementarias antes que opuestas. Por un lado, siguiendo a Toma (2007) se mira a la política como aquella que determina una estrecha vinculación entre la lógica de las bases programáticas y la estructura actual del Estado, operando los cambios en un proceso dotado de legitimidad. Por su parte, la administración, vista como una dimensión científica, ayuda a imprimir rigor que produce coherencia estratégica y táctica de transformación, lo cual facilita encontrar soluciones acordes a las necesidades y requerimientos del país para generar cambios en la administración.

Frente a esta tensión surgen los siguientes interrogantes que servirán como partes que guían esta parte del ensayo. El primero surge a partir del rol que cumplirá el alto directivo en esta tensión. Nos preguntamos si la formación apunta a formar a un gerente en su sentido más estricto, un directivo con claros matices políticos o qué forma puede surgir. El segundo tiene que ver con el enfoque que toma la administración de

cara al cumplimiento de sus actividades: debido a la presencia de vicios políticos, tenderá a alejarse aislándose, o qué tipo de papel debe tomar. El tercero tiene que ver con la imagen que genera la política sobre el desarrollo de instituciones, y nos preguntamos si su influencia es negativa o no. El cuarto tiene que ver con la implementación de estas políticas y la viabilidad política que tendrán.

#### a. ¿A qué apunta la formación?

¿Cuál debe ser el sujeto que sale de un proceso de formación de altos directivos? ¿Debe ser un director, con características similares a las de un gerente, o un directivo con amplios conocimientos técnicos? ¿O debe ser un político con amplia capacidad de gestión, conciliación y convencimiento de todos los subordinados de la organización? Todas las preguntas anteriores se refieren al producto mismo de la formación de un alto directivo; es en últimas la finalidad en términos del sujeto receptor, la cual muestra cuál ha sido el énfasis que ha dado la instancia para realizar la formación. Antes de decir, a partir de los rasgos del programa y de las pretensiones de la oficina del servicio civil, cuál es el resultado del perfil del alto directivo, nos permitimos hacer unas anotaciones teóricas sobre cuáles han sido las pretensiones de la formación del funcionario.

Para ello, se debe recurrir a Weber, pues ha sido quien ha descrito el sistema burocrático con tal precisión, que se ha convertido en referente de implementación para muchas naciones, de ahí que ese mismo se haya convertido en una medida de éxito difícil de alcanzar. En lo que se refiere a las funciones de la burocracia, (Weber, 1969) se observa que toda actividad en la que esté inserta esta forma de organización y división del trabajo *“supone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido para jefes y empleados de una empresa privada como para funcionarios públicos”*. Este aprendizaje determinaba el desempeño en el cargo, el cual se realizaba según normas generales. Cabe decir, que hasta ahora en dicho aprendizaje no se agregaba ninguna pretensión teleológica a la función que desempeñaba el funcionario, sino que solamente se suscribía a la función individual, no al conjunto.

La tensión que se colocaba en ese esquema de formación en dicha organización nacía de ver como a la vez que surgía un *“espíritu evolutivo de los funcionarios modernos, que se van transformando en un conjunto de*

6 El que se constituya en un requisito es una garantía que ofrece la función pública para que quienes ocupen los cargos sean personas idóneas. Pero, en el caso de los cargos de alta dirección tendrán una cercanía especial con este tipo de cargos, ya que pueden estar en niveles superiores a este, o bajo su supervisión.

*trabajadores intelectuales excelentemente especializados, gracias a una muy intensa preparación, así como con un honor estamental muy perfeccionado, con el altísimo valor de la integridad” (Weber 1999, 32), se consolidaba un tipo de funcionario que provenía de la simpatía con el partido, en los que, de no existir los primeros, “se cerniría sobre nosotros el riesgo de una tremenda corrupción e inclusive peligraría gravemente la positiva acción del aparato estatal” (Weber, 32)<sup>7</sup>.*

No obstante, el tipo de formación que debía recibir ese funcionario no debía inmiscuirse con los asuntos políticos, ya que eso era un acercamiento a la demagogia que existía entre los políticos modernos, y al tratarlo, “conforme a su naturaleza, suele ser un pésimo demagogo” (Weber, 33), haciendo que le fuera un asunto totalmente vedado, y desprovisto de ira y de prevención<sup>8</sup>. Pero como un elemento que subyace fuertemente en el quehacer de ese funcionario, sea cual fuese su nivel de prestancia, y es el principio de responsabilidad existente entre el funcionario y el político, en donde el primero:

*“(…) el cual se ennoblece con sus aptitudes para cumplimentar con precisión y a conciencia, como si correspondiese a sus propias convicciones, las prescripciones de la autoridad superior, aunque a él le parezcan contrarias a la verdad y sobre las cuales el funcionario descarga, claro está toda la responsabilidad. De no existir esta negación de su yo y esa disciplina ética, en el sentido más elevado, se desmoronaría toda la maquinaria administrativa” (Weber, 32).*

Como ya se dijo anteriormente, la descripción hecha por Weber de la burocracia como forma efectiva de organización, hizo que muchos de los gobiernos decidiesen racionalizar sus sistemas a partir de este modelo. Si bien ello contribuyó, por ejemplo en el caso de los Estados Unidos en la civil service reform a limitar el número de cargos provistos por elección política frente a los elegidos por capacidad y por mérito, a fortalecer el aparato estatal frente a los influjos que realizaban los partidos políticos, el cual era necesario para fortalecer las necesidades de esa época, se pro-

dujo, por una parte, un crecimiento exacerbado del sector, junto con una impersonalidad frente al ciudadano y un apego a la regla que ha limitado y retrasado muchos procesos administrativos de importancia, pero por otro lado, una doble moral que consiste en ver, por un lado los aspectos formales de una organización frente a los comportamientos propios de los empleados y, a su vez, en la cultura organizacional.

Se entiende aquí que las características propias del sector público uruguayo han cambiado, (por lo que recibe un carácter de progresista), y dentro de ese cambio se encuentra también el de sus necesidades de formación. La idea de formar a un alto directivo como gerente o como político no contribuye a solucionar las necesidades del sector. Si se ve por el lado del gerente, se observa cómo este vuelve a plantear la idea del aislamiento técnico que se produce entre la administración y la ciudadanía. Pero si se ve por el lado del político, la formación debe ser tan integral que el político casi debe dedicarse por completo a conocer de los asuntos internos de la organización y solucionarlos, antes que potenciarla frente al entorno.

Entonces, ¿Cuál lado se debe escoger? La solución se encuentra, como muchos de los problemas de injerencia entre el sector público y privado, acudiendo a soluciones medias o híbridas. En este caso, lo que se observa del programa de formación es que el alto directivo es un agente dotado de instrumentos de conocimiento de la administración pública y las políticas públicas, que le permiten tener un dominio sobre los asuntos propios de su organización, los cuales se le evidencian en una práctica, pero enfocado hacia una relación directa con la ciudadanía. Es algo así como un alto directivo gerente con relación al ciudadano. Si bien esta salida se define como híbrida, se observa por sus rasgos que tiende a fortalecer más lo administrativo, pero con una relación política con el ciudadano.

Las razones por las cuales no se elige un político con tales rasgos de hibridación, corresponden más al deseo de las instancias relacionadas, que ven en este un funcionario que puede ser elegido democráticamente pero por el sistema de votos, a diferencia del que hemos denominado, que está articulado con la carrera funcional y con el sistema de mérito, lo cual es incoherente con lo anterior. Además, porque existe el temor de que pueda beneficiar intereses de su partido de origen.

7 Weber; 1999, 33 y ss. Sobre los casos de formación de funcionarios, Weber solamente destacaba el alemán, puesto que los funcionarios públicos “requerían contar con un título académico y haber pasado por pruebas de capacitación y de servicios previos durante un tiempo prescrito”.

8 El Funcionario debía tener en el ejercicio de su cargo, una cualidad sin ira et studio, que fue lo que denominamos como “sin ira ni prevención” a diferencia del político, que debía tener una cualidad ira et Studio, caracterizada por la parcialidad, lucha y pasión.

b. ¿Se aleja o no la administración con este tipo de formación?

De acuerdo con los argumentos ya planteados en torno a la relación que busca la administración con la ciudadanía, en el que se busca un diálogo abierto, esto es un indicio que la administración, no tiene un deseo de aislarse de la política, ya que esto le implica alejarse también de la ciudadanía. Los planteamientos clásicos en los que la administración se hacía hermética frente a los planteamientos políticos y a las demandas de la ciudadanía hacen parte de los asincronismos del sector público, los cuales justificaron las reformas neoliberales que recortaron muchas de las funciones principales de los estados, ayudados por los organismos económicos, que son denominados por Garnier (2004, 92) dentro de la reducción de gasto *tout court*.

Las necesidades que demanda la sociedad, con la continuidad de las inequidades sociales, requieren medidas en las que se tomen en cuenta sus planteamientos y no las iniciativas propias del Estado. Es lo que Mayntz (2001, 6 - 7) enmarcaría dentro de una transformación de un modelo tradicional, a formas modernas de gobernanza. Por lo tanto, la administración, por obligación y por necesidad, no puede alejarse.

c. La imagen generada por la política en las instituciones públicas: ¿hay una influencia negativa?

Una de las tantas consecuencias que ha dejado la implementación/adaptación del modo organización burocrática de Weber, es una imagen del político como abusador y como fuente de puestos para la organización. Frente a este tipo de planteamientos, que muestran al político que vive para y de la política, como un demagogo o un empresario capitalista, hay que guardar cierto recelo. Y debe guardarse teniendo en cuenta un conjunto de argumentos. El primer argumento proviene de la realidad reflejada por Weber en los Estados Unidos con el *spoils system* y su posterior reforma a través del *civil service reform* (ver Osbourne 1993, 40 - 43).

El segundo argumento proviene de los límites puestos por las administraciones al manejo del poder gubernamental. Przeworski (2004, 206 - 209) muestra cómo esos límites pueden darse a partir del control que pueden realizar los partidos de oposición o por otros poderes como el judicial o el ejecutivo. Sin

duda, una de las consecuencias que han dejado los regímenes democráticos es la de ver desde este autor el abuso partidista del poder gubernamental de las organizaciones como “fenómeno extendido e intuitivamente reconocido por los ciudadanos de la mayoría de las democracias” (Przeworski, 216).

Estos dos argumentos nos permiten revisar cuál ha sido, en muchos de los casos, la influencia política sobre las organizaciones, ¿pero en verdad puede considerarse como negativa siempre? En esta parte del ensayo quisiéramos contraponer algunos de los argumentos puestos por teóricos en los que se enfatiza en el carácter negativo de la influencia política. Lo anterior se hace con la intención de que la escogencia de un programa de formación no se realiza para excluir al funcionario elegido políticamente, sino que en virtud de la reforma del Estado, los funcionarios requieren de ciertas cualidades políticas para mejorar las relaciones con la ciudadanía<sup>9</sup>. Se enuncian a continuación los siguientes argumentos a favor de la influencia política:

Primer Argumento: hay una barrera por parte del funcionario de carrera hacia el funcionario elegido políticamente. Maynard – Moody y Kelly (1998 119 y ss.) muestran que esa barrera es generada por el mismo nivel en el que se ubican los funcionarios electos o sus adeptos. Si bien hay de parte de estos una voluntad de cumplir con los problemas que aquejan a la comunidad, y que se ofrecieron a solucionar en sus programas de gobierno, esa distancia entre los niveles hace que no pueda darse respuesta. En este caso, la influencia política no es negativa, sino enfocada únicamente hacia el cumplimiento del programa, pero es retrasada por la administración.

Segundo Argumento: El cumplimiento de planes estratégicos. La reanimación de la aplicación de la planeación estratégica en los gobiernos ha permitido que haya mecanismos de cumplimiento de parte de los funcionarios elegidos políticamente. Esto plantea un interrogante a las administraciones y con ello a los altos directivos, y consiste en ver que dichos planes tengan una temporalidad que le otorgue a la administración un carácter de estabilidad y cumplimiento en sus funciones. Dicha temporalidad

9 Se quiere hacer notar que se entiende a la política como al arte de persuadir y entender al contrario. Esto nos sirve para emprender, de cara a los requerimientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública un proceso de construcción de entidades públicas más abierto y democrático.

no puede afectar los objetivos misionales de las instituciones estatales.

Tercer argumento: La capacidad de gestión por parte del político. La realización de ciertas actividades requiere algunos recursos adicionales tanto financieros como humanos. De acuerdo a su capacidad de consecución de contactos importantes, dada su notoriedad pública, el político posee una capacidad mucho mayor que los administrativos. Además de ello, porque este tiene un apego mucho menor a la regla al momento de conseguir objetivos.

d. ¿Un proceso de esta índole tiene viabilidad política?

En el título correspondiente al trabajo mencionábamos que este programa iba encaminado a fortalecer a la administración frente a la influencia que ejerce la política sobre los empleos públicos. Hemos dejado de última esta parte por razones metodológicas y así ha quedado porque nos ha dejado bastantes cuestionamientos. Es decir, si la apuesta realizada por la ONSC y la EFP de fortalecer los sistemas de formación de funcionarios es vista como una forma de modernizar y fortalecer la función pública, ¿es esta una forma de fortalecer el acceso a los cargos directivos frente a la influencia política que pueda hacerse sobre ellos?

El problema que hemos dejado planteado tiene que ver tanto con los mecanismos de acceso a esos cargos, como en la idoneidad en su ejercicio. Este tipo de empleos tiene una clara confianza con el gobierno Nacional, por lo que supone una gran movilidad en su ocupación. Se aclara que esta movilidad se produce en aquellos cargos que son de Alta Dirección. En el caso se ha visto cómo el programa pretende hacerse como un requisito inamovible para quien desea entrar a esos cargos. No se soluciona la forma de provisión, que puede atender en algunos casos de la administración nacional, de la discreción por parte del nominador, que puede ser el presidente o delegado de este, o que también puede realizarse por la vía del mérito en la provisión, caso que solo puede darse en la media dirección. Por lo menos, si se cumple la obligatoriedad de llenar el requisito, se hace que las personas que ocupen estos cargos tengan los conocimientos adecuados.

Esto es una limitante para los partidos políticos que aspiran llegar al gobierno en cada elección presidencial o parlamentaria, ya que ante la prevención que toma la

función pública, estos se ven obligados a formar sus cuadros en este tipo de disciplinas, o de lo contrario, a recurrir a egresados que no trabajen en el sector para que lo hagan. El último recurso consiste en buscar a funcionarios egresados para que sean ascendidos a estos niveles. No obstante, la limitante puede ser rota, si los partidos políticos dejan sin fuerza dentro del parlamento la elaboración de la ley en esos aspectos. Por lo tanto, no hay un ganador claro y definido. La pregunta es: ¿el fortalecimiento del Estado depende de las luchas políticas por los cargos a ser provistos en cada gobierno?

### 3. Contenidos del programa: ¿teoría, práctica o equilibrio entre ambas?

Al realizar la descripción del caso, se mostró que dentro de las instituciones estatales del Uruguay se ha emprendido un proceso de unificación de los procesos de formación de los funcionarios públicos, que se ha reunido en la Oficina Nacional del Servicio Civil, pero especialmente en la Escuela de Funcionarios Públicos. Ambas, al definir en su plan estratégico un sistema de formación y capacitación (ver gráfico 1), definen como subsistema la formación de los cargos de conducción. Dentro de este subsistema hemos hallado el de la alta dirección. Este proceso se orienta a formar al alto funcionario bajo los enfoques de orientación profesionalista y generalista; por ello, se encuentra que la formación está orientada a dotar al funcionario de unos conocimientos teóricos y prácticos, pero que por sí solos no ayudan a resolver en la mayoría de los casos los problemas de las instituciones. Si bien se determina como generalista, esta formación deja de lado aspectos que van más allá del ejercicio de unas funciones por parte del funcionario: un componente ético con dirección hacia la comunidad, y no hacia la organización.

A continuación se desarrollarán cuatro aspectos que se refieren al programa. Estos tienen que ver con: 1. La pretensión de la formación de los funcionarios de la alta dirección. 2. El carácter de la formación. 3. Sus posibles desventajas. Como punto número cuatro tratamos de elaborar un enfoque normativo<sup>10</sup> que puede aportar a este tipo de procesos.

10 Cuando nos referimos a un enfoque normativo, nos referimos a aquel deber ser que debe tener la formación de alta dirección. Se realiza a partir de las observaciones vistas en el pensum de la maestría en gestión y políticas públicas.

La implementación de la “Maestría en Gestión y Políticas Públicas”, como programa de formación dirigido a ciudadanos y funcionarios que desean hacer parte de los cargos de alta dirección de las instituciones y entidades de la función pública, no deja de ser un proceso tanto innovador, al lado de otras experiencias implementadas en Latinoamérica. No deja de serlo, ya que un proceso que apueste a la formación de sus directivos nace de una intención de hacer que se mejore el desempeño del sector estatal, ante los problemas que hayan afrontado tiempo atrás. Pero así como es innovador, no deja de suscitar preguntas, especialmente con el por qué se forma a un tipo de funcionario. Algunas de las preguntas tienen que ver con:

1. ¿Por qué formar a un directivo?, y 2. ¿Acaso no se supone que este, en virtud de las exigencias y requisitos de su empleo, debe tener una formación especializada y adecuada para ejercerlo? Responder este tipo de preguntas nos lleva a hablar de la pretensión de este tipo de programas. Si se entiende que un funcionario de este nivel tiene como una de sus responsabilidades principales adoptar y elaborar políticas dentro de la institución que se encuentra a su cargo, esa responsabilidad requiere un tipo de conocimiento y experticia especial. Ahora, si se toma en cuenta el proceso de reforma institucional que ha emprendido el estado uruguayo desde hace ya varios años (y dentro del cual, se encuentra la función Pública), se busca que ese proceso corrija los errores cometidos antes de la reforma y no vuelvan a ser cometidos.

Estas dos premisas nos pueden llevar a la conclusión de que la formación de un alto directivo tiene importancia para la consolidación de la reforma que se ha implementado y para garantizar niveles de cumplimiento en las funciones de cada institución. Por ello, la formación de este tipo de funcionarios pretende formar reuniendo un conjunto de áreas o contenidos comunes al saber de lo administrativo público, contribuyendo además a la modernización, la eficiencia y la eficacia de las instituciones.

La importancia de este tipo de procesos dentro de las organizaciones es mostrada por Villanueva (2007). Para demostrarla, recurre a los procesos de globalización y a las semejanzas o entrecruzamientos existentes entre los campos de conocimiento que tienen las primeras, con respecto a las organizaciones privadas. Dentro de esas semejanzas están las de tener a sus cargos directivos con una formación adecuada. Para el caso de las organizaciones privadas, este recurre a la figura del MBA (Master of Business Administra-

tion), que se ha determinado, a partir de las exigencias del mercado como un requisito para el acceso, en oposición a quienes los ocupaban sin tener ningún tipo de formación relacionada.

Si bien Villanueva aclara que los ámbitos privado y público son completamente diferentes, a partir de sus finalidades, la figura de comparación llama la atención, pues el MBA se convierte en un punto de referencia, tanto por su intencionalidad, como por los conocimientos que dicho programa de formación tiene. Frente a este tipo de conocimientos es donde debe ponerse una cierta restricción, ya que ese tipo de programas contiene una serie de componentes de tipo financiero y administrativo que van encaminados al fortalecimiento de las empresas, su competitividad frente al mercado y la obtención de utilidades y ganancias.

La restricción consiste en admitir la importancia de este tipo de conocimientos dentro del funcionamiento de las organizaciones públicas: pero no puede dejarse de lado que la formación de un funcionario público está orientado al servicio público en general, en el que se encuentran las relaciones que con la sociedad permiten el desarrollo de una adecuada gobernabilidad. Ante todo, un funcionario público no deja de ser ciudadano, por lo que su finalidad es servir a la ciudadanía, haciendo que el Estado sea más democrático y abierto (Osbourne y Gaebler 1993, 50). Sobre este punto se hablará más adelante.

Los rasgos distintivos de este tipo de formación son la “profesionalista” y la “generalista”<sup>11</sup>. Al desarrollar más a profundidad el enfoque de formación generalista, el programa reúne unas áreas cuyo contenido e intensidad horaria se encuentran en el cuadro 2; además de ello, la realización de una pasantía en una organización en la que, en el caso de los funcionarios, debe hacerse en un lugar diferente en el que realiza sus funciones. Estas áreas contienen un carácter cualitativo y cuantitativo, lo cual le otorga un carácter integral. Esto permite, por un lado contener asignaturas en las cuales el aspirante en el ejercicio del cargo no se limite únicamente a ordenar, dirigir y firmar, sino que conozca la situación general de los estados financieros de la entidad, su ubicación dentro

11 Se define a la *profesionalista* como aquella formación que se destina tanto a aspirantes o funcionarios que ya posean un título profesional. La *generalista* es entendida como aquella formación que reúne un conjunto de conocimientos necesarios dentro del sector público, a diferencia de los cursos de capacitación y especialización, que enfatizan sobre un campo específico.

de los rubros presupuestales de cada ley, y el aporte de su institución o entidad al sector público en lo que se refiere al ahorro. Nos referimos aquí a los conocimientos de orden cuantitativo. Por otra parte, se recogen también los conocimientos referentes al análisis y diseño de políticas públicas, y a la estructura del Estado, así como a las metodologías de investigación, para la solución de problemas comunes a la institución. Estos son los de orden cuantitativo.

Con el propósito de reforzar algunos elementos centrales del programa, y antes de continuar con la discusión que en este numeral se ha adelantado, mencionamos algunas ventajas que ha adquirido la implementación del programa. En primer lugar, se observa la presencia de asesores expertos en la administración pública, como de egresados de procesos anteriores (ver caso). Esta ha permitido la resolución de problemas que llevaron al cierre del programa años atrás. Estos tienen que ver, en el caso de la terminación dada en el 2001 con la inexistencia de un nexo formal entre quienes estudiaban y la función pública, pero sobre todo, de un nexo entre estos y los niveles de dirección de las administraciones. Sobre esta relación se mencionará en este numeral.

En segundo lugar se encuentra el otorgamiento de la maestría dentro del nivel de posgrado por parte de la Universidad de la República de Uruguay. Esto al menos garantiza a quien se encuentre por fuera de la función pública, tener una experiencia adicional, así como un título de posgrado. De todas formas, así como la Universidad se encarga de proporcionar la aprobación del título mediante el convenio, la EFP se encarga de mantener al estudiante que no ha ingresado a la función pública con la posibilidad de ejercer este tipo de cargos.

En tercer lugar, se resalta la búsqueda de experiencias de otros países con similares programas de formación. Los aportes de países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México pueden significar elementos de avance para el programa de la maestría, si bien estos tienen diferentes modalidades de presencia del estudiante a los programas y dedicación horaria, entre otros. Pero el aporte internacional al que más se le presta la atención es el proporcionado por la ENA francesa, quien desde los antecedentes del programa mencionado en el caso ha estado proporcionando ayuda al proceso. La presencia de esta entidad en estos procesos otorga gran nombre y calidad al programa; esto otorga responsabilidad a los niveles de gobierno, ya que la experiencia dada por la

ENA muestra que sus egresados pertenecen efectivamente a los altos niveles de la función pública y del gobierno francés, por lo que la forma de establecer la articulación entre la maestría y la función pública en términos formales, garantiza y determina la efectividad del proceso.

Como se había sostenido en la hipótesis central, la precariedad de la implementación del programa no permite ver los resultados obtenidos, lo cual impide ver el éxito o fracaso. No obstante, en los aspectos relativos al programa existen ciertos vacíos de contenidos que son fundamentales en la formación del funcionario de la alta dirección. El primero de estos aspectos tiene que ver con la parte práctica. Si bien la finalidad de esta parte del programa le permite al aspirante adquirir un acercamiento a la problemática de una organización, así como a las exigencias del cargo, lo cual deriva en una cierta experiencia, no se contemplan figuras que permiten dar efectividad a esta parte y no hacerla un requisito.

Se mencionan dos figuras al respecto: la primera tiene que ver con el tipo de funciones que desempeñará el aspirante y el rol que tiene el tutor; la segunda, con los efectos que se generan sobre la organización cuando el aspirante comete errores en su pasantía. No existe claridad sobre el tipo de funciones que desempeñará el aspirante, pero sobre todo del tipo de empleo en el que permanecerá temporalmente. El cumplimiento de los planes operativos de una institución no puede verse estancado por el cambio del cargo directivo, y no puede suscitar resistencias por parte de los demás niveles inferiores de la planta de personal.

En este caso, plantear la figura del "Aprendiz del Jefe" puede ser sugerente para quien va a ocupar este tipo de cargos. No es una figura de orden decisional, sino de acompañamiento continuo de quien ocupa el cargo directivo. Así mismo, la labor del tutor no está del todo desarrollada. Se desconoce si este es un profesor de la escuela de funcionarios, o es parte de la organización en la cual hará la pasantía. Afirmamos aquí que un tutor que conozca plenamente las características de la organización, incluyendo la cultura organizacional es indicado para realizar la tutoría, ya que le permite estar atento ante cualquier interrogante o anomalía que se pueda presentar al aspirante. Sobre todo, para estar atento a cualquier posibilidad de que el aspirante cometa errores. Para definir qué puede hacer tanto el tutor como la organización, es indispensable que se defina claramente cuál será el

cargo que desempeñará este durante la pasantía; esto para contribuir a la definición de responsabilidades que este adquiere.

El segundo de estos aspectos tiene que ver con los componentes teóricos. Al revisar claramente un pen-sum de un programa de administración pública, que aquí hacemos como equivalente al de la maestría, se requieren, para el ejercicio de funciones de un nivel directivo, conocimientos que vayan más allá del análisis de políticas públicas. Estas se entienden aquí como el resultado de la elaboración de planes estratégicos, es decir, que al ser vistas como un nivel de la planeación, solamente se muestran sus resultados intermedios, que son las políticas y no el diseño de otros niveles como los planes de índole sectorial (o ministerial), y los proyectos, entre otros. Acentuamos entonces, la importancia de que dicho programa desarrolle componentes de planeación estratégica.

Pero el problema no está solamente en los contenidos teóricos que acumule el aspirante. El problema tiene que ver con la ausencia de ciertos contenidos que más que apuntar al desarrollo de funciones, apuntan al desarrollo de ciertas calidades. Nos preguntamos entonces ¿la perspectiva de la ética de lo público está planteada como contenido del programa? ¿La construcción de ciudadanía está presente en ellos? Con ello, ¿la posibilidad de crear instituciones no solo eficaces, sino cercanas al ciudadano, es decir, democráticas de acuerdo a los fines del Estado, está presente? Como un acercamiento parcial, podríamos decir que permanecen implícitos, pero no están claramente definidos.

Lo anterior nos lleva a definir una perspectiva normativa de formación de un directivo público. El ejercicio que nos proponemos aquí no tiene que ver con el diseño de un programa ideal que pueda ser aplicable al caso uruguayo. Esto sería realizar una implementación a un sector que no se conoce, es como dar una receta a un enfermo desconocido. Lo que nos proponemos aquí es definir ciertos componentes que son centrales y transversales de la formación de un funcionario, cualquiera que sea su nivel.

Estos componentes se encuentran unidos a partir del eje “ética de lo público, formación de ciudadanía y acercamiento del Estado al ciudadano y democracia”. Consideramos, por ello, que todo proceso de formación, sea o no exitoso, debe tener presente estos componentes, no por tratarlos por separado, sino como elementos que son centrales y que definen el quehacer del funcionario público. Deben permanecer en

cada iniciativa que cada función pública o servicio civil nacional desarrolle.

¿Y por qué deben estar presentes? Cada estudiante tiene un interés diferente, en un programa de estos se encuentra una amplia gama de intereses y expectativas, que van desde el ejercicio de un empleo de grandes responsabilidades, pasando por otros que encuentran en dichos empleos un contacto directo con las comunidades, y termina con aquellos que quiere lucrarse obteniendo una especie de free rider en el cargo que ocupa (Garnier 2004, 104). Puede que todos los egresados accedan a un cargo de director, en virtud de las facilidades que la ONSC pueda brindar para que ocupen un cargo temporal o de carrera. Pero, ¿se garantiza que de tantos egresados, exista uno solo, o algunos que no tengan una noción ética y se dediquen a lucrarse de su cargo?

Esta pregunta, un tanto existencial e inclusive un tanto olvidada de los mecanismos disciplinarios que tenga el Estado uruguayo, muestra un poco cómo la perspectiva de la corrupción se encuentra presente en cualquier tipo de administración pública, sin importar el tipo de programas de formación o castigo que se implemente. La ética de lo público, entendida aquí como el conjunto de comportamientos que rigen el quehacer de todo funcionario y que buscan el cuidado de todo aquello que es de todos, es un componente a tener en cuenta, porque define en quien estudia una responsabilidad con la sociedad y con las cosas que son de la Nación, que debe estar en todas y cada una de sus acciones.

Este componente debe estar, como ya se dijo, en todo funcionario, no solo por el ejercicio de sus funciones en sí. El criterio funcional ha mostrado que las organizaciones tienden a encerrarse en sí mismas y no dar la cara a la comunidad (Hernández 2004), pero por el intento de separarse de ciertas labores que son políticas, ha olvidado acercarse a la comunidad. Los planteamientos weberianos de una administración impersonal, que eran expresión del tipo ideal con el que estudió la organización burocrática han hecho olvidar que el funcionario debe ser visto, ante todo, como un ciudadano. Y efectivamente lo es, antes de ejercer un cargo público, y en el momento de acceder, debe acreditar su situación de ciudadanía (Constitución de la República Oriental del Uruguay 1997, Art. 76). Pero no deja de serlo en el ejercicio de sus funciones, quedando con derechos y responsabilidades que son constitucionales.

El componente ético pretende dar al posible funcionario-ciudadano la garantía de que no le serán vulnerados sus derechos por ningún nivel de la administración, pero a la vez tiene la responsabilidad de garantizar que sus funciones, en cualquier empleo, no lo hacen superior a ningún otro ciudadano, y que debe estar disponible a cualquiera de las observaciones que surjan de este, independientemente de la índole que posea. Sigue siendo igual a los otros frente a la ley. El aspirante al ingresar a la función pública deberá tener en cuenta el mandato constitucional, que impone su despego de toda formación política, así como su servicio a la Nación, pero sobre todo que el funcionario existe para la función y no al revés<sup>12</sup>.

La aplicación de los planteamientos clásicos de la impersonalidad ha encerrado a las instituciones en la búsqueda de resultados que sean visibles para ellas y no para la sociedad para la cual sirven. El componente democrático recoge la perspectiva ética de responsabilidad y de ciudadanía para dar una perspectiva a las instituciones. Se supone que este debe aportar para que las instituciones sean más abiertas y disponibles al control ciudadano. Pero, ya que se define como un componente a tener en cuenta, también revela la continua obstrucción que las mismas suelen poner en el ejercicio de los derechos a la información.

#### 4. Nexos entre el aspirante y la administración

Al tomar en cuenta el numeral anterior en el que el aspirante realizaba la pasantía en una organización, que en el caso de los funcionarios se hacía en una diferente, mostrábamos una serie de ventajas y errores, así como vacíos que debían tenerse presentes. En esta parte del ensayo, se quiere mostrar cómo se realiza el nexo entre el aspirante y la administración, recordando que aspectos tales como el acceso a la carrera funcional ya han sido mencionados. En una primera parte se muestra cómo el funcionario no tiene a su disposición una figura que le permite dejar temporalmente el empleo, ni siquiera en el caso de la pasantía. En una segunda parte, mencionar

un elemento central en la permanencia del funcionario, y la sostenibilidad del programa que son las resistencias de la administración, y los criterios de selección. En tercer lugar, mencionar ciertos aspectos de la Nueva Gerencia Pública que ayudan a mostrar cómo realmente hay un proceso de cambio en la administración con la figura del alto directivo. Finalmente, realizar algunas anotaciones en torno a un interrogante que surge sobre si el programa puede solucionar los problemas presentes en la administración, lo cual es un factor determinante en la efectividad del programa.

La forma de dedicación del aspirante parece un asunto sumario en el proceso de realización del programa. Se supone que cada quien escoge la forma de dedicación de acuerdo a sus intereses, entre ellos a su disposición horaria. Y se define como un parecer por que es un asunto que puede determinar la efectividad del programa, por medio de su deserción. Igual, en el caso de los funcionarios no parece un asunto tan fácil. Para ellos, existen graves limitaciones en la escogencia de cualquiera de las dos modalidades, por que tal y como aparece en el programa, la escogencia de una dedicación, por lo menos limita la realización de una etapa. Esta limitación se hace más grave cuando se observa que tras la realización de la investigación por medio de la revisión documental, se arroja como resultado que hay una ausencia de una figura que le permite dejar el empleo temporalmente mientras realiza sus estudios. Hablamos aquí de lo que en Colombia en el Régimen del Empleado Laboral se denomina como comisión de estudios.

La inexistencia de esta figura, en cualquiera de las dos modalidades, ya sea total o parcial<sup>13</sup> le implica problemas. No podría realizar la dedicación total porque no podría abandonar el empleo, y no puede hacer la dedicación parcial porque en el momento de la pasantía no podría ocupar dos cargos a la vez. El funcionario se encuentra ante la decisión de abandonar su empleo por estudiar para otro que tal vez no podría ocupar. O podría iniciar sus estudios, pero tendría que desertar. Este problema fue solucionado con la iniciativa emprendida durante la década de los noventa, mediante la existencia de una salida temporal que era remunerada. Por ahora, las alternativas de

12 Artículo 58 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay: "Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política".

Artículo 59 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay: "La ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario".

13 Faroppa; 2007, 3 y ss. Son dos alternativas que vienen como modificación presentada a la experiencia anterior. Estas se ajustan de acuerdo a las necesidades. Hay entonces: 1. Una dedicación total de ocho horas diarias, y 2. Una jornada en la que se realiza una semana con ocho horas diarias, con un solo día a la semana con ocho horas semanales.

estudios en su búsqueda de ser flexibles, no lo son en este tipo de casos.

Encontrar este tipo de vacíos nos lleva a plantear un elemento que podría afectar la efectividad del programa: las resistencias de la administración. Estas son entendidas como aquellas acciones que son hechas por cualquier nivel de la administración (central o territorial), para evitar que este continúe con sus estudios combinados con su ejercicio del empleo, puesto que genera un vacío funcional que es difícil de llenar. Dichas acciones pueden presentarse en un amplio margen de posibilidades que van desde la acumulación de responsabilidades, interrupción continua de los estudios por atender asuntos propios del empleo, y que terminan con el retiro del servicio del funcionario.

En el fondo, las resistencias son la muestra de una situación de inmovilidad por parte del empleado sobre el empleo. Procede cuando las funciones del empleo están tan inmersas en el empleado, ya sea por su experticia o nivel de conocimiento, que ningún otro puede realizarlas porque las desconoce. Esto conlleva a que el empleado no pueda abandonar su empleo, pero sí el proceso. Este problema puede presentarse con mayor frecuencia en los niveles subnacionales de la administración, pues es en aquellos donde este tipo de figuras están más arraigadas.

Lo anterior es una consecuencia del agrandamiento del sector público, pero también en una consideración de la planta de personal como un elemento estático que impide la realización del proyecto de vida del funcionario. Sobre este punto se trabajará un poco más adelante, pero se debe tener muy en cuenta este tipo de problemas, estén o no encerrados mediante el fenómeno que acabamos de describir, ya que inciden sobre la sostenibilidad del programa y la eficiencia del gasto, ya que el Estado financia el 100% de los gastos por aspirante. Hay inmerso un componente de eficiencia del gasto que no puede ser olvidado a la hora de iniciar estos programas, y que exige el cumplimiento de ciertos indicadores. Se propone en este punto realizar una revisión a los sistemas de información de la función pública, para detectar las necesidades y alternativas de quienes son aspirantes en este tipo de procesos. Esto requiere tener una meta fijada del cumplimiento por parte de la instancia realizadora para saber cuántos y en cuáles condiciones salen como egresados de los programas.

También se requiere tomar medidas referentes a la admisión. Este aspecto ha permanecido como invi-

sible en el momento de hablar sobre los elementos atinentes al programa, pero tiene relevancia a la hora de conocer cuáles de los aspirantes pertenecen a la administración, y cuáles no; cuál es el tipo de vinculación laboral con la administración, entidad o institución de que provienen, nivel de calificaciones, etc., que permiten observar quiénes son los que acceden al programa. A la vez, también es importante para saber cuáles son los aspirantes que inician el proceso. Según los datos de la experiencia anterior (ver el caso) se mostraba que el examen debía hacerse más exigente por la cantidad de interesados que existía. Evidentemente, si se garantiza un programa de maestría gratuito y con posibilidades de ascenso, la cantidad aumenta considerablemente<sup>14</sup>.

El problema planteado anteriormente toca, en esta relación entre el aspirante (funcionario) y la administración, un tema referente a las condiciones de ocupación del empleo. En él aparecen dos temas: la movilidad, relacionada con la capacidad de ascenso, y la permanencia del empleado como sector público. Estos temas han sido objeto de discusión permanente con el ascenso del paradigma de la Nueva Gestión Pública (Saravia, 1997). Hablar del primero nos remonta a plantear un problema que han enfrentado las burocracias estatales, que tiene que ver con inmovilidad. Proponer políticas de ascenso en virtud de los estudios realizados es una forma de atacar, pero no es el problema de fondo. Sostenemos que el problema tiene que ver con la elaboración de una política a nivel nacional que permita estos procesos, en virtud de las etapas de transición que afronta actualmente la función pública uruguaya. Dicha política no solamente puede estar montada sobre los estudios realizados sino también sobre los resultados obtenidos.

Esto permite generar una posibilidad de cambiar y conseguir una mejor remuneración. Ahora, cuando nos referimos a la permanencia del empleado en el sector, no nos referimos a una permanencia *every life* en el empleo. Esta es una modalidad en la que el egresado del programa de formación en alta dirección no se pierda yéndose al sector privado, sino que permita la posibilidad de que el egresado aporte continuamente en su ejercicio.

14 Solo que si se tiene en cuenta la calidad de la dirección del programa (nacional y/o subnacional) y la pertinencia del examen de admisión como filtros de entrada, se contribuye a mejorar la efectividad.

El cuarto elemento a plantear nace de un interrogante que surge desde el primer numeral de este ensayo, que es el referente al programa. Al hacerlo, en este punto creemos que su relación con la administración es fundamental ¿El programa contribuye a solucionar los problemas de las instituciones públicas uruguayas? Si la finalidad del programa era la de dotar al aspirante de unos conocimientos teórico-prácticos, estos deben verse reflejados en el desempeño de la entidad. Pero la pregunta no deja de ser tanto peligrosa como inquietante, ya que la modernización y reforma del servicio civil depende de la solución de muchos problemas estructurales que tienen las instituciones, por lo que el papel del egresado incide directamente en ese proceso.

Como una afirmación parcial se diría que hay una diferencia entre los conocimientos que son comunes a las instituciones y las realidades propias que afrontan estas. El egresado no puede desconocer la realidad que rodea a cada organización, pero por sí mismo no es un actor que lleve consigo el cambio y la solución; es más bien el catalizador de los cambios que deben afrontar cada una de las instancias y actores relevantes en las instituciones. Si no asume ese papel, y así haya muchos egresados del programa, difícilmente el sector público podrá solucionar sus problemas internos. En síntesis, la inexistencia de resultados impide realizar una afirmación más concreta, pero la solución de los problemas de la entidad depende de los cambios que deben darse en la cultura organizacional, en las cuales el alto directivo es el catalizador, pero por sí mismo el número de egresados no garantiza más que la sostenibilidad del programa, antes que su efectividad. La efectividad se determina por el grado de aporte del alto directivo a los problemas de cada institución<sup>15</sup>.

## Conclusiones

El ofrecimiento de un programa de formación de posgrado para altos directivos del Estado hace parte de las medidas de implementación por parte de la Oficina Nacional del Servicio Civil, para atender a los requerimientos de la Carta Iberoamericana de Función Pública. Se recurre para su elaboración a la ayuda de expertos nacionales con relación a la formación de

funcionarios públicos, a la Escuela de Funcionarios Públicos y a experiencias internacionales, entre ellas la reanimación del convenio con la ENA de Francia, para dotar del sistema y los mecanismos de formación. Consideramos que el programa es una alternativa para garantizar la idoneidad en la ocupación de estos cargos. No obstante, señalamos un conjunto de factores que debían ser objeto de observación, puesto que aún el programa se encuentra en proceso de implementación. Por ello, nos abstuvimos de afirmar si el programa era o no exitoso, sino que vimos que esos factores podrían afectar, a nuestro criterio, la efectividad del programa. No obstante, como experiencia de formación a ese nivel, vale la pena ser observada dentro de las experiencias internacionales de la Función Pública Latinoamericana.

Dentro del primer factor se observó que la existencia de un alto directivo formado era una propuesta que reanimaba la tensión presente entre la política y la administración. Frente a este, el elemento que se agrega es que el producto de esta formación es un alto directivo gerente enfocado hacia el ciudadano. No obstante, no se puede dejar de lado que la influencia política, vista siempre como negativa, aporta algunas ventajas a las organizaciones. Esto puede potenciarse más si los políticos tratan de hacer mejor la política, siendo controlados efectivamente por los grupos opositores o los organismos de control. Por su parte, la administración no puede alejarse de su relación con la ciudadanía, si la pretensión es la de mantener un estado abierto y democrático.

Dentro del segundo factor mostramos cómo la maestría contenía un conjunto de conocimientos comunes y la realización de una pasantía. Anotábamos que en los conocimientos había una serie de vacíos que fueron llenados con el eje “Ética Pública, construcción de ciudadanía y democracia”, y en la parte práctica, en la definición concreta del papel del aspirante dentro de la institución y el rol del tutor. Si bien esta clase de procesos son innovadores en la función pública latinoamericana, se deben contemplar procesos de investigación en las instituciones. Conocer aspectos referentes al estado de los funcionarios susceptibles de recibir información, así como ciertos temas específicos de las entidades requieren el impulso de grupos de investigación.

Dentro del tercer factor se mostraban cuáles eran aquellos vacíos que existían entre el aspirante y el funcionario, que tenían que ver con la ausencia de figuras de vacancia temporal del empleo. Esto se

15 Y si la pregunta se liga a la eficiencia de las organizaciones, diríamos a partir de los resultados una respuesta del mismo calibre, en el sentido de que este no es un proceso que puede jalonar un solo directivo, sino un proceso que puede liderar conjuntamente.

añadía al problema de las “resistencias de la administración”, que revelaba figuras de inmovilidad en el empleo. Pero frente a esto hay dos elementos a plantear: la sostenibilidad por medio de la medición de impacto a través de indicadores, y la constante retoolimentación de los programas. Sobre este último se enfatiza en la necesidad de cumplir con las exigencias legales tanto nacionales como internacionales, para adaptarse a ellas y hacer que el alto directivo se encuentre a la par.

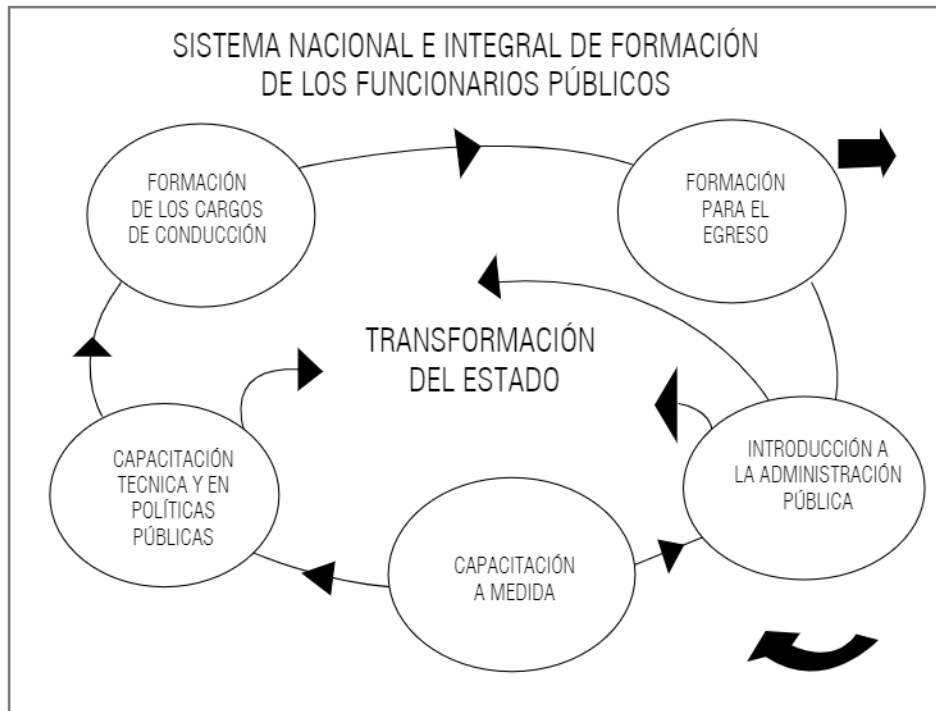
Pero sobre todo, en este factor debían tenerse en cuenta aspectos que son parte del paradigma de la Nueva Gestión Pública, como la movilidad en el empleo y las facilidades de ascenso. Pero hay otro elemento a mencionar, que es el de la flexibilidad en

las plantas de personal. El alto directivo se encuentra hoy ante plantas de personal fuertemente jerarquizadas y dependientes de la figura de la dirección. Una modificación en la relación entre el subordinado y el superior es esencial para desarrollar relaciones de confianza en las instituciones.

Finalmente, la efectividad de estos procesos es definida por la capacidad que tiene el directivo para movilizar las instancias de la institución a fin de promover reformas. Pero, estas requieren de tiempos largos y garantías de continuidad, pues en el fondo las reformas son cambios en la cultura organizacional, que calan en el comportamiento de cada empleado. Uruguay ha comenzado a dar sus primeros pasos, por lo que en todos sus aspectos, sus resultados son aún precarios.

## ANEXOS

**Gráfico 1. Sistema Nacional e Integral de Formación**



**Gráfico 2. Contenido resumido del Programa de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas**

N°	Módulo	Créditos	Carga Horaria
1	Estado y Políticas Públicas	6	30 hs
2	Gestión Pública	18	90 hs
3	Derecho Público	6	30 hs
4	Gestión Financiera del Estado	6	30 hs
5	Metodología de la Investigación	6	30 hs
6	Temas de debate contemporáneo	8	40 hs
7	Taller de investigación a la práctica profesional		40 hs
	Totales		290 hs

Fuente: Villanueva, 2007

### Apéndice 1.

#### CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. El currículo de la Maestría se integrará por cuatro ejes temáticos obligatorios, talleres y pasantías, y un

elenco de materias obligatorias no temáticas y optativas, seminarios y conferencias<sup>16</sup>. Sus ejes centrales están dados por elementos de Estado y Políticas Públicas, Derecho Público, Finanzas Públicas y Gestión Pública y que a su vez habría un quinto eje no temático al que se le atribuye una mayor importancia, vinculado a un trabajo de campo a realizar por los participantes, con apoyo de tutores.

2. La ejecución del programa procura una articulación permanente entre teoría y práctica y entre los contenidos temáticos de las asignaturas, para lo cual, en desarrollo de este cometido, y para efectos de ajustar la carga horaria a las demandas nacionales e internacionales de los programas de maestría, se propone fijarla en “512 horas lectivas, más un informe final que sintetizará conocimientos adquiridos y trabajo de campo (pasantía), orientado por un docente de la Maestría, estimado en 100 horas”<sup>17</sup>. Esto se realiza so pretexto de posibilitar instancias de inmersión y dedicación total de los participantes

16 Villanueva, Sergio. La Formación de los Funcionarios Públicos. Ejes de un compromiso decisivo y decidido. Pág. 29. En: Publicación Transformación, Estado y Democracia No. 30.

17 Ibid. Pág 30.

en cuanto al formato de los cursos, se apuesta por un régimen intermedio que no implique su alejamiento de la función pública por plazos prolongados, se puede perfectamente cursar la maestría en un año civil y destinar los meses de noviembre y diciembre para la realización del informe final.

3. Dicho convenio determinó la garantía de financiamiento por parte del Estado en función del principio de equidad (esto es, el derecho de todos). En consecuencia, dado que el curso sería de carácter obligatorio para concursar por los cargos de conducción, y en vista del derecho de todos los ciudadanos de ingresar y hacer carrera en la Función Pública con base a sus méritos y capacidades, y con independencia de sus recursos económicos, el Estado debe garantizar la financiación del posgrado y su gratuidad, lo que da lugar a que el Estado asegure que todos los interesados que además reúnan los requisitos tengan acceso a esta formación. De igual forma, como se mencionaba anteriormente, dentro de un contexto de equidad, también “incide en el mismo sentido la trascendencia fundamental de los cargos de conducción para asegurar la calidad de los servicios públicos, que constituyen un activo social y por tanto ameritan su financiamiento estatal”<sup>18</sup>.

4. Del mismo modo, se establece el perfil del egresado de la Maestría, en donde, para acceder a esta se requiere título universitario o formación equivalente, de forma que no se impide el acceso a los cargos superiores a recursos humanos valiosos que integran la administración pública, pero que sin embargo no cuentan con formación universitaria completa; además, se considera equitativo y conveniente ampliar la admisión a aquellos funcionarios que demuestren experiencia y méritos laborales que se juzguen como equivalentes por la Escuela de Funcionarios Públicos y todos aquellos que cumplan con la información requerida en tiempo y forma.

5. A consecuencia de los requisitos se establece un riguroso, exigente, complejo y transparente proceso de selección de los candidatos a cursar la Maestría. Para el efecto, este programa de formación está establecido por la normatividad vigente que regula el acceso a los cargos superiores, lo que da lugar a que son destinatarios potenciales de la Maestría, todos aquellos funcionarios que se encuentren en condiciones legales y reglamentarias para acceder a los cargos de alta

dirección pública o aquellos similares que pudieran establecerse.

6. Otro aspecto a considerar es que el cursar la Maestría no sería exigible a quienes ya ocupan los cargos de la alta dirección en virtud de los derechos adquiridos por los funcionarios. “Este sector del funcionariado debería ser objeto de otros programas de capacitación y formación permanente, ya sea de corte generalista u orientados a las especificidades del organismo en que se desempeñan”<sup>19</sup>. Dicho de otra manera, la Maestría lo que hace es proponerse como un proyecto estratégico orientado al fortalecimiento y desarrollo de la administración pública hacia el futuro, encaminado hacia los aspirantes a ocupar los cargos de dirección.

Todos estos lineamientos y exigencias implican un cambio organizacional profundo de cara a un cambio cultural de toda la Administración Pública y su relación con la ciudadanía. La confluencia Maestría-Carrera Funcional corresponde a una apuesta estratégica para la formación de los servidores públicos del mayor nivel jerárquico, teniendo en cuenta que sobre estos recae la mayor responsabilidad en el servicio público.

*“El Director Público debe ser una persona que valore su papel como servidor público, que incorpore o potencie conocimientos y destrezas que le permitan programar y coordinar la ejecución de actividades y el control de sus resultados, con conocimiento de la realidad social en la que está inmerso”<sup>20</sup>.*

7. Fundamentalmente, el servicio civil uruguayo lo que ha pretendido es consolidar de alguna forma un trabajo eficaz y eficiente que le permita encarar las reformas estructurales; para lo cual apunta a que esta formación de la alta dirección adquiera los conocimientos y las destrezas necesarias para el desarrollo eficiente y eficaz de las competencias requeridas para desempeñar sus funciones dentro de un organismo público y, simultáneamente, haga una valoración de la trascendencia que para la sociedad tiene su papel de servidor público.

Por último, la capacitación de los funcionarios públicos como eje central, atiende no solo a las necesidades de la Dirección Pública, sino también adquiere una estrecha relación con el enunciado formulado en el

18 Ibid. Pág 27.

19 Ibid. Pág 25.

20 Ibid. Pág 30.

epígrafe 52 literal c) de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita por Uruguay, que establece:

*“Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabilidad de los directivos en este campo”.*

8. En otras palabras, los funcionarios presupuestados que accedan al subescalafón “CO3” de alta conducción de la Administración Central están obligados a cursar el programa de formación. Pero en la Rendición de Cuentas se aclara que, sin perjuicio de lo

dispuesto, el Poder Ejecutivo “podrá modificar las condiciones de exigibilidad” del programa de formación, reglamentando su realización como requisito previo al acceso a los mencionados cargos.

Incluso, la Oficina Nacional del Servicio Civil, a requerimiento de los mandatarios, también podrá autorizar a participar en la maestría a los titulares de cargos del escalafón “CO2” de Conducción que se crea en la Rendición de Cuentas. Ese escalafón comprende cargos de conducción vinculados a programación, coordinación, gestión, control y ejecución de actividades, además de determinación de metas en corto y mediano plazo y asistencia especializada a niveles directivos.

- Carta Iberoamericana de Función Pública. (2006). CLAD.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1997).
- Garmier, Leonardo. (2004). El espacio de la política en la gestión pública. En: Bresser P. Luiz C., et ál. Política y Gestión Pública. CLAD – FCE. Ciudad de México.
- Faroppa Maillot, Carlos. (2007). Nuevas modalidades de formación para directivos públicos en el marco de la transformación del Estado. En: Revista Transformación, Estado y Democracia No. 31. ONSC. Montevideo.
- Hernández, Pedro (2004). Bases Constitucionales de Función Pública: Empleo Público. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá.
- Maynard – Moody, Steven y Kelly, Marisa. (1998). Relatos que cuentan los administradores públicos acerca de los funcionarios electos: cómo dar sentido a la dicotomía entre política y administración. En: Bozeman, Barry (1998). La gestión pública su situación actual. FCE. Ciudad de México.
- Mayntz, Renate. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En: Revista Reforma y democracia Número 21. CLAD. Caracas.
- Osbourne, David y Gaebler, Ted. (1993). La reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. Paidós. Barcelona.
- Przeworski, Adam. (2004) Política y Administración. En: Bresser P. Luiz C., et ál. Política y Gestión Pública. CLAD. – FCE. Ciudad de México.
- Publicaciones ONSC, revista No. 35.
- Saravia, Enrique. (1997). La situación laboral del personal de la administración pública. CLAD – PNUD. Santo Domingo.
- Toma, Miguel (2005). La Transformación del Estado, la construcción del sistema de servicio civil y la carta iberoamericana de la función pública. En: Revista Transformación, Estado y Democracia No. 29. ONSC. Montevideo.
- Villanueva, Sergio. (2007). La Formación de los Funcionarios Públicos. Ejes de un compromiso decisivo y decidido. En: Revista Transformación, Estado y Democracia No. 30. ONSC. Montevideo.
- Weber, Max. (1969). La burocracia.
- \_\_\_\_\_ . (1999). El Político y el científico.
- Páginas web: <http://www.onsc.gub.uy/>

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Hernández Castañeda, Ana María y Rodríguez Sanmiguel, Sergio. 2010. La formación de los cargos de alta dirección: ¿Hay un fortalecimiento de la administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 21-38.	Hernández Castañeda, Ana María y Rodríguez Sanmiguel, Sergio. (2010). La formación de los cargos de alta dirección: ¿Hay un fortalecimiento de la administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 21-38.	Hernández Castañeda, Ana María y Rodríguez Sanmiguel, Sergio. "La formación de los cargos de alta dirección: ¿Hay un fortalecimiento de la administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 21-38.

resumen

Este artículo examina el problema de la privatización de los servicios públicos domiciliarios desde las teorías del interés público y las teorías del interés privado. Cuando se aborda el análisis del problema, prevalece la concepción de racionalidad privada, perspectiva desde la cual se reduce a comparar la eficiencia pública contra la privada. La primera supone un crecimiento desmedido de la burocracia y problemas asociados con la falta de incentivos para los administradores públicos, argumentos que justifican en alguna medida la privatización. Al mismo tiempo se observa una relación crítica entre el sector público, el sector privado y algunos grupos políticos, por el juego de intereses que se crean en estas relaciones. Los procesos de privatización dejan entrever unas discusiones bastante interesantes tanto desde el punto de vista teórico como práctico. La teoría presupone que los procesos de privatización hacen más eficiente (y más competitivo) la prestación de los servicios públicos y habría asimismo una ganancia en la asignación global de los recursos. En la práctica, el papel de los grupos de presión es decisivo en sus resultados y no en todos los casos significa una ganancia en eficiencia ni en productividad.

Palabras clave: Privatización, sector público, sector privado, eficiencia, grupos de interés, elección pública, regulación.

abstract

Public service regulation and privatisation theories

This article uses public and private interest theories for examining the issue of public service privatisation. The concept of private rationality was seen to prevail when addressing and analysing this topic; such perspective reduces an approach to simply comparing public and private efficiency. The former supposes an excessive growth of bureaucracy and problems associated with a lack of incentives for public administrators, such arguments thereby justifying privatisation to some extent. A critical relationship can also be observed between the public and private sectors and some political groups due to the play of interests created in such relationships. Privatisation seems to hint at interesting theoretical and practical discussion. Theory assumes that privatisation makes public service provision become more efficient (and competitive), thereby benefiting communities/populations regarding the overall allocation of resources. Pressure groups' roles are decisive regarding results in practice and this does not necessarily mean a gain in efficiency or productivity in all cases.

Key words: Privatisation, public sector, private sector, efficiency, interest group, public choice, regulation.

resumo

As Teorias da Regulamentação e Privatização dos Serviços Públicos

As teorias do interesse público, sob o ponto de vista normativo e com base nos erros de mercado, propõem uma articulação entre a racionalidade económica e a regulamentação com um padrão de intervenção pública numa economia de mercado. Entretanto, as teorias do interesse privado sob o ponto de vista positivo, a partir das falhas do governo, suscitam uma mudança nos direitos de propriedade dos activos públicos (Regulamentação e privatização) que passam a ser propriedade privada. Contudo, quando se aborda o problema da privatização, prevalece a racionalidade privada, perspectiva desde a qual o problema se reduz a comparar a eficiência pública com a privada. A primeira pressupõe um crescimento desmedido da burocracia e problemas associados com a falta de incentivos para os administradores públicos, argumentos que justificam de alguma maneira a privatização, enquanto ao mesmo tempo se observa uma relação crítica entre o sector público, o sector privado e alguns grupos políticos, pelo jogo de interesses que se criam nestas relações. Por outro lado, os processos de privatização deixam prever umas discussões bastante interessantes tanto desde o ponto de vista teórico como do prático.

Palavras chave: Privatização, Sector Público, Sector Privado, Eficiência, Grupos de interesse, Eleição pública, Regulamentação.

Recibido: octubre de 2009 / Aprobado: noviembre de 2010

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. 2010. Las teorías de la regulación de los servicios públicos. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 39-56.

# Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos

PEDRO NEL PÁEZ PÉREZ\*

JOSÉ SILVA RUIZ\*\*

## 1. Introducción

Las teorías del interés público, desde el enfoque normativo y a partir de los fallos de mercado, proponen una articulación entre la racionalidad económica, la regulación y un patrón de intervención pública en una economía de mercado. Mientras tanto, las teorías del interés privado desde el enfoque positivo, a partir de las fallas del gobierno, proponen un cambio en los derechos de propiedad de los activos públicos (regulación y privatización) que pasan a ser propiedad privada. Sin embargo, cuando se aborda el problema de la privatización prevalece la racionalidad privada, perspectiva desde la cual el problema se reduce a comparar la eficiencia pública contra la privada. La primera supone un crecimiento desmedido de la burocracia y problemas asociados con la falta de incentivos para los administradores públicos, argumentos que justifican en alguna medida la privatización, mientras que al mismo tiempo se observa una relación crítica entre el sector público, el sector privado y algunos grupos políticos, por el juego de intereses que se crean en estas relaciones.

En esas circunstancias, el objetivo central de este artículo consiste en analizar la teoría de los procesos de privatización de los bienes y servicios públicos, desde el enfoque normativo, pero también desde la perspectiva de la elección pública, considerando la concepción y el papel que la regulación juega en cada uno de estos enfoques. Por otra parte, se propone una discusión entre el cuestionamiento a la propiedad y regulación públicas frente a la eficiencia, como uno de los argumentos más utilizados para promover los procesos de privatización, discusión que en muchos casos por su pretensión técnica ignora la relación con el bienestar social.

\* Ph.D Economía. Profesor. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: pedronelpaez@gmail.com

\*\* Ph.D © Economía. Profesor. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: josesilva46@gmail.com

resumen

Este artículo examina el problema de la privatización de los servicios públicos domiciliarios desde las teorías del interés público y las teorías del interés privado. Cuando se aborda el análisis del problema, prevalece la concepción de racionalidad privada, perspectiva desde la cual se reduce a comparar la eficiencia pública contra la privada. La primera supone un crecimiento desmedido de la burocracia y problemas asociados con la falta de incentivos para los administradores públicos, argumentos que justifican en alguna medida la privatización. Al mismo tiempo se observa una relación crítica entre el sector público, el sector privado y algunos grupos políticos, por el juego de intereses que se crean en estas relaciones. Los procesos de privatización dejan entrever unas discusiones bastante interesantes tanto desde el punto de vista teórico como práctico. La teoría presupone que los procesos de privatización hacen más eficiente (y más competitivo) la prestación de los servicios públicos y habría asimismo una ganancia en la asignación global de los recursos. En la práctica, el papel de los grupos de presión es decisivo en sus resultados y no en todos los casos significa una ganancia en eficiencia ni en productividad.

Palabras clave: Privatización, sector público, sector privado, eficiencia, grupos de interés, elección pública, regulación.

abstract

Public service regulation and privatisation theories

This article uses public and private interest theories for examining the issue of public service privatisation. The concept of private rationality was seen to prevail when addressing and analysing this topic; such perspective reduces an approach to simply comparing public and private efficiency. The former supposes an excessive growth of bureaucracy and problems associated with a lack of incentives for public administrators, such arguments thereby justifying privatisation to some extent. A critical relationship can also be observed between the public and private sectors and some political groups due to the play of interests created in such relationships. Privatisation seems to hint at interesting theoretical and practical discussion. Theory assumes that privatisation makes public service provision become more efficient (and competitive), thereby benefiting communities/populations regarding the overall allocation of resources. Pressure groups' roles are decisive regarding results in practice and this does not necessarily mean a gain in efficiency or productivity in all cases.

Key words: Privatisation, public sector, private sector, efficiency, interest group, public choice, regulation.

resumo

As Teorias da Regulamentação e Privatização dos Serviços Públicos

As teorias do interesse público, sob o ponto de vista normativo e com base nos erros de mercado, propõem uma articulação entre a racionalidade económica e a regulamentação com um padrão de intervenção pública numa economia de mercado. Entretanto, as teorias do interesse privado sob o ponto de vista positivo, a partir das falhas do governo, suscitam uma mudança nos direitos de propriedade dos activos públicos (Regulamentação e privatização) que passam a ser propriedade privada. Contudo, quando se aborda o problema da privatização, prevalece a racionalidade privada, perspectiva desde a qual o problema se reduz a comparar a eficiência pública com a privada. A primeira pressupõe um crescimento desmedido da burocracia e problemas associados com a falta de incentivos para os administradores públicos, argumentos que justificam de alguma maneira a privatização, enquanto ao mesmo tempo se observa uma relação crítica entre o sector público, o sector privado e alguns grupos políticos, pelo jogo de interesses que se criam nestas relações. Por outro lado, os processos de privatização deixam prever umas discussões bastante interessantes tanto desde o ponto de vista teórico como do prático.

Palavras chave: Privatização, Sector Público, Sector Privado, Eficiência, Grupos de interesse, Eleição pública, Regulamentação.

Recibido: octubre de 2009 / Aprobado: noviembre de 2010

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. 2010. Las teorías de la regulación de los servicios públicos. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 39-56.

# Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos

PEDRO NEL PÁEZ PÉREZ\*

JOSÉ SILVA RUIZ\*\*

## 1. Introducción

Las teorías del interés público, desde el enfoque normativo y a partir de los fallos de mercado, proponen una articulación entre la racionalidad económica, la regulación y un patrón de intervención pública en una economía de mercado. Mientras tanto, las teorías del interés privado desde el enfoque positivo, a partir de las fallas del gobierno, proponen un cambio en los derechos de propiedad de los activos públicos (regulación y privatización) que pasan a ser propiedad privada. Sin embargo, cuando se aborda el problema de la privatización prevalece la racionalidad privada, perspectiva desde la cual el problema se reduce a comparar la eficiencia pública contra la privada. La primera supone un crecimiento desmedido de la burocracia y problemas asociados con la falta de incentivos para los administradores públicos, argumentos que justifican en alguna medida la privatización, mientras que al mismo tiempo se observa una relación crítica entre el sector público, el sector privado y algunos grupos políticos, por el juego de intereses que se crean en estas relaciones.

En esas circunstancias, el objetivo central de este artículo consiste en analizar la teoría de los procesos de privatización de los bienes y servicios públicos, desde el enfoque normativo, pero también desde la perspectiva de la elección pública, considerando la concepción y el papel que la regulación juega en cada uno de estos enfoques. Por otra parte, se propone una discusión entre el cuestionamiento a la propiedad y regulación públicas frente a la eficiencia, como uno de los argumentos más utilizados para promover los procesos de privatización, discusión que en muchos casos por su pretensión técnica ignora la relación con el bienestar social.

\* Ph.D Economía. Profesor. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: pedronelpaez@gmail.com

\*\* Ph.D © Economía. Profesor. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: josesilva46@gmail.com

Es importante señalar que la privatización supone una racionalidad igual para cualquier sector, público o privado, racionalidad que se ha pretendido unificar bajo el paraguas de la economía neoclásica; se considera que las fuerzas del mercado dirimen la disputa con la provisión de los servicios públicos. Pero la lógica del mercado impone un criterio de toma de decisiones fundamentada en la maximización de beneficios bajo el supuesto<sup>1</sup> de mayor eficiencia y, por lo tanto, mayor bienestar social. Sin embargo, el análisis de estos procesos muestra como la eficiencia puede pasar a un segundo lugar y, a su vez, la regulación pasa a servir los intereses económicos y políticos de determinados grupos de presión desde la perspectiva de la teoría de la captura y la elección pública y se plantea una relación ambigua entre lo público y lo privado. De tal modo, luego de reflexionar sobre estos aspectos, veremos cómo algunos procesos de privatización se han llevado a cabo en América Latina y Colombia con relativo éxito económico privado, pero no público.

## 2. Las teorías del interés público y del interés privado hacia la regulación y la privatización

La teoría de la regulación y de los procesos de regulación estatal en general, como requerimiento para la privatización de los servicios públicos, ha sido estudiada desde tres enfoques. Por un lado, están las teorías del interés público y privado por el otro, la nueva economía de la regulación desde la posición de la nueva economía institucional. La primera teoría, desde un carácter normativo (la elección social) se concentra en lo que “debería” perseguir el Estado; es decir, en las recomendaciones políticas y en la búsqueda del bienestar social sin considerar las posibles desviaciones (por ejemplo, en eficiencia) ya sea por parte de la burocracia, del político, del gobernante o bien del regulador. Uno de sus propósitos es corregir las fallas de mercado que entorpecen la búsqueda del bienestar social. La teoría del interés privado, desde un enfoque positivo (la elección pública), analiza los comportamientos que producen las desviaciones del Estado en la búsqueda del bienestar social, con el fin de localizar y corregir sus potenciales fallas, mientras que la nueva economía institucional puede catalogarse como un efecto positivo.

1 Cuando se habla de un supuesto, no necesariamente este se cumple.

Así, podríamos sostener que la regulación económica tiene su origen en la necesidad de controlar las fallas del mercado (enfoque normativo). Sin embargo, cuando el Estado interviene para corregir estas fallas surgen algunas dificultades especialmente por el manejo de la información<sup>2</sup>, la de captura del regulador por el sector privado y la ineficiencia. En seguida se exponen brevemente estas teorías básicas de la regulación económica: 1) la regulación en función del interés público (enfoque normativo), 2) la regulación en función del interés privado o la captura del regulador (enfoque positivo) y, 3) la nueva economía de la regulación desde la posición de la nueva economía institucional.

### 2.1. La regulación en función del interés público (enfoque normativo)

En este enfoque, la regulación se concentra en promover el interés público. Desde esta posición es posible regular los casos en los que se producen fallas de mercado que afectan los hechos de la realidad: la competencia imperfecta (monopolios), la información asimétrica y las externalidades. Es decir, sirve para corregir prácticas mercantilistas ineficientes o inequitativas. La regulación no es la solución única, sino quizá es una segunda mejor opción (second best) también expuesta a problemas que se conocen como fallas regulatorias (Solanes 2000).

Sin embargo, es desde el enfoque normativo donde más se ha abordado la regulación de los bienes y servicios públicos. En efecto, a partir de Samuelson (1954) y Musgrave (1959) se estableció la denominada teoría de los bienes y servicios públicos. Samuelson mostró la contraposición que existe entre los “bienes públicos puros” y los “bienes privados puros” y trató de integrarlos en un modelo de equilibrio general. Los “bienes públicos puros” como la defensa y la seguridad nacional, la justicia, la educación para los pobres, las relaciones exteriores y los gastos de la administración central se financian con impuestos directos, sin contraprestación directa del Estado (principio de capacidad de pago: equidad vertical y horizontal).

2 Las dificultades con la información surgen cuando hay asimetría de información. La calidad de información que maneja el sector público a menudo es cuestionada especialmente por su escasez, por la calidad o bien porque el sector privado maneja una información cualitativamente superior a la del sector público o, simplemente se apropia de ella y la utiliza en su provecho.

La idea consistía igualmente en detener el crecimiento del Estado, y por eso Samuelson inclinó el análisis de la financiación de los bienes públicos hacia el principio del beneficio, que implica contraprestación y contribución de acuerdo con los beneficios recibidos, es decir, que cada contribuyente paga –cambio voluntario– según su consumo del servicio recibido (agua potable, electricidad, gas, carreteras, transporte, educación y salud, conocidos desde este enfoque como “bienes públicos impuros o mixtos” y “bienes de mérito”). Estos servicios se financian con impuestos que se convierten en cuasi-precios a través de tarifas, peajes, tasas y contribuciones. La crítica al modelo de Samuelson, desde el mismo enfoque normativo, surgió porque su análisis se centra en los “bienes públicos puros” que son los que menos se ven en la realidad, al contrario de los denominados “bienes públicos impuros o mixtos”, los cuales se deben financiar con impuestos indirectos y cuasi-precios. Son estos últimos “bienes impuros o mixtos” (más conocidos como servicios públicos) en los que el enfoque positivo centra su análisis para mostrar la ineficiencia de la prestación de servicios por parte del Estado y los que según su análisis deben pasar al sector privado.

## 2.2. La regulación en función del interés privado (enfoque positivo)

Los cuestionamientos a la regulación comenzaron a finales de los años sesenta del siglo XX. Se argumentaba que la regulación no respondía a sus objetivos por diferentes razones: la falta de claridad en los aspectos políticos y legales entre el regulador y regulado, la racionalidad económica del proceso regulatorio y de la intervención estatal, la captura de las actividades de interés público por parte de los grupos de interés particulares (sindicatos, gremios empresariales e industriales, asociaciones de empresas, etc.), la información y la experiencia concentrada en las empresas, el control de los reguladores a través de pleitos y litigios judiciales. El problema consistía, entonces, en la posibilidad de captura de los reguladores por parte de los grupos de interés, lo cual comprometería su juicio y podría terminar por favorecer a los grupos más influyentes en el proceso regulatorio: los individuos y las firmas.

El enfoque positivo de la regulación subraya un proceso de compensaciones entre las partes que intervienen en la actividad económica regulada, donde la decisión final del regulador tendrá por objetivo no la maximización de una función de bienestar social, sino

la de un beneficio político que favorece a los intereses individuales. Entre los principales autores exponentes de este enfoque se encuentran Stigler (1971), Jordan (1972), Posner (1976), Joskow (1989). De este enfoque se desprenden a su vez varias teorías económicas:

**Teorías de la regulación económica.** Stigler (1971) circunscribe su análisis al problema de la industria y advierte que el objetivo de la regulación consiste en detectar por qué una industria es capaz de utilizar al Estado para alcanzar sus fines, o bien cómo la empresa es utilizada por el Estado con fines particulares. Las empresas buscan el poder del Estado para imponer y sancionar determinadas políticas bajo su jurisdicción y coerción, con lo cual se podrían proporcionar o reducir ciertos beneficios. En esta teoría se sugieren cuatro instrumentos de política: 1) los subsidios directos, 2) el control al ingreso, 3) los mecanismos que afectan sustitutos y complementos y, por último, 4) la fijación de precios administrados.

La teoría de Stigler pretende mostrar cómo funciona la regulación que se dirige a proteger la producción y explica los beneficios o las cargas de la regulación, así como sus efectos sobre la asignación de recursos, en la cual las transacciones entre oferentes y demandantes de interés propio determinan el resultado regulatorio.

Para Jordan (1972) de manera similar a Stigler, el objetivo de la regulación es proteger a los productores; para Posner (1974) la regulación debe orientarse al análisis del monopolio natural, en el cual la demanda de un mercado importante se puede satisfacer al costo más bajo posible por una sola empresa en lugar de dos o más. Sin embargo, advierte que a medida que se fusionan las empresas tiende a desaparecer la competencia y, por tanto, se requiere que esta característica indeseable se corrija y se controle mediante la regulación.

**Teorías de la maximización de servicios.** Los partidarios de esta teoría consideran que la regulación es el resultado de las elecciones racionales de funcionarios públicos que buscan maximizar los servicios. Esta teoría presenta dos enfoques representados por Peltzman (1976), Sagansky y Porter (1976):

1. *El enfoque de quién toma las decisiones más significativas.* Las personas que están en capacidad de tomar estas decisiones son el regulador como político que pretende sobrevivir al definir políticas regulatorias que sirvan a grupos que más adelante pueden garantizarle su apoyo. Este regulador toma decisiones con base en consideraciones relacionadas con el

tamaño del grupo, los posibles beneficios que le reportará la decisión y los costos o cargas asociadas con el tamaño de los grupos opositores. Para el regulador como burócrata o la máxima autoridad de la agencia reguladora, su objetivo puede ser el logro de la eficiencia económica, pero sus decisiones también pueden verse afectadas por una multitud de factores, entre ellos, la información limitada, las oportunidades que tiene para su propia supervivencia, la presión de las empresas o de los operadores que regulan, así como también de los mismos usuarios o incluso de los políticos.

2. *El enfoque de la regulación de la conducta de las empresas.* Aquí se busca determinar la forma de regular todos los aspectos y las modalidades permitidas de comportamiento de las empresas que afectan el interés público. La regulación se entiende como el medio del que dispone la agencia reguladora para establecer los incentivos que lleve a la empresa privada (o pública) a maximizar el beneficio social, en una situación donde los intereses son divergentes y la información es asimétrica a favor de la empresa regulada.

Este enfoque de la regulación de la conducta de las empresas es central en el análisis de la regulación ya que considera problemas como la de precios de acceso, la de comportamientos no relacionados con los precios, la calidad de los servicios y la ambiental. Propone incentivos para mejorar la eficiencia, la tecnología y promover la competencia. Joskow (1974) y Mitnick (1974) estudian y sugieren elementos conceptuales que pueden aplicarse para comprender la relación entre el agente regulador, los operadores de los servicios y los usuarios.

### 2.3. La nueva economía de la regulación

Esta nueva regulación surge de los reparos de Coase (1960) a la teoría de las externalidades pigouvianas. Aquí el concepto de "externalidad" se considera innecesario y se enfatiza la ventaja de los "efectos perjudiciales", los cuales se pueden examinar como cualquier otro factor de producción. Por supuesto, Coase no es partidario de la acción estatal, ya que supone que esta se relaciona con costos elevados aunque admite la posibilidad de que "a la mayoría de las 'externalidades' se les deba permitir existir si se quiere maximizar el valor de la producción".

En ese orden de ideas, para Coase (1994, 27) el concepto de externalidad impone una intervención gubernamental (impuesto y regulación), aun antes de

que puedan considerarse otras opciones entre las que destaca la no acción, el abandono de una acción gubernamental anterior o simplemente la facilitación de las transacciones mercantiles.

La nueva economía de la regulación se ocupa del problema de agencia que surge como consecuencia de una estructura asimétrica entre el principal y el agente. Es decir, la regulación es una aplicación de la metodología principal-agente en la relación contractual entre el regulador y el agente regulado como lo proponen Laffont y Tirole (1994). El principal es el Estado (la agencia reguladora) que no posee toda la información y que detenta los derechos de propiedad de un activo o de la función administrativa más relevante. El agente regulado es el operador del servicio que administra la propiedad de los activos y, por tanto, es la parte informada sobre los detalles de sus contenidos específicos (insumos, tecnología y estructura de costos). Así, el problema de la regulación se relaciona con los costos de transacción, con los problemas de economía política y con información incompleta.

En el modelo principal-agente tres elementos son decisivos: la información, los incentivos y el diseño eficiente de los contratos. El principal debe encargarse del diseño de mecanismos de monitoreo e incentivos para que la agencia sea eficiente y permita al agente la maximización de sus beneficios. Un diseño inadecuado puede generar relaciones inconvenientes entre el principal y el agente que se pueden traducir en una asignación indeseable de los recursos que produzca pérdida de eficiencia, costos de transacción elevados que se asocian con el monitoreo de los contratos, y estructuras de incentivos inadecuadas que no estimulan un desempeño eficiente del agente. En consecuencia, si existe un entorno institucional apropiado, las relaciones entre el principal y el agente no generan fricciones.

Para Goldberg (1974) la regulación no se justifica porque existan condiciones de monopolio, sino por la necesidad de administrar la relación contractual. En su modelo, la agencia reguladora es un principal que administra un contrato de largo plazo en procura de los intereses colectivos de los grupos sociales. Esta perspectiva permite analizar los problemas que se presentan para administrar el contrato de largo plazo en situaciones de incertidumbre y también la relación de comportamiento del principal y sus implicaciones. En últimas, la regulación de un monopolio descansa sobre la necesidad de administrar el

servicio, determinar las inversiones, la tecnología, los costos y los precios (tarifas).

Por su parte, Williamson (2000) analiza la estructura del contrato de regulación para evaluar su eficacia y la estructura de las fallas que se presentan en la organización como consecuencia de factores humanos y ambientales. Los factores humanos se relacionan con la racionalidad limitada y el oportunismo, y los factores ambientales con la incertidumbre y la complejidad. Además, deben considerarse los costos, ya sean *ex ante* (redacción, negociación y salvaguarda del contrato) o *ex post* (derivados de desviaciones respecto a lo acordado, costos de arbitraje), los cuales pueden proporcionar una razón fundamental para la regulación del monopolio. En esta teoría se analizan ciertos problemas que Laffont (1993) acierta en describir como restricciones que condicionan la regulación: restricciones de información, restricciones transaccionales y restricciones político-administrativas.

En el primer caso, cuando se presentan restricciones de información como condicionantes de la regulación, se establecen tres clases de problemas relacionados, a saber, el riesgo moral, la selección adversa y la existencia de mercados incompletos.

Existe riesgo moral cuando una de las partes en una transacción puede realizar ciertas acciones que afectan la valorización de la transacción que efectúa la otra parte, pero que el regulador no puede ni observar ni controlar perfectamente. Como mecanismo de solución se sugieren los incentivos, de modo que la parte que realiza las acciones, impulsada por su propio interés, emprenda las acciones que exige el regulador.

La selección adversa ocurre porque los agentes tratan de aprovechar las diferencias de información para obtener beneficios adicionales. Este problema se contrarresta por una adecuada transmisión de información a través del mercado o de otros mecanismos.

Por último, los mercados incompletos se presentan porque no existen mercados ni contratos que cubran todos los riesgos inherentes a los intercambios presentes y futuros. Como los servicios públicos se consideran cuasi-mercados, la información es mucho más incompleta y, por lo tanto, no se pueden clasificar todos los riesgos para las valoraciones de cada agente.

En cuanto a las restricciones transaccionales, Coase (1937) muestra que en ausencia de costos de transacción no existe fundamento económico para la existencia de la empresa: si el mecanismo de precios es

gratuito, no sería rentable crear esas áreas de planificación dentro de las organizaciones. Según Coase (1960), el mundo que analiza la economía neoclásica sin costos de transacción no existe. Los mercados perfectos con costos de transacción nulos no existen, al contrario, el mundo real es un mundo donde coexisten los costos de transacción, derivados de problemas como la información asimétrica o como la acción colectiva, tipo "*free rider*". En contraste, la Nueva Economía Institucional considera una realidad económica caracterizada por costos de transacción positivos y racionalidad limitada del individuo, donde los derechos de propiedad y los mercados son incompletos y las instituciones tienen gran importancia (North 1981).

Coase (1960) también señala que los costos administrativos pueden ser tan altos que serían imposibles de manejar dentro de una sola empresa. Un mecanismo alternativo puede ser la regulación directa a cargo del principal, quien establece regulaciones que estimulen o restrinjan lo que debe o no hacer el agente y los mecanismos de cumplimiento. Sin embargo, plantea el mismo Coase que todas las soluciones tienen costos (la maquinaria administrativa del gobierno puede ser muy costosa) y, además, deben considerarse los costos sociales de los diferentes arreglos, así como el costo de emplear un nuevo sistema; es decir, se deben considerar siempre los efectos totales asociados, desde luego, con los costos político-administrativos.

Por su parte, la economía de los costos de transacción plantea la cuestión de la organización económica como un problema de contratación. Si debe realizarse una tarea particular, esta puede organizarse de varias formas alternativas. A cada una de ellas se asocia un mecanismo explícito de contrato y apoyo. En este caso se toman en cuenta la mayoría de relaciones de contratación, al igual que muchas implícitas, como lo sugiere Williamson (1985, 387).

En términos generales, las normas de cualquiera de los sistemas de regulación buscan resolver las disfunciones de los mercados a través de acciones concretas o prohibir las conductas perjudiciales, como en el caso de los monopolios a los que se les prohíbe abusar de su posición en cuanto a concentración excesiva del poder de mercado o porque que carecen de competencia.

El siguiente cuadro es una síntesis de los tres enfoques regulatorios y de las tres teorías existentes.

**Cuadro 1. Los enfoques regulatorios y sus características**

Enfoque Regulatorio	Características
Interés público (enfoque normativo) –fallas del mercado–	Existencia de un regulador benevolente que da respuesta a los intereses públicos, haciendo máxima una función de bienestar social. Los autores más influyentes Pigou (2010), Marshall (1997) Samuelson (1954), Baumol (1980).
Interés privado (enfoque positivo) –grupos de presión y fallas del Gobierno–	Según este enfoque, la regulación puede presentar fallas de captura de los reguladores por parte de los grupos de presión (las decisiones del sector público puede favorecer a los grupos más influyentes). - Existencia de un regulador no benevolente que intentará maximizar cierto bienestar político que va a favor de sus beneficios. - Proceso de compensación entre las partes que intervienen en la actividad económica que va a ser regulada. Los autores más influyentes son Buchanan, Joskow (1974), Jordan (1972), Stubblebine (1983), Stigler (1971), Posner (1974), Peltzman (1976), Becker (1983).
Nueva economía de la regulación (NEI) (enfoque institucional NEI) –características transaccionales–	La nueva economía de la regulación se ocupa del problema de agencia que surge como consecuencia de una estructura asimétrica entre el principal y el agente. La regulación es una aplicación de la metodología principal-agente a la relación contractual entre el regulador y el agente regulado. En el modelo principal-agente, dos elementos son esenciales: información e incentivos y el diseño eficiente de los contratos. Los autores más influyentes son Coase (1937), Williamson (1985), Laffont (1993), Hiriart, et ál. (2004), Spiller et ál. (2000), Levy, Stern (2000), Goldberg (1974), Weingast (1997).

Fuente: Recopilación de los autores.

### 3. Las tensiones en torno al concepto de privatización

La investigación sobre la privatización de los servicios públicos se ha llevado a cabo desde dos campos de estudio. Uno, asociado con Brada (1996) y Boycko (1996), busca identificar los métodos óptimos de privatización; el otro, representado por Hernández y González (2000), examina la discrepancia de eficiencia entre las empresas públicas y privadas. Desde luego que una de las razones más poderosas que justificarían la privatización es la ganancia en eficiencia económica aunque también lo que suena plausible, promover el apoyo suficiente para que un grupo político permanezca o alcance el poder, en cuyo caso la eficiencia probablemente se relega a un segundo lugar<sup>3</sup>.

3 Las empresas públicas (en realidad muchas de las instituciones públicas) se convierten en los llamados fortines burocráticos que no son más

En la relación entre privatización y eficiencia se da por sentado que las empresas públicas son menos eficientes que las empresas privadas entonces no producen bajo unos criterios de optimización. La ineficiencia se debe básicamente a la relación agente-principal<sup>4</sup> y a la naturaleza del sector público, pues se presume carente de incentivos para reducir costos y de ser bastante permeable a las presiones políticas de los

que una clientela política que hace un trabajo en favor de un político en ejercicio o de un candidato potencial.

4 En la teoría de la agencia, se presenta una interacción entre dos partes, a saber, el agente, que en este caso puede ser una empresa pública y el principal, que puede ser el gobierno central. El agente realiza algunas acciones delegadas por el principal, pero los intereses del agente y el principal son divergentes, al delegar la autoridad en el agente no se cumplen totalmente los objetivos del principal, ocasionando una pérdida de agencia.

grupos de interés (*realpolitik*)<sup>5</sup>. Si adicionalmente se supone que la privatización promueve la competencia y produce una regulación eficaz, se superaría aquella concepción según la cual “las empresas estatales... son ineficientes, derrochadoras, que producen bienes y servicios de baja calidad a costos muy elevados” como lo propone Kikeri (2004). En resumen, la competencia supone optimización pero, como se verá más adelante, la competencia no necesariamente implica más eficiencia aún más cuando se trata de la privatización de los servicios públicos.

Otra razón para avanzar –y de alguna manera justificar– los procesos de privatización descansa en las presiones fiscales del gobierno (conocidas como restricciones presupuestarias fuertes) y las necesidades constantes de financiamiento. Los gobiernos regionales, o lo que en Colombia se llamarían los entes territoriales, demandan recursos para cubrir su déficit fiscal, situación que en el extremo puede llegar a exigir un rescate fiscal que, desde luego, puede originarse en alguna parte de la Administración Pública, como por ejemplo en la gestión inadecuada de las mismas empresas públicas<sup>6</sup>. El rescate significa financiación adicional por niveles mayores de gobierno, como el gobierno central a un gobierno subnacional que es incapaz de servir sus obligaciones (Litvack, 2003).

Ampliando un poco más el análisis, cuando enfrentamos la privatización a la actividad pública o al interés colectivo, bien sea a través de procesos democráticos como en el modelo del votante medio o por el uso del poder discrecional del Estado, no puede verse, en todos los casos, como una medida inevitable o irreversible. Aun en contra de los puntos de vista más conservadores que quisieran un Estado minúsculo, que velara por los derechos de propiedad exclusivamente, hay situaciones en las que es necesaria la in-

tervención. Es el caso muchas veces mencionado de los bienes públicos que por su naturaleza no los puede proporcionar el mercado ni en la cantidad ni en la calidad con que lo hace el Estado. Entre estos bienes se encuentran la defensa nacional, las instituciones legales, la justicia, un sistema de derechos de propiedad<sup>7</sup> y las mejoras en la distribución de la renta por una tributación progresiva básicamente.

El carácter público de estas actividades es indiscutible aun cuando hayan sido sometidas a profundas reformas por la introducción de cuasi-mercados. La actividad pública también es evidente en otras actividades relacionadas con las obras de infraestructura y los beneficios sociales afines derivados, como la competitividad y la generación de empleos, la educación y los servicios públicos (el agua y los alcantarillados, la protección contra incendios y la recolección de basuras). Los servicios tienen esa connotación pública y tradicionalmente han sido proporcionados por este sector, aunque puede discutirse que desde el mismo interés público, la privatización y la regulación evitarían la concentración de la propiedad y el poder de mercado al promover la competencia. Pero aun con las leyes antimonopolio y la regulación de los mercados competitivos, se observan prácticas colusivas y monopólicas donde los oferentes no son un monopolio natural-público. La eficiencia y su manejo óptimo pueden quedar en entredicho.

Las consideraciones anteriores ponen de relieve varias controversias en torno a la naturaleza de lo público y de lo privado que trasciende la dicotomía público-eficiencia. La privatización de las empresas de propiedad del Estado implica un cambio de propiedad cuando los activos pasan del sector público al sector privado, aunque con la privatización “el cambio en la naturaleza de los derechos de propiedad conlleva una estructura diferente de incentivos para administrar y por tanto a cambios en el comportamiento administrativo y el desempeño de una empresa” como lo afirman Rosa y Perárd (2010).

En esta transición deben explicarse las “fluctuaciones de la asignación de los derechos de propiedad entre dos tipos de propietarios, inversionistas privados de un parte y el Estado de otra” (Rosa y Perárd, 2010). Pero en esta relación público-privada “el análisis de la

5 *Realpolitik* es un término que hace referencia a la toma de decisiones políticas, nacionales o internacionales con base en intereses prácticos más que en principios éticos, lo que en Maquiavelo equivale a la búsqueda y la retención del poder sin importar consideraciones éticas o religiosas.

6 Al respecto, es paradigmático el caso de las electrificadoras colombianas que a finales de 2010 por lo menos nueve de ellas estaban al borde de la quiebra por dificultades financieras. Las deudas contraídas superaban por lo menos la mitad del patrimonio, a pesar de la capitalización que les hiciera el Gobierno central, lo que dio argumentos para su privatización y saneamiento financiero, lo que implicó un costo adicional, además de la carga burocrática. Por otra parte, estas empresas operan en mercados “muy poco atractivos para el inversionista particular... no existe un número suficiente de usuarios industriales, comerciales y residenciales de estratos altos, que son los que finalmente garantizarían la rentabilidad del negocio” (El Tiempo, 2010). Parece ser que el motivo inequidad queda en un segundo plano.

7 Aquí también se encuentra un sesgo en los análisis económicos corrientes. Se tiende a creer que los derechos de propiedad se dan, se aplican y se analizan desde la perspectiva de lo privado, pero que los derechos de propiedad no aplican al Estado justamente.

política, incluida la administración pública debe sustentarse en la elección racional como un paradigma unificador [ya que] se espera que el paradigma de la elección racional proporcione la unidad teórica en la ciencia social por ser la base de la economía neoclásica, así como de la teoría del intercambio social en sociología y la elección pública en la ciencia política”, como lo expone Zafirovski (2002). Según lo expuesto más arriba, tanto el sector público como el sector privado y desde el punto de vista teórico (economía neoclásica) ambos obedecen a una misma racionalidad, porque de alguna manera la racionalidad se impone a cualquier agente económico y el Estado es un agente económico. Se trataría en efecto de imponer la racionalidad privada al sector público. En términos de la teoría no habría ninguna diferencia en que un servicio lo preste un ente público o una empresa privada porque los resultados esperados van a ser idénticos bajo el paradigma unificador de la racionalidad económica.

De acuerdo con Shapiro y Willig (1990), las empresas estatales pueden solucionar los fallos de mercado implementando políticas de precios que tengan en cuenta el costo marginal social y los beneficios derivados de la producción. Es claro que mientras la firma privada maximiza beneficios, la empresa pública tratará de maximizar algún tipo de bienestar social que es lo que en últimas las diferencia, aun en presencia de un monopolio natural sin que necesariamente haya pérdidas en términos de eficiencia. Pero si la empresa pública suministra el bien público y actúa en esta estructura de mercado concentrada y se le impone la racionalidad económica, tiene que cobrar un precio demasiado alto (no competitivo) y producir una cantidad socialmente insuficiente, es decir, que la empresa pública que opera en competencia imperfecta y se somete a la racionalidad económica tradicional está causando una gran ineficiencia que no puede ser resuelta por la propiedad gubernamental.

En este punto de vista social, donde la tecnología de producción ha sido elegida por las empresas de propiedad pública, los precios aumentan como resultado de la racionalidad económica o bajo la creencia de que se le debe imponer esa racionalidad. Pero lo mismo acontece si la empresa es privada y recibe recursos públicos para producir un bien o servicio, pues si depende de las transferencias públicas no tiene los incentivos para producir con eficiencia. Por el contrario y en vista de la influencia de los grupos de presión y la captura de rentas, la empresa privada buscará apoderarse de los recursos

públicos, de la debilidad institucional, para no producir nada y desde el punto de vista jurídico, buscar indemnizaciones del Estado, de manera que resultaría aún más ineficiente que la propia empresa pública.

Ese es el caso dramático de la concesión de obras de infraestructura. Históricamente para los Países no Desarrollados (PND) fue el Estado el que adelantó las grandes obras de infraestructura que hicieron posible el desarrollo del mercado interno y la cohesión territorial. Cuando se entrega al sector privado, la infraestructura de estos países sufre un retroceso evidente porque las obras o no se realizan, o incurren en sobrecostos o no se corresponden con la calidad requerida para las mismas. La privatización genera una ineficiencia mayor a la que se atribuye al sector público.

Las consideraciones anteriores se pueden volver críticas a la luz de las observaciones de Vickers y Yarrow (1988) Shleifer y Vishny (1994), ya que las interferencias políticas en las empresas públicas crean niveles excesivos de empleo, decisiones equivocadas sobre la producción, la localización, la inversión y los incentivos, pues los burócratas se inclinan más a maximizar su presupuesto total más que la utilidad de los usuarios. Un tema adicional bastante discutible, ya expuesto más arriba, es el de la promoción de la competencia. Usualmente se tiende a creer que la mayor competencia genera mayor eficiencia en la asignación de recursos. En la práctica, aunque a una licitación se presente un número grande de contratistas, el proceso no es transparente ya que los intereses económicos en juego, en su simbiosis con la política, no favorecen las mejores propuestas, sino aquellas que ofrecen dádivas y la posibilidad de alcanzar o mantener posiciones políticas o la misma administración de una entidad pública<sup>8</sup>. Por tanto, parece discutible el argumento de que con un adecuado grado de competencia sobreviene la asignación eficiente de recursos y puede aumentarse la eficiencia cuando las empresas privadas incrementan su productividad después de la privatización.

Otra derivación está relacionada con la teoría de la elección pública y en contra de la concepción weberiana de la burocracia idealista y superior. La burocracia considera a los burócratas como sujetos políticos racio-

8 Esto es ilustrativo del caso colombiano donde los políticos que no resultan elegidos (que se les conoce como los quemados) son nombrados en el servicio diplomático o en cargos de responsabilidad pública donde se cree que trasladan prácticas clientelistas que ponen en riesgo la eficiencia y la salud financiera de las empresas que empiezan a manejar.

nales, optimiza su utilidad, pero utilizando para ellos los recursos públicos así como la extracción de rentas.

Desde el punto de vista teórico que sustenta estas apreciaciones habría solamente una racionalidad económica bajo la cual los agentes toman sus decisiones. En lo público, por el teorema del votante medio, se toman decisiones de política económica desde la Administración Pública. La burocracia adopta estos principios de racionalidad para maximizar sus propios intereses. Así, ¿es admisible suponer que la racionalidad pública obedezca a la misma racionalidad de los agentes privados?, ¿no debería suponerse una racionalidad algo diferente para el sector público en tanto que los beneficios no son, en todos los casos, beneficios materiales?, ¿se puede holgar la teoría para que los comportamientos de todos los agentes queden arropados bajo el mismo paraguas teórico? Es más, ¿existen diferentes racionalidades como para que se pueda hablar y se entienda que lo público es cualitativamente diferente a lo privado? ¿Son compatibles estas dos racionalidades? Cuando se habla de una empresa pública se tiene la preconcepción de que es, por alguna razón, diferente a la empresa privada y por los prejuicios que recaen sobre la primera se quiere que se parezca más a la segunda o que se transforme en la segunda y una forma de hacerlo es, por supuesto, privatizándola. Es el sector privado el que aparentemente puede administrar de la manera más correcta y por esa vía aumentar el bienestar social, bienestar medido desde luego con el excedente social o la suma de los excedentes del consumidor y el productor.

Pero la racionalidad pública no persigue un beneficio económico per se o los beneficios no son necesariamente de carácter económico como sí lo son para el sector privado. Por el contrario, lo público se supone que persigue la maximización del bienestar social. Al presentarse el cambio en la propiedad por la privatización o la redefinición de los derechos de propiedad, necesariamente se estaría advirtiendo que al ser dos racionalidades diferentes, y al juzgarlas por sus resultados, una es mejor que la otra. Si la propiedad pública se caracteriza por una figura administrativa sin mayores incentivos económicos, es ineficiente.

La discusión anterior lleva a otra relacionada: La de los bienes públicos. Se da por un hecho que los bienes públicos son de naturaleza distinta a los bienes privados en los que “los individuos con motivos puramente egoístas se benefician mutuamente del intercambio... [y] con la ayuda del sistema de precios el proceso se puede extender y acomodar a una gran va-

riedad de bienes y servicios [...] sin embargo, [...] [en esta situación] mostrada como el perfecto ejemplo de resultados beneficiosos mutuos de actividades privadas e individualistas en ausencia del gobierno, el teorema de la mano invisible supone un sistema de elección colectiva comparable en sofisticación y complejidad al sistema de mercado que gobierna” (Muller, 2003). Este razonamiento no se puede llevar a la concepción de bien público ni tampoco forzarlo a que se comporte como un bien privado. El primero debe proveerse en cantidades iguales a todos los miembros de una comunidad (sociedad hobbesiana) y requieren el gasto de recursos, tiempo, etc., (op. cit.:10) y se supone que todos los ciudadanos pagan<sup>9</sup> por esos servicios que en algunos casos no pueden ser privatizados.

En esta discusión, los servicios públicos ¿tienen las características de un bien público? El tema no carece de importancia si se reconoce que en algunos países estos servicios han sido proveídos por empresas privadas, pero fuertemente reguladas para cuidar tanto los intereses de las empresas como de los usuarios. ¿Se puede entender la dinámica de estos servicios por los fallos de mercado que están en el origen de los costos de transacción? Esa posibilidad no parece admisible.

#### 4. El concepto de privatización

El concepto de privatización tiene múltiples acepciones, pero para entenderlo en el sentido al que apuntamos debe distinguirse entre quien financia un bien o servicio y quien lo suministra o lo presta. La consideración de estos criterios lleva a la división de actividades entre los sectores público y privado: financiación y provisión pública, financiación pública y provisión privada, financiación privada y provisión pública y financiación y provisión privada (Montes, 2004).

En los casos anteriores, la privatización comprende las políticas estatales que desplazan del sector público al privado la financiación y el suministro de un bien o servicio. El proceso privatizador incluye la

9 Casi todos. El problema radica en que para los PND más de la mitad de la población no tiene recursos porque son pobres, viven en la pobreza absoluta. ¿El gobierno subsidia entonces a los productores privados para garantizar un margen de rentabilidad?, ¿allí no se supone que la mano invisible resuelve el problema de la asignación de recursos y el Estado simplemente delega en terceros su responsabilidad?, ¿qué sería lo primero, la rentabilidad o el bienestar social en términos de justicia?, ¿el mercado como tal lo atienden los privados y a los pobres los sigue atendiendo el Estado?

subcontratación del suministro y la eliminación de algunas de las operaciones realizadas por este junto con la implementación o la reforma en la regulación existente. *Stricto sensu*, la privatización ocurre solamente cuando la responsabilidad estatal desaparece completamente. En sentido amplio, la privatización supone la transferencia de una función, actividad, u organización del sector público al privado como lo expone Montes (2004).

## 5. Más sobre la eficiencia

Aunque existe una justificación ideológica entre algunos académicos<sup>10</sup>, el sector privado y una parte del público, alrededor de la ganancia en eficiencia de las empresas privadas sobre las empresas públicas, la cadena argumental implica que, dado que entre los objetivos del gobierno está promover la eficiencia<sup>11</sup>, la privatización contribuye a mejorar la eficiencia global del sistema. La privatización amplifica la eficiencia de la empresa privatizada, contribuye a una mayor actividad económica conjunta (mejor asignación de los recursos) y, por otro lado, permite una mejoría de la eficiencia del funcionamiento del propio sector público al ganar credibilidad la política económica.

Otra ventaja atribuida a la propiedad privada sobre la pública es el logro de un equilibrio competitivo que no considera externalidades en la producción o el consumo como tampoco la existencia de bienes públicos. Es decir, no hay una estructura monopolística mientras que los costos de información son reducidos. Por supuesto que si se reconoce la existencia de fallos de mercado se justifica la propiedad pública y similarmente los fallos de propiedad pública justifican su privatización. Si se cree que los mercados son eficientes, equitativos y alcanzan un equilibrio aceptable socialmente, aun así se dan situaciones en las que los resultados no son los esperados, como la distribución inequitativa de la renta. En estos casos el gobierno puede mejorar los resultados del mercado, aunque en circunstancias que pueden ser adversas debido a carencias de información e imperfecciones en el proceso político. Existen fallos del mercado, pero también fallos del Estado (Montes,

2004) aunque es justo reconocer que ni siquiera en el sector privado existe competencia perfecta porque de una herramienta teórica se ha pretendido hacer una verdad incuestionable.

Aquí confluyen algunas ideas que es necesario analizar. Por una parte, se considera que la regulación y las privatizaciones defienden el interés del público, pero por lo menos de tres partes simultáneamente. De los usuarios, de los grupos políticos y de la burocracia. Se propone una mirada crítica a cada uno de estos supuestos. En principio una regulación adecuada favorece a los usuarios de un bien público porque garantiza el servicio a unos precios que pueden resultar razonables o más baratos que si los proporciona el sector privado (recuérdese que hay países donde un alto porcentaje de la población no tiene renta o es insuficiente, es decir, son pobres) sin pérdida de eficiencia, si se quiere por el objeto social del Estado y porque, como se dijo en otra parte, los beneficios no son necesariamente financieros de manera que no implican la pérdida de eficiencia. La misma proposición no resiste el análisis. Es necesario recordar que el bien público de que se trate no lo proporciona el sector privado (valga decir el mercado) en una cantidad adecuada. Si así fuera no se trataría de un bien público y lo proporcionaría el Estado, financiándolo, proveyéndolo como bien público para que la sociedad se beneficie de ello.

En este orden de ideas, necesariamente el precio debe ser menor al costo marginal y los beneficios nulos, lo mismo que el costo marginal debe ser diferente al ingreso marginal. Una situación diferente implica una estructura de mercado de competencia perfecta donde por definición no caben los bienes públicos a menos que se quieran forzar a que se comporten como tal, de donde se supone que el bien público pierde su naturaleza y los beneficios no serían cero.

El problema del costo marginal inferior al ingreso marginal y al precio se debe afrontar desde la perspectiva del bienestar, los subsidios cruzados, las transferencias y otras herramientas que tiene un gobierno como por ejemplo una estructura tributaria progresiva. Ahora, la privatización de un bien como el que se está describiendo supone un cambio en los derechos de propiedad y un cambio de dinámica en su producción porque ahora se da bajo la óptica de un productor privado, lo que equivale a decir que el Gobierno traspasa toda su responsabilidad o una buena parte de ella al sector privado que opera bajo su propia lógica de maximización de beneficios.

10 Generalmente asociados con centros de pensamiento neoconservadores y con intereses económicos en los sectores susceptibles de ser privatizados, y con una fuerte influencia en la determinación y dirección que toman las políticas públicas.

11 La privatización incrementa la eficiencia económica, si eleva los incentivos de las empresas para reducir sus costos y fijar sus precios a la altura de sus costos.

Pero surge una inquietud. Si bajo la propiedad pública se suministra el bien con base en subsidios y en impuestos para generar una mayor equidad social, si se cambia la naturaleza de la empresa de pública a privada, ¿los subsidios deben ir al productor nuevo para que obtenga beneficios y pueda proveerse el bien por el mercado? ¿O estos deben continuar fluyendo a los usuarios? En el primer caso, si el Estado subsidia al productor, no debe haber modificaciones en la provisión del bien, de la estructura de precios, de la cantidad suministrada porque a través del subsidio se garantiza un margen de rentabilidad de la empresa al tiempo que se garantiza un nivel de bienestar y muy probablemente se gane en la eficiencia con que se presta el servicio, situación que de ninguna manera es incompatible con el cobro de cargos a los usuarios.

Cabe, sin embargo, la posibilidad de que el Gobierno quiera reducir los subsidios que da a determinados bienes, de manera que se obligue a que su precio se comporte como en una situación de mercado. Es el caso de los combustibles. Por una parte se reducen los subsidios para que los consumidores paguen un precio de mercado y cada cual consume una cantidad de acuerdo a su presupuesto e incluso que se racionalice el uso del bien. Pero al mismo tiempo se carga una cantidad de impuestos que distorsionan con creces el mismo precio, de manera que por una parte el Estado desembolsa menos recursos por subsidios y recolecta más recursos por impuestos y gravámenes al bien, pero de todas maneras el precio como tal está distorsionado en el sentido en que no refleja un precio de mercado pues resulta ser muy superior al mismo. Se puede pensar que los objetivos del gobierno son altruistas y de alguna manera persiguen el interés público, y cualquier comentario resultaría inadecuado. Al fin y al cabo, se trata de una empresa pública que, por una parte, genera bienestar y, por la otra, genera recursos. Lo que hay que averiguar es qué sucede con la empresa si se privatiza. En ese caso se esperaría una desaparición de los subsidios lo cual a primera vista parece lógico. ¿Pero se deben seguir cobrando una cascada de impuestos al bien? Si se cobran esos impuestos ¿van a las arcas del Gobierno o van a las arcas de los accionistas de la empresa? ¿Qué sucederá en ese caso con el interés público? Pasa a un segundo plano por el interés privado. Privatizar el servicio no garantiza que se cobre el precio de mercado<sup>12</sup> y el usuario termina pagando precios elevados

12 Para el caso colombiano, se ha argumentado que solo las personas ricas tienen un automóvil particular y, por lo tanto, tienen la disposición a

por un bien que produce el Estado, aun mayor que si lo proveyera la empresa privada.

Ahora supóngase que la regulación intenta favorecer el interés de determinados grupos de poder. En este caso se trata del poder legislativo, del poder económico y poder transnacional incluidas las presiones políticas de gobiernos extranjeros interesadas en que sus empresas tengan el acceso a la explotación de recursos estratégicos, donde también se puede incluir la presión sobre el legislativo tanto para acomodar la regulación como para levantar restricciones constitucionales que salvaguardan algún tipo de recurso. La movilización de grandes capitales para acceder a la compra de los activos públicos solo se realiza si los retornos de la inversión son positivos. Pero, dado que *no existe una teoría de los derechos de propiedad de los activos públicos*, su valoración es muy cuestionable porque resulta difícil establecer los precios de mercado de estos activos ya que generalmente resultan subvalorados, situación que es aprovechada por los grupos económicos y políticos para comprar activos públicos muy por debajo de su valor<sup>13</sup> y segmentar

---

pagar por el bien y pueden asumir alzas constantes en el precio de los combustibles. El interés público parece desaparecer. Sin embargo, un aumento del precio de los combustibles significa incremento de los costos de transporte de servicio público que se trasladan a los usuarios, también al transporte de alimentos y otras mercancías con probables efectos inflacionarios. El alza de un precio tiene efectos de política económica que algunas veces no es previsible y, por otra, de ninguna manera promueve la equidad y el bienestar si como es de suponer, los salarios se mantienen constantes por periodos de por lo menos un año. Tanto es así que hay alguna proporción de trabajadores que acuden a sus puestos de trabajo a pie ante la incapacidad de pagarse un pasaje en transporte urbano. Un argumento en contra de esta posición señala que los empleadores pagan un subsidio de transporte a sus empleados. Esto es válido para el sector formal de la economía, no para el informal, donde los trabajadores no tienen ni contrato de trabajo, ni un salario mínimo y, por supuesto, mucho menos un subsidio de transporte. Otro caso muy común es el de la ineficiencia de las empresas que proporcionan el servicio de agua potable. Por la edad de las redes, el problema de las pérdidas del líquido por las fugas incontroladas de agua son cuantiosas, pero esa ineficiencia, que requeriría inversiones del sector privado para ganar en eficiencia, son trasladadas total o parcialmente a los usuarios. En un caso como este la regulación ni favorece el interés público, ni la eficiencia de las empresas, desde luego, tampoco el mayor bienestar de la comunidad.

13 En una situación como esta resulta bastante cuestionable el papel de la banca de inversión por varias razones. Generalmente hay una relación entre los grupos económicos domésticos, las empresas transnacionales interesadas en la compra de estos activos y la banca de inversión de manera que comparten muchos intereses estratégicos aun cuando la banca de inversión sea extranjera. Si es nacional, esta comunidad de intereses entre grupos económicos es aún más estrecha. En cualquier caso, el valor de los activos a ser privatizados con frecuencia son subvalorados.

los mercados (la empresa privada que se hace con el activo público o con la prestación del servicio atiende preferentemente segmentos de la población con poder de pago mientras el Estado sigue atendiendo a quienes no tienen poder de pago con altos costos fiscales) y crear estructuras de mercado altamente concentradas<sup>14</sup>. Puede darse el caso en que la empresa privada provea el servicio que ha sido privatizado, pero que el Gobierno siga subsidiando a los estratos bajos de manera que la privatización puede que mejore la calidad del servicio, pero en absoluto mejorar la equidad, mientras la misma regulación sí debe garantizar un margen de rentabilidad a la inversión privada.

Un aspecto un poco oscuro con los procesos de privatización tiene que ver con el saneamiento financiero de las empresas a ser privatizadas. Por el manejo ineficiente, por volverse reductos políticos, por tener nóminas escandalosas y convertirse en la caja menor de algún grupo de poder, la situación de estas empresas se vuelve insostenible aun cuando se hayan rescatado varias veces en el pasado. Para poder privatizarla o venderla hay que sanearla financieramente, lo que llanamente quiere decir pagar todas las acreencias pendientes, como deudas, demandas presentes y futuras, indemnizaciones y obligaciones salariales. Lo que no muestran los estudios, las teorías favorables a la privatización, ni los estudios de la banca de inversión es que este saneamiento requiere muchos recursos, recursos que son públicos, pero que asume la sociedad como un todo y que resulta beneficiando a un número reducido de personas. Otra estrategia para justificar la privatización de un activo puede estar en dejarlo marchitar. Así su valoración se desploma y resulta más fácil de realizar en el mercado de las privatizaciones.

En el último caso se tiene a la burocracia. Dado que muchas de las funciones del Gobierno en todos sus niveles se han trasladado al sector privado o las ha asumido este sector, la burocracia juega un papel preponderante. Una de las quejas más comunes de los críticos del sector público es el tamaño desorbitante del Estado. Por consiguiente, uno de los objetivos de los programas de privatización es justamente la de reducir el tamaño del Estado al disminuir la burocracia, objetivo que se lograría si, por una parte, se privatiza y, por otra, se hace más eficiente al sector

público. De las consideraciones anteriores, desde la teoría, la privatización es positiva si está acompañada de una regulación clara, aplicable, exigible. Pero desde la práctica, se tiene la percepción de que los procesos han favorecido a un reducido grupo de intereses privados y políticos, con aumentos considerables de las tarifas, exclusión de algunos servicios, altos costos fiscales y una indudable pérdida de eficiencia, en algunos casos. Pero habrá casos en los que la privatización arroja solamente resultados positivos.

## 6. La privatización en América Latina

Al igual que en Estados Unidos y Europa, en los países de América Latina se observó una expansión del sector público desde los años cuarenta. Las políticas de nacionalización intentaron evitar consecuencias económicas indeseables como la Gran Depresión y se consideraron como acciones estratégicas para impulsar el desarrollo económico en ciertas regiones. En algunos también surgieron por motivos políticos e ideológicos.

Asimismo, durante los años ochenta se difundió la opinión generalizada de que las empresas públicas eran inviables por los problemas asociados de ineficiencia, la dificultad de su control, la corrupción política, el clientelismo, el despilfarro, la existencia de sindicatos depredadores, además de un resultado negativo en el aspecto social que supuestamente era su razón de ser. Como respuesta a estas dificultades, la teoría de la elección pública buscó demostrar que los burócratas y los sindicatos buscaban sus propios intereses (salarios y niveles de empleo más altos y estables), que los gobiernos y políticos locales se beneficiaban de las empresas públicas (a través de contratos, del clientelismo burocrático y de sus excedentes). Las grandes empresas estatales fueron también empleadas como medio para el endeudamiento, pues en ocasiones tenían mejores índices y garantías de pago que los gobiernos locales.

Estas falencias se mostraron como causantes de las pérdidas y detrimento de la eficiencia económica, y junto con la politización de las empresas públicas y con los consecuentes costos sociales, sirvieron de argumento en favor de la privatización. Otro hecho que impulsó la ola privatizadora en América Latina fue la crisis de la deuda en los presupuestos y finanzas públicas. Además, se generó la opinión de que la privatización aumentaría la calidad de los servicios y la cobertura, y reduciría costos y precios, y por esta vía contribuiría a reducir la pobreza.

14 Caso paradigmático al respecto es el monopolio de Telmex. A través de la compra de activos del gobierno mexicano a precios irrisorios, el propietario no solo consolidó un monopolio con alcances continentales, también llegó a convertirse en uno de los hombres más ricos el mundo.

Así empezó a gestarse un consenso y ambiente favorable en torno a las políticas de privatizaciones en la década de los ochenta, mostrando como experiencias exitosas la del gobierno británico, y más adelante el modelo chileno. Las experiencias de estos dos países acerca de los procesos de privatización y de la eficiencia de los marcos regulatorios constituye un punto esencial de referencia.

La privatización se mostró, además, necesaria para despolitizar las decisiones de inversión y de producción, y para que los inversionistas privados se fijaran más en la rentabilidad de sus empresas que en los favores políticos para mantener los contratos de concesión o de suministro a las empresas estatales. Las privatizaciones tenían como objetivos, estimular de manera más amplia la propiedad, la mayor competencia y la eficiencia con la introducción de la disciplina de mercado. Los procesos de privatización recibieron un gran impulso por parte de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, FMI, BID), las cuales condicionaron la refinanciación de la deuda externa y los nuevos créditos a los avances y consolidación del proceso.

Después de Chile, se destacan los procesos y los ingresos por privatizaciones de Brasil, México y Argentina. La privatización se ha efectuado en todos los sectores (incluyendo los recursos naturales—petroquímica, carbón, cobre, etc., y financieros, la banca—), tanto en aquellos cuya producción se comercializa internacionalmente como en los sectores de provisión de servicios públicos básicos como electricidad, gas, agua potable, alcantarillado y disposición de la basura en las ciudades, telecomunicaciones, educación, salud y pensiones.

En América Latina el proceso de privatización ha tomado diversas modalidades: venta directa de activos o de participaciones accionarias, o a través de contratos de concesión de empresas de servicios públicos. Este proceso de privatización tuvo un gran impulso entre 1990 y 1998, alcanzó una cifra de 154 billones de dólares. Las privatizaciones se constituyeron para los gobiernos latinoamericanos en un objetivo y el programa central que llegó a su punto más alto en el año 1997. Sin embargo, la contracción económica que afectó a la economía mundial a partir del año 1997 afectó el proceso privatizador latinoamericano. La crisis económica de la región, a su vez, disminuyó los flujos externos de capital, incluyendo la inversión extranjera directa, que se había constituido en la principal fuente de financiamiento para

la adquisición de las empresas públicas por el sector privado. La devaluación de las monedas nacionales como consecuencia de la crisis afectó la rentabilidad de las empresas de servicios básicos lo que disminuye el atractivo para la inversión del capital extranjero en esos sectores.

En América Latina comienzan a crearse grandes conglomerados financieros para participar en las privatizaciones de sus propios países o de otros: Telmex (México), Enersis, Matte, Cruzat, Luksic (Chile), Petrobras (Brasil). En Colombia también encuentra un lugar muy destacado el sector transnacional como España que invierte casi el 90% de su capital dedicado a la compra de empresas públicas privatizadas en una operación que se parece mucho a una reconquista. Pero allí también están empeñados grandes capitales de Japón, China, Reino Unido, Francia, Suiza, Alemania y, desde luego, de los EE. UU. La alimentación de operaciones que se engranan en el espacio especulativo, que encaja en el fenómeno del capitalismo 'burbuja', ha estado empujando recientemente, y hasta con el apoyo del FMI, la búsqueda de una ampliación de la operación financiera a través de la apertura de las bolsas latinoamericanas de la venta de valores derivados (futuros, deudas, etc.).

El sustento legal y político, e incluso ideológico de los procesos de privatización en América Latina, se plasmó a través de los denominados "procesos de modernización del Estado" y de la Gestión Pública, auspiciados por la literatura de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, que implicó la reforma o creación de nuevas Constituciones Políticas.

Sin embargo, un ejemplo paradigmático de 'fracaso' del proceso de privatización es el que muestra Argentina con el caso del servicio de agua potable y saneamiento básico y la consiguiente re-estatización del servicio. Casos similares se presentaron en Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela. Según un estudio del BID citado por Azpiazu (2007), de las 14 experiencias bajo análisis de salida de operadores internacionales en los países citados, seis de ellas corresponden a la Argentina y dos a cada uno de los restantes países. En el caso de Argentina quedan involucradas algunas de las principales empresas transnacionales del agua: Suez Environment y su controlada Sociedad General de Aguas de Barcelona (AGBAR), la francesa Compagnie Générale des Eaux (Vivendi, actualmente, Veolia), Azurix del grupo estadounidense Enron Corp., la inglesa Anglian

Water PLC, la española Dragados y la francesa Saur International.

Con el servicio público de agua potable y saneamiento básico se debe tener en cuenta, que se considera como un bien preferente, de salubridad pública, esencial en la vida de las personas y de su calidad de vida y, por lo tanto, no puede ser considerado como una simple mercancía sujeta a las “fuerzas del mercado”. Es un servicio que debe garantizar el Estado, en especial cuando existen comunidades pobres o en condiciones de extrema pobreza que no pueden acceder a este.

Para el caso de los servicios públicos “en América Latina el 75% de los ingresos de privatización proviene de servicios públicos e infraestructura; 11%, del sector financiero, y el resto del petróleo, gas y manufacturas. Con las privatizaciones de industrias manufactureras se obtuvo alrededor del 16% de los ingresos totales de los países en desarrollo entre 1990 y 1999, de los cuales, en términos regionales, América Latina representó una gran proporción de la actividad de privatización, en especial, en términos de ingresos. Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y México vendieron empresas pequeñas y medianas en un principio, pero expandieron sus programas con rapidez incluyendo grandes empresas de infraestructura y energía; las mayores contribuciones en los últimos años provenían de la venta de empresas de infraestructura y energía en Argentina, Brasil y México. Es interesante que la privatización de empresas manufactureras en América Latina no fue importante, salvo por algunas viejas industrias, consideradas estratégicas, como acero, aluminio y otras” (Benavides y Chong, 2007).

## 7. La privatización en Colombia

La privatización de los servicios públicos domiciliarios en Colombia se sustenta en una base de argumentos similares a los citados para los países de América Latina. En el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se da inicio a este proceso que se profundiza en el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), en el cual se crean las leyes 142 y 143 de los servicios públicos con las que se da paso a su privatización a la entrada del capital transnacional y de los conglomerados nacionales para la producción de los servicios públicos domiciliarios y de los servicios de educación, salud y pensiones. Los gobiernos posteriores ampliaron y profundizaron las privatizaciones de los bancos de propiedad estatal, de los recursos ener-

géticos, de las telecomunicaciones, y donde el Estado tuviera inversiones o participación con base en la Ley 226 de 1995.

La estructura de la estrategia de privatización se fundamenta en la Ley de Privatizaciones (Ley 226 de 1995), la cual se expidió con base en el artículo 60 de la Constitución Política de 1991 (orientado a promover el acceso a la propiedad), la cual estableció un procedimiento para la enajenación de la propiedad accionaria estatal. Para los servicios públicos domiciliarios, las Leyes 142 y 143 de 1994 establecieron la forma de regulación, financiación, producción, provisión, acceso (tarifas y subsidios), consumo, gestión y participación de los usuarios, bases para la privatización o la prestación de estos servicios de acuerdo con los principios del mercado.

La realidad de la privatización de los servicios públicos y demás recursos privatizados en Colombia es el paso del monopolio público al monopolio privado. En el caso de los servicios públicos implicó, como paso previo a la privatización, establecer con claridad las diferentes fases o etapas de los procesos de cada servicio: generación, transporte, distribución y comercialización, y convertir cada una de estas etapas en mercados.

En los años cuarenta del siglo XX, en Colombia, el Estado creó las empresas de manera directa o se asoció con el capital privado para crear empresas consideradas estratégicas para impulsar la segunda etapa del desarrollo industrial, bienes intermedios, especialmente en la industria siderúrgica, automotriz y petroquímica. De ahí que una de las primeras privatizaciones, diferentes a los servicios públicos fuera la de Papelcol, industria papelera, que fue adquirida por la firma Grace; la venta de la ensambladora Sofasa a la Renault y Toyota; la participación en Icollantas y en las Siderúrgicas, también se privatizaron el Idema, la participación en la Flota Mercante y las empresas de telecomunicaciones y las electrificadoras y los bancos estatales. De manera más reciente, el Ministerio de Minas ha tenido a su cargo la venta de las propiedades más importantes, por ejemplo, el Cerrejón, la empresa de gas (Colgás, Surtigás, La Guajira) y acciones de Ecopetrol y el Ministerio de Telecomunicaciones, la concesión de los canales privados de televisión a los dos conglomerados más grandes del país: los Grupos Financieros Ardila Lulle y Santodomingo.

La realidad de la privatización de los servicios públicos se puede observar en el Caribe colombiano con la privatización de la energía y del agua potable,

donde la energía es actualmente comercializada por Unión Fenosa a través de las empresas Electrocosta y Electricaribe; el agua en Cartagena es distribuida por Aguas de Barcelona a través de la empresa Aguas de Cartagena.

En 1997 se recogieron a este respecto 3.100 millones por propiedades públicas (compañías eléctricas, hidroeléctricas, bancos y minas) adjudicadas a empresas españolas, sudafricanas, norteamericanas, chilenas, venezolanas. A Endesa de España, por ejemplo, se adjudicó una compañía eléctrica en Bogotá. En este negocio han sobresalido Enron Corp., Houston Industries, Banco Central Hispano, Anglo American Coal Corp., Chilgener. Y estas operaciones han sido ubicadas por el Gobierno colombiano como “inversión directa”.

El Gobierno de Uribe vendió acciones de Ecopetrol (sobre todo compañías de gas), de las electrificadoras de Tolima, Huila, Cundinamarca y acciones de Carbocol, y vendió los restantes bancos estatales. Ecopetrol emprendió aventuras conjuntas con British Petroleum, Triton y Total, mientras una legislación que restringía las exportaciones petroleras ha sido reemplazada por otra que rebaja los impuestos de salida de los hidrocarburos. Se amplió la política de concesiones para la infraestructura vial del país y se privatizaron todos los aeropuertos, también mediante concesiones.

Todos estos programas de privatización plasmados dentro de los planes de desarrollo de los respectivos gobiernos decían obedecer a la idea de modernizar la Administración Pública en Colombia. Esta idea proviene de los organismos de planeación económica y consiste no en transformar la dinámica de la Administración Pública en un sistema eficiente y equitativo, sino en ceder al sector privado las empresas consolidadas por años de inversión social, con el pretexto de conseguir recursos para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Lo esencial para el sector privado como para la esfera pública consistía en redefinir el papel del Estado, “hacer retroceder las fronteras del Estado” y ampliar la dinámica del mercado.

La importancia de la privatización de los servicios públicos domiciliarios radicaba aparentemente en la ampliación de la oferta con base en el capital privado y la creación de infraestructura para suministrarlos con inversiones privadas como también se propagaba la idea de que al generarse competencia se eliminaría el monopolio, pues las empresas se verían obligadas a mejorar su eficiencia, reducir sus costos, al tiempo que se

acababa con el clientelismo político. Sin embargo, la realidad muestra que los monopolios públicos fueron sustituidos por monopolios privados y que de los criterios eficiencia, equidad, transparencia y suficiencia financiera se ha dado prioridad al criterio de suficiencia financiera para mantener la rentabilidad de los operadores de servicios públicos domiciliarios con base en tarifas altas en contra de los intereses de los usuarios.

## 8. Conclusiones

Los procesos de privatización dejan entrever unas discusiones bastante interesantes tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Desde la teoría se presupone que los procesos de privatización hacen más eficiente (y más competitiva) la prestación de los servicios públicos y habría asimismo una ganancia en la asignación global de los recursos. Sin embargo, en la práctica, el papel de los grupos de presión es decisivo en sus resultados y no en todos los casos significa una ganancia en eficiencia ni en productividad. De alguna manera, estos grupos han desestimado el papel del sector público en la provisión y administración de bienes y servicios así como de activos públicos. Por otra parte, no se cuenta con métodos de valoración de activos confiables para cuantificar el valor de los activos privatizados, situación que es aprovechada por las empresas transnacionales, las empresas nacionales, los grupos económicos y financieros para adquirir activos muy por debajo de su precio real y constituir monopolios o estructuras de mercado altamente concentradas en manos de particulares, la segmentación de la población entre quienes pueden pagar, atendidos preferentemente por el sector privado y los que no lo pueden hacer atendidos por el Estado o por empresas privadas con cargo a los recursos públicos.

La privatización per se no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia, ni calidad y aun en situaciones de empresas privatizadas, los costos para el erario siguen siendo elevados. Se da, por otra parte, una relación poco clara entre los intereses del sector privado, la burocracia, los grupos políticos en una amalgama de intereses que distorsionan los propósitos de los procesos de privatización de los servicios públicos.

De las consideraciones anteriores, desde la teoría, la privatización es positiva si está acompañada de una regulación clara, aplicable, exigible. Pero desde la práctica, se tiene la percepción de que los proce-

Los procesos han favorecido a un reducido grupo de intereses privados y políticos, con aumentos considerables de las tarifas, exclusión de algunos servicios, altos costos fiscales y una indudable pérdida de eficiencia, en algunos casos. Pero habrá que investigar sobre casos de privatización exitosos, especialmente en el Ter-

cer Mundo, donde casi sin excepción los procesos de privatización han estado asociados con escándalos de corrupción como resultado de la connivencia malsana de políticos, sector privado y burócratas, el surgimiento de monopolios inmensos a la par del aumento de la pobreza y la exclusión social.

REFERENCIAS

- Azpiazu, D. 2007. "La Privatización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad Regulatoria, Incumplimientos Empresarios, Ganancias Extraordinarias e Inequidades Distributivas". Buenos Aires.
- Becker, G. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *The Quarterly Journal of Economics*. 98: 371-400.
- Baumol, W. 1980. *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Benavides, J. y Chong A. 2007. "Privatización y Regulación en América Latina". *El Estado de las Reformas del Estado en América Latina*. Ed. Eduardo Lora. Madrid: Mayol Ediciones.
- Boycko, M., Shleifer A., R. Vishny. 1996. "A Theory of Privatization". *Economic Journal*, No. 106: 309-19.
- Brada, J. C. 1996. "Privatization is Transition... Or Is It?". *The Journal of Economic Perspectives* 10, No. 2:(67-86).
- Coase, R. H. 1994. *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza Editorial.
- Coase, R. H. 1937. "The nature of the firm". *Económica*, No. 4 (1937):386-405.
- Coase, R. H. 1960. "The problem of social cost". *Journal of Law and Economics* 140, No. 1:1-44.
- "Nueve electrificadoras al borde de la quiebra". <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-250810>.
- Gamir, L. 2004. *Política de privatizaciones y su marco de política económica. Coherencia, credibilidad y análisis coste-beneficio*. Teoría y política de privatizaciones: Su contribución a la modernización económica. Análisis del caso español. Madrid: Fundación SEPI.
- Goldberg, V. 1974. "Institutional Change and the Quasi-Invisible Hand". University of California, 1974.
- Hernández, DeCos P. y Argimón, J., González-Páramo J. 2000. Does Public Ownership Affects Business Performance? Empirical Evidence with panel data from the spanish manufacturing sector". Madrid: Servicio de Estudios del Banco de España.
- Hiriart, Y., Martimort, D. y Jerome, P. 2004. On the optimal use of ex-ante regulation and ex post liability. University of Toulouse (IDEI, LEERNA).
- Jordan, W. 1972. "Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation". *Journal of Law and Economics* (1972): 151-76.
- Joskow, P. L. 1974. "Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation". *Journal of Law and Economics* 17, no. 2: 291-37.
- Kikeri, S. 2004. "An Assessment on Privatization". Edited by John Nellis. Washington: World Bank.
- Laffont, J. J. 1993. "Regulation of Pollution with Assymmetric Information". Toulouse: GREMAQ.
- Laffont, J. y Tirole J. J. 1994. *Theory of Incentives in Procurement and Regulation* Cambridge: MIT Press.
- Litvack, J. y Roden A. 2003. Gunnar S. Eskeland; Jennie. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*. Boston: MIT Press.
- Marshall, A. 1997. *Principles of Economics*. Amherst, Prometheus Books.
- Mitnick, B. 1974. "The theory of agency: The concept of fiduciary rationality and some consequences". University of Pensilvania.
- Montes, J. 2004. "Hasta dónde puede llegar la privatización". *Teoría y política de privatizaciones, su contribución a la modernización económica: Análisis del caso español*. Madrid: Fundación SEPI.
- Muller, D. 2003. *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- North, D. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Peltzman, S. 1976. "Toward a more general theory of regulation". *Journal of Law and Economics*, No. 19:211-40.
- Pigou, A. 2010. *The Economics of Welfare*. Memphis, General Books. Posner, R. 1974. "Theories of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics* 5, No. 2:225-358.
- Pulido, A. 2004. "Innovación, competitividad y privatización". *Teoría y política de privatizaciones. Su contribución a la modernización económica: El caso español*. Madrid: Fundación SEPI.
- Rosa, J. y Edouard P. 2010. "When to Privatize? When to Nationalize? A Competition for Ownership Approach". *Kyklos* 63, No. 1:110-32.
- Sagansky, M. y Porter J. 1976. "Information, politics and economic analysis: The regulatory decision process in the air freight cases". *Public Policy* 24, No. 2:263-307.
- Samuelson, P. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36, No. 4:387-89.
- Shapiro, C. y Willig, R. 1990. "Economic Rationales for the Scope of Privatization". *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. J. Waterbury e N. Suleiman (Edited). London: Westview Press.
- Shleifer, A. y R. Vishny. 1994. "Politicians and the Firms". *Quarterly Journal of Economics*, No. 109: 995-1025.
- Solanes, M. 2000. "Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas del mercado". Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- Stern, J. 2003. "Regulation and contracts for utility services: Substitutes or complements? Lessons from UK Railway and Electricity History". *Journal of Policy Reform*, 2003, 6 (4):193-21.
- Spiller, P. y Abdala, M. 2000. *Institutions, Contracts and Regulation in Argentina*. Temas, Buenos Aires.
- Stigler, G. 1971. "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics* 2, No. 1:3-21.
- Stubblebine, C. 1983. *Reaganomics: A Midterm Report*. Ics Pr.
- Vickers, J. y Yarrow G. 1998. "Privatization: An Economic Analysis" *MIT Series on the Regulation of Economic Activity*. Cambridge: MIT Press.
- Weingast, B. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* 91: 245-63.

Williamson, O. 2000. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_. 1985. "The New Institutional Economics: Taking

Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature*, No. 38:595-613.

Yarrow, G. y Vickers John. 2002. *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge: The MIT Press, 1997.

Zafirovski, Milan. "Administration and Society: Beyond Public Choice?". *Public Administration* 79, No. 3:665-88.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. 2010. Las teorías de la regulación de los servicios públicos. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 39-56.	Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. (2010). Las teorías de la regulación de los servicios públicos. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 39-56.	Páez Pérez, Pedro Nel y Silva Ruiz, José. "Las teorías de la regulación de los servicios públicos". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 39-56.

resumen

La literatura sobre políticas de igualdad entre mujeres y hombres ha sufrido un extraordinario desarrollo en la última década. Sin embargo, son pocos los estudios que han abordado con detenimiento su implantación en el nivel subnacional. Este artículo pretende contribuir a paliar este vacío y explorar este tipo de actuaciones en un país fuertemente descentralizado como es España. El objetivo es analizar las políticas de igualdad llevadas a cabo por el nivel central y autonómico de ese país y poner de manifiesto que las denominadas Comunidades Autónomas han ido adquiriendo progresivamente el liderazgo en esta área competencial. Para desvelar la pérdida de protagonismo del gobierno central, apostaremos por centrarnos en el análisis de la estrategia más novedosa en esta materia, el *mainstreaming* de género. Este se centra en trascender las políticas tradicionales y en generalizar el objetivo de la igualdad al gobierno en su conjunto. En concreto, exploraremos la normativa y los planes de actuación realizados hasta la fecha en ambos niveles de gobierno. Estos recogemos no solo la introducción general del *mainstreaming*, sino también el desarrollo de sus herramientas clave como son los nuevos organismos de igualdad o los informes de impacto de género. Gracias a este análisis podremos concluir que las Comunidades Autónomas han adquirido un papel preponderante en las políticas de igualdad españolas y que es necesario tener en cuenta sus actuaciones.

**Palabras clave:** Igualdad, *mainstreaming*, España, nivel subnacional.

abstract

**Equality policies in Spain: building leadership at subnational level**

The literature on male and female equality policies has undergone an extraordinary development in the last decade. However, few studies have addressed its implementation at subnational level in detail. This article was thus intended to help remedy this gap and explore such type of action in a highly decentralised country such as Spain. The objective was to analyse Spanish central and regional equality policies and to show that the so-called autonomous communities have gradually assumed leadership in this area. The article focuses on analysing gender *mainstreaming* to reveal the loss of central government leadership as this is the latest strategy in this area. It focuses on transcending traditional policies and generalises the goal of gender equality to government as a whole. Legislation and action plans carried out to date at both levels of government have been explored. A general introduction to *mainstreaming* is given, as is a description of the pertinent key tools such as new equality organisations and gender impact reports. It can be concluded that the autonomous communities have taken a leading role in Spanish gender equality policies and that their actions must be taken into account.

**Key words:** Equality, *mainstreaming*, Spain, subnational.

resumo

**As políticas de igualdade em Espanha: construíndo a liderança do nível sub-nacional**

A literatura sobre políticas de igualdade entre mulleres e homes pasou por un extraordinario desenvolvemento na última década. Contudo, são poucos os estudos que abordaram con atención a súa implantación no nivel sub-nacional. Este artigo pretende contribuir para atenuar este vacío e explorar este tipo de actuacións num país fuertemente descentralizado como é España. O obxectivo é analizar as políticas de igualdade levadas a cabo polo nivel central e autonómico deses país e pór en relevo que as denominadas Comunidades Autónomas tém vindo a adquirir progresivamente a liderança nesta área de competencia. Para desvendar a perda de protagonismo do Goberno Central, tentaremos centralizarnos na análise da estratexia máis actual nesta materia, o *mainstreaming* de género. Este caracteriza-se pola superación das políticas tradicionais e en xeneralizar o obxectivo da igualdade, aplicado ao goberno no seu conxunto. Em concreto, exploraremos as normas e os planos de actuación realizados até à data en ambos os niveis do goberno. Estes non apenas se aproveitan da introdución xeral do *mainstreaming*, mas tamén do desenvolvemento das súas ferramentas chave como são os novos organismos de igualdade ou os relatórios de impacto do género. Graças a esta análise poderemos concluir que as Comunidades Autónomas adquiriram un papel preponderante nas políticas de igualdade españolas e que é necesario ter en conta as súas actuacións.

**Palabras chave:** Igualdade, *mainstreaming*, Espanha, Nivel sub-nacional

Recibido: agosto de 2010 / Aprobado: noviembre de 2010

CORREO IMPRESO: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Departamento Ciencia Política Avda. Ángel Echeverri, s/n  
15782- Santiago de Compostela, España.

Alonso Álvarez, Alba. 2010. Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 57-69.

# Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional<sup>1</sup>

ALBA ALONSO ÁLVAREZ\*

## 1. Introducción

Las políticas de igualdad han sufrido un extraordinario desarrollo durante las últimas décadas. No solo se han consolidado como un *policy domain* diferenciado, sino que han generado leyes, planes y actuaciones claves para mejorar la situación de las mujeres en todo el mundo. También han catalizado la creación de organismos especializados que dotaron de experticia e impulso político a este tipo de medidas. La literatura académica no ha permanecido ajena a estos nuevos desarrollos. Más bien ha abierto un nuevo campo de investigación explorando cuestiones como la entrada de nuevos temas en la agenda o la generalización del denominado feminismo de estado (por ejemplo, Stetson y Mazur, 1995; McBride y Mazur, 2010). Estas investigaciones se han centrado de modo preferente en el nivel nacional e internacional, ámbitos pioneros en materia de políticas de igualdad. Sin embargo, han prestado poca atención al análisis del nivel subnacional, que en muchos países permanece inexplorado. Muy recientemente, sin embargo, han aparecido numerosas voces apuntando a la necesidad de tener en cuenta el progresivo cariz multinivel que han ido adquiriendo este tipo de medidas, especialmente desde que se ha apostado por introducir una estrategia de perfil transversal como es el *mainstreaming* de género (Outshoorn y Kantola, 2007). Como resultado de esta nueva preocupación han emergido análisis focalizados en estados descentralizados y/o federales que han dado cuenta de elementos tales como el desarrollo de nuevas estrategias de actuación (Donaghy, 2004), la creación de organismos de igualdad (Bustelo y Ortals, 2007; Rincker y Ortals, 2009) o el papel del movimiento de mujeres (Guenther, 2008; Ortals, 2008) en el nivel subnacional.

1 Este trabajo ha sido realizado gracias a una Beca Maria Barbeito, financiada por la Xunta de Galicia.

\* Profesora de la Universidad Santiago de Compostela, España.  
CORREO-E: alba.alonso@usc.es

Este artículo se inserta en esta incipiente agenda de investigación y apuesta por analizar el caso español. España ha sido calificado en repetidas ocasiones como un Estado cuasifederal y altamente descentralizado, en el cual el nivel subnacional formado por diecisiete Comunidades Autónomas (CC. AA.) cuenta con un marco institucional altamente consolidado y un elevado número de competencias propias. Entre ellas podemos encontrar también las referidas a las políticas de igualdad entre mujeres y hombres. Estas han sufrido un desarrollo espectacular en las últimas décadas, tanto en el nivel central como en las diferentes CC. AA. Es por ello que se ha convertido en una de las áreas políticas donde el cariz multinivel de su elaboración e implementación adquiere mayor relevancia (Subirats y Gomá, 1998). Además, si bien las iniciativas autonómicas comenzaron desarrollándose mostrando un cierto retraso y un alto grado de mimetismo con respecto a las llevadas a cabo por el gobierno central, en la actualidad existen evidencias de que esta tendencia se ha visto suavizada.

En este artículo apostaremos por profundizar en el análisis del caso español teniendo en cuenta su especial distribución territorial del poder y abordando el posible liderazgo del nivel autonómico, que todavía no ha sido explorado por la literatura especializada. Las principales preguntas serán, ¿sigue siendo el nivel estatal pionero con respecto a las autonomías? ¿Siguen estas últimas yendo a remolque de las iniciativas estatales? ¿O podemos, por el contrario, afirmar que han alcanzado ya un rol preponderante en materia de políticas de género? Si es así, ¿es imprescindible tener en cuenta sus iniciativas cuando se habla del caso español? Para abordar estas y otras cuestiones, analizaremos el desarrollo del *mainstreaming* de género en ambos niveles de gobierno.

Este tipo de política se muestra especialmente adecuada para explorar el papel de las autonomías, ya que se trata de la estrategia en materia de igualdad de más reciente introducción y que supone un mayor reto, dada su voluntad de ser transformadora del proceso político. Su objetivo central es revisar todas las políticas públicas desde la perspectiva de género, de modo que promuevan activamente la igualdad. Para explorar su presencia en España, comenzaremos por realizar un breve repaso de la literatura especializada en materia de *mainstreaming* con el objetivo de exponer sus principales elementos. Posteriormente, dibujaremos esquemáticamente el desarrollo de las políticas de género en ese país con el

fin de que se visibilice su creciente cariz multinivel. Para estudiar el desarrollo del *mainstreaming* y la existencia de un incipiente liderazgo autonómico analizaremos tres grandes elementos.

En primer lugar, repasaremos la introducción de esta estrategia en planes y normativa, de modo que podamos determinar su inicio en España. En segundo término, recogeremos la creación de nuevos organismos centrados en facilitar su desarrollo, promoviendo el incremento de la experticia, de la coordinación o el cambio de las rutinas políticas. Finalmente, prestaremos atención a una de las herramientas más habituales de esta estrategia como son los informes de impacto de género. Todo ello se realizará a través del análisis de la normativa, planes y programas desarrollados hasta el presente año por ambos niveles de gobierno, incluyendo a las diecisiete CC. AA. De este modo podremos desvelar que estas últimas están adquiriendo el liderazgo en materia de políticas de igualdad, ya que están desarrollando el *mainstreaming* y sus herramientas antes y/o en mayor medida que el gobierno central. También pondremos en evidencia que cuando se pretende analizar el caso español no es posible ignorar las iniciativas llevadas a cabo por el nivel subnacional.

## 2. La revisión de las políticas desde la perspectiva de género

En los últimos diez años las políticas de género han experimentado una clara evolución hacia un enfoque más estructural (Ver, por ejemplo, Squires, 2007; Walby, 2005; Rees, 1998). Mientras en las décadas anteriores los principales objetivos eran o bien reformar la legislación para promover la igualdad de trato o bien llevar a cabo acciones específicas enfocadas a las mujeres, los 90 han sido testigo de la emergencia del *mainstreaming* de género. El diagnóstico de partida de este tipo de política se basa en que las desigualdades de género son estructurales y por lo tanto están presentes en todos los ámbitos, también en el funcionamiento de las administraciones públicas. Como consecuencia, para combatir las es necesario no solo implementar las políticas tradicionales sino también revisar todas las políticas públicas desde la perspectiva de género, de modo que se garantice, al menos, que no contribuyen a perpetuar las inequidades entre mujeres y hombres. En este caso, la responsabilidad de alcanzar este objetivo trasciende a los organismos de igualdad, que habían sido siem-

pre los principales encargados de desarrollar este tipo de medidas, y engloba a todos aquellos actores que participan en el proceso político. Por su parte, las actuaciones para promover la igualdad dejan de ser puntuales y limitadas en el tiempo. Más bien incluyen la modificación de todas las rutinas, símbolos o productos que componen una organización.

Tanto su diagnosis estructural como su prognosis transformadora han sido reconocidas como elementos positivos que hacen del mainstreaming una estrategia más ambiciosa y potencialmente generadora de cambios. Así, en lugar de intentar paliar las consecuencias de la desigualdad, intenta combatirla desde sus mismas raíces, y lo hace proponiendo una ampliación tanto de la agenda política como de los actores involucrados (Daly, 2005; Verloo, 2001). No obstante, su generalización en todo el mundo no ha estado exenta de debate. En primer lugar, se han abordado sus limitaciones desde el punto de vista teórico. Algunas de ellas apuntan al núcleo mismo de esta estrategia evidenciando que sufre ciertas contradicciones de partida que lastran su posterior desarrollo. Por ejemplo, Verloo ha señalado en diversas ocasiones la existencia de inconsistencias entre la definición del problema y las propuestas para solucionarlo (Benschop y Verloo, 2006; Verloo, 2001). Mientras la diagnosis expone la existencia de desigualdades estructurales (structure) y por lo tanto presentes de modo inherente en todos los procesos, acciones o actores de una organización, la prognosis establece la posibilidad de que esos mismos actores actúen para combatirlas (agency). En otras palabras, “the assumptions underneath the diagnosis seem to deny the agency of any actor (...) while elaborations of the prognosis seem to be based on assumptions of voluntarism” (Roggeband y Verloo, 2006:618). Un razonamiento similar ha sido planteado por otras voces cuando afirmaban que mientras que los fines del mainstreaming son esencialmente irracionales y transformadores, sus medios son racionales y burocráticos.

Por lo que respecta a su implementación en la práctica, la literatura especializada ha podido mostrar que esas contradicciones de partida no iban del todo desencaminadas y que el mainstreaming ha tenido que combatir muchas resistencias (Beveridge y Nott, 2002). En primer lugar, ha sido mayoritariamente relegado a normativa de carácter no vinculante, de modo que han sido los organismos de igualdad los encargados de persuadir a las diferentes áreas competenciales de la importancia de promover la

igualdad como un objetivo propio (Mazey, 2001). Además, ha tenido que confrontar la existencia de un claro desinterés por modificar los procesos y rutinas políticas. De hecho, múltiples investigaciones han puesto en evidencia que su implementación es muy desigual según el país, el área competencial o nivel de gobierno que analicemos (Ver, por ejemplo, Mósesdóttir y Erlingsdóttir, 2005; Rubery, 2002). Para explicar aquellos pocos casos de incorporación exitosa de la perspectiva de género debemos prestar atención a elementos como la existencia de procedimientos obligatorios (Hafner-Burton y Pollack, 2009) o la intervención de personas que impulsan su desarrollo desde espacios clave en el proceso de toma de decisiones (Jacquot, 2006; Pollack y Hafner-Burton, 2000). No obstante, en general se han enfatizado en mayor medida las dificultades para llevarlo a la práctica que los escasos ejemplos de introducción exitosa.

Por lo que se puede entrever, se trata de una estrategia ambiciosa, que promete cambios profundos en la situación de las mujeres. Sin embargo, muestra una limitada introducción en la práctica marcada por la proliferación de resistencias. Uno de los retos principales para su desarrollo futuro será garantizar su inclusión en todos los niveles de gobierno, de modo que ninguna política pública sea ciega a las desigualdades.

### 3. Las políticas de igualdad en España: la perspectiva multinivel

España es uno de los países europeos que cuenta con un mayor nivel de descentralización política. Desde el comienzo del periodo democrático, el denominado “Estado de las Autonomías” ha experimentado un desarrollo extraordinario y hasta cierto punto inesperado. Las CC. AA. han construido progresivamente sus propias instituciones y unas notables capacidades políticas y normativas. A pesar de esta notable evolución, desde el punto de vista del modelo territorial dibujado por la Constitución de 1978, España no es exactamente un estado federal. Cumple algunos de los elementos básicos para ser considerado como tal (existencia de dos niveles de gobierno, de un tribunal que arbitre entre ambos, etc.), pero carece de otras características relevantes, en especial de una referencia explícita en su Carta Magna. Es por ello que el caso español ha sido caracterizado, por ejemplo, como un país cuasifederal, federalizante o federal en la práctica (Ver, por ejemplo, Watts, 2008; Colomer,

1998). No es posible entender esta profunda transformación sin mencionar la voluntad de autogobierno de ciertas CC. AA., en especial de Cataluña, País Vasco y Galicia. Estas comunidades han sido el motor del desarrollo del Estado de las Autonomías y han generado un constante debate en torno a la necesidad de reconocer no solo mayores cotas competenciales, sino de transitar en mayor medida hacia un modelo territorial plurinacional y asimétrico (por ejemplo, Keating, 2001; Agranoff, 1999).

Las políticas sociales no han sido ajenas a este proceso descentralizador. Muy por el contrario, han entrado a formar parte de las competencias autonómicas gracias al artículo 148 de la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, normas supremas de las respectivas CC. AA. El gobierno central solamente se ha reservado la capacidad de aprobar legislación básica con el fin de promover la igualdad entre los/as ciudadanos/as. El nivel autonómico, por su parte, ha desarrollado el grueso de las iniciativas. El resultado es la existencia de un Estado de Bienestar altamente descentralizado, donde políticas elementales como las sanitarias o las educativas son en gran medida competencia de las autonomías (Gallego et ál., 2003).

Las políticas de igualdad han evolucionado con arreglo a estas transformaciones y también han adquirido un claro perfil multinivel. El primer paso en su desarrollo vino marcado por la inclusión en los diferentes Estatutos de Autonomía del mandato de combatir la discriminación y promover la igualdad, convirtiendo este tipo de actuaciones en parte de las competencias autonómicas (Linos, 2003). El segundo gran punto de inflexión estuvo representado por la creación en 1983 del Instituto de la Mujer del gobierno central, el primer organismo de igualdad creado en España. Aunque nació con cierto retraso con respecto a otros países, en poco tiempo se convirtió en un organismo comparable tanto con respecto a sus objetivos como a sus capacidades (Valiente, 1995).

Su ejemplo fue seguido en pocos años por el nivel autonómico. Después del establecimiento de algunos departamentos menores, fueron el País Vasco y Andalucía las primeras comunidades que ya en 1988 apostaron por crear un organismo propio. Posteriormente, le siguieron otras como Cataluña, Galicia y Valencia, y este tipo de entidades acabaron por generalizarse en todo el Estado (Bustelo y Ortals, 2007). En su mayor parte tomaron la forma de organismos autónomos, creados por ley y con un personal y pre-

supuesto propios, claramente inspirados en el modelo propuesto por el Instituto de la Mujer. Con ello mostraron la existencia de un evidente isomorfismo institucional, que había sido característico del desarrollo de las instituciones autonómicas en su conjunto (Ramíó y Salvador, 2002). La consideración de las políticas nacionales como un referente no se limita solamente al nivel institucional. También podemos encontrar este tipo de mimetismo en lo referido a los principales instrumentos. Así, se puede observar la influencia de los planes plurianuales de igualdad que fueron adoptados por el gobierno central a finales de los 80. En pocos años se convirtieron en el medio de actuación privilegiado también para las CC. AA., reproduciendo no solo su estructura sino también sus objetivos y prioridades (Bustelo, 2008). Además, las políticas estatales eran repetidamente citadas como el principal referente.

En los últimos años, sin embargo, esta preeminencia del modelo central se ha visto claramente suavizada. En primer lugar, si repasamos documentos políticos claves como los planes de igualdad, podremos ver que el modelo a seguir es cada vez en mayor medida el nivel internacional y en concreto la Unión Europea. Si a principios de los noventa se citaban en repetidas ocasiones los planes y programas de gobierno estatal, en la última década se puede observar una clara apuesta por instituir las políticas europeas como un referente. Actuaciones clave de este nivel de gobierno como los Planes de Acción Comunitaria en materia de igualdad, las Directivas en materia de igualdad de trato o los Tratados fundacionales de la UE aparecen repetidamente mencionadas en los textos autonómicos.

Esta nueva tendencia permite aplicar el marco teórico de la europeización a las políticas de igualdad subestatales. De este modo, ya no es sólo el nivel nacional el que adopta políticas, acciones y formas de hacer las cosas impulsadas por la UE, sino que también las autonomías se ven influenciadas por este nivel de gobierno (Alonso, 2008). En segundo lugar, es posible intuir también el incipiente liderazgo autonómico a través del análisis de los principales instrumentos en materia de políticas de igualdad. Así, han sido las CC. AA. las primeras en apostar de modo decidido por aprobar leyes especializadas en esta materia y abandonar la anterior centralidad de los planes plurianuales de actuación. Con ello han dado cariz vinculante a este tipo de medidas.

Como vemos, las políticas de género cuentan en España con un claro cariz multinivel. No es posible por lo tanto ignorar las notables actuaciones del nivel subestatal cuando abordamos este tipo de medidas. Tampoco debemos descartar que este haya alcanzado el papel de líder con respecto al gobierno central.

#### 4. La introducción del *mainstreaming* de género en España

El primer paso en la introducción del *mainstreaming* de género suele ser su mención en documentos clave de las políticas de igualdad, de modo que pasa a ser una estrategia fundamental de las mismas. Al igual que en muchos otros países, esta primera incorporación de su terminología y elementos fundamentales tuvo lugar en España a mediados de la década de los noventa, coincidiendo de modo claro con el impulso recibido gracias a la Conferencia de Beijing celebrada por la ONU en 1995 y que representó un verdadero punto de inflexión que marcó su generalización en todo el mundo (Ver, por ejemplo, True y Mintrom, 2001). Es al calor de este acontecimiento cuando los planes de igualdad españoles comienzan a mencionar la inclusión de la perspectiva de género como una nueva estrategia clave para las políticas de igualdad. Su introducción marca un cambio de época en lo referido a este tipo de documentos.

Durante la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa, los planes de igualdad tanto estatales como autonómicos centraron su atención en desarrollar medidas específicas enfocadas a las mujeres. El principal objetivo era mejorar su situación en áreas concretas como la educación, el empleo o la salud. Con ese fin se contaba con la colaboración de diversos departamentos, aunque los organismos de igualdad continuaban siendo los principales responsables e impulsores de su correcto desarrollo.

La igualdad seguía siendo vista por parte de las restantes áreas como un objetivo ajeno con el que colaboraban de modo inhabitual. Hay que esperar hasta la segunda mitad de esa década para encontrar las primeras referencias al *mainstreaming* de género y las primeras apuestas por hacer de la igualdad un compromiso transversal. Uno de los planes pioneros en mostrar la voluntad de cambiar el enfoque de sus actuaciones fue el II Plan de Acción positiva para las mujeres aprobado por el gobierno del País Vasco en 1995. En él se incluía una versión todavía rudimentaria del *mainstreaming*, según la cual se afirmaba la

necesidad de incluir el principio de igualdad de oportunidades en todas las actuaciones. Este texto no fue más que el primero de una larga lista, ya que todas las Comunidades Autónomas fueron incluyendo progresivamente este tipo de referencias, convirtiéndolo en una estrategia clave de actuación en unos pocos años. En este caso, las restantes áreas competenciales se veían implicadas de un modo cualitativamente diferente a como lo hacían en los años precedentes. Ya no debían limitar su colaboración a actuaciones determinadas, sino que entraban a formar parte de la arquitectura institucional encargada de promover la igualdad. Todas sus políticas tenían que ser revisadas desde la perspectiva de género.

Las acciones desarrolladas por el gobierno central no fueron ajenas a este nuevo enfoque. Muy por el contrario mostraron su compromiso con el mismo desde la aprobación en 1997 del III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, que instaba a ponerlo en práctica. No obstante, al contrario que en décadas anteriores, las políticas autonómicas no se desarrollaban ya como consecuencia de su previa implantación a nivel estatal. Más bien, parecían poner en cuestión el liderazgo indiscutible de este nivel gobierno, que siempre había marcado la agenda en este ámbito. También se entreveía un cambio en lo respectivo a los modelos de actuación seguidos por las diferentes CC. AA. Así, en el caso del *mainstreaming* se ha podido constatar que han sido otro tipo de instituciones las que han constituido un referente para el nivel subnacional. Ciertos análisis han mostrado, por ejemplo, la importancia de la Unión Europea en la generalización de esta estrategia en España. Así, los textos autonómicos muestran la existencia de procesos de aprendizaje por los cuales se introdujo una nueva forma de abordar las políticas de igualdad (Alonso, 2008).

Más allá de su incorporación en los planes de actuación durante los años 90, el *mainstreaming* ha sido recientemente introducido en normativa vinculante. La primera ley en mencionarlo como estrategia de obligado cumplimiento fue la Ley 33/2002 de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres aprobada por el gobierno de Navarra. Esta establece como objetivo la incorporación de la perspectiva de género en las actuaciones de la administración (art.1). Este ejemplo ha sido seguido por otras nueve autonomías que en los últimos diez años han aprobado normas propias

en materia de igualdad<sup>2</sup>. Además, Cataluña ha apostado por incluir este tipo de preceptos en su norma suprema, el Estatuto, que fue reformado en 2006. Más allá de recoger competencias generales sobre la lucha contra la discriminación o la promoción de la igualdad, esta ley establece en su artículo 41 que los poderes públicos deben garantizar la introducción transversal de la perspectiva de género. Con ello el *mainstreaming* pasa a ser un eje de actuación básico de la norma más relevante en el nivel autonómico.

Por lo que respecta al nivel estatal, una vez más se puede constatar su pérdida de liderazgo en este ámbito. Así, no ha sido hasta el año 2007 cuando a través de la Ley 3/2007 orgánica para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, se establece en una norma vinculante la necesidad de desarrollar un nuevo enfoque para las políticas de género nacionales. Este cambio tiene lugar cuando ya habían sido aprobadas hasta siete leyes autonómicas, perdiendo por lo tanto el carácter pionero que siempre había caracterizado a las iniciativas del gobierno central. A pesar de ello, debemos destacar que todavía hay numerosas CC. AA. que no cuentan con normativa que instituya el *mainstreaming* como estrategia clave. Como consecuencia, en muchos casos este permanece todavía limitado a actuaciones y normas de carácter no vinculante, lo cual podría derivar en un menor nivel de desarrollo (Mazey, 2001). Sin embargo, sea introducida a través de leyes o de planes, se trata de una estrategia que sin duda ha sido consolidada en España en ambos niveles de gobierno.

## 5. El desarrollo del *mainstreaming*: ampliando los organismos de igualdad

Más allá de la incorporación de su terminología o de su instauración como nuevo tipo de política, el *mainstreaming* precisa también del desarrollo de ciertas herramientas. Solo así es posible que acabe teniendo algún tipo de impacto en las políticas habituales. En esta sección prestaremos atención a aquellas modificaciones de la arquitectura institucional causadas por la creación de organismos vinculados a la implementación del *mainstreaming*. En concreto, abordaremos la creación de tres grandes grupos de organismos: las comisiones centradas en mejorar

la coordinación entre departamentos o entre niveles institucionales con el objetivo de facilitar la revisión de todas las políticas; las unidades de carácter técnico que pretenden facilitar el acceso al conocimiento y al know-how; y finalmente, los organismos participativos que pretenden incluir a las mujeres en el proceso de toma de decisiones. Todas ellas son estructuras que directa o indirectamente se relacionan con la incorporación de la perspectiva de género en el proceso político y que son de interés para explorar el incipiente liderazgo autonómico.

### *La cooperación entre departamentos y niveles institucionales*

El *mainstreaming* de género ha sido descrito repetidas veces como una estrategia de difícil implementación para la cual es necesario el compromiso de todos aquellos actores que normalmente participan en el proceso de elaboración de las políticas. Una de las principales cuestiones es cómo es posible conseguir esta implicación generalizada de la administración. Una de las opciones que han sido planteadas es la creación de organismos centrados en reunir a los diferentes departamentos o instituciones con el objetivo promover su contribución al desarrollo de esta estrategia. Se pretende así coordinar sus actuaciones y promover que no sean ciegas a las desigualdades.

Por lo que respecta a la implicación de todas las áreas competenciales, en España encontramos diversos ejemplos de comisiones interdepartamentales. Un primer acercamiento a este tipo de organismos vino representado por el trabajo realizado en torno a los planes de igualdad. Muchos de ellos han comprendido no solo la atribución de tareas y responsabilidades a otras entidades más allá del organismo de igualdad, sino también la creación de estructuras de coordinación y trabajo conjunto. En su mayoría tenían un carácter informal, pero representaron un primer paso hacia la concepción transversal de las medidas en materia de igualdad. Debemos esperar hasta 1994 para encontrar el primer organismo de este tipo que no estaba vinculado a un plan concreto. Se trata de la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de las Mujeres creada por el gobierno de Castilla y León.

Otras entidades similares han sido creadas en años sucesivos hasta en nueve CC. AA.<sup>3</sup>. Por lo que se refiere

2 Por orden cronológico han sido aprobadas leyes también en Castilla y León, Valencia, Galicia, País Vasco, Baleares, Andalucía, Murcia y Canarias.

3 Por orden cronológico se crearon Comisiones Interdepartamentales también en Valencia, Murcia, La Rioja, Asturias, País Vasco, Galicia,

al nivel estatal, con la aprobación de la Ley 3/2007 se creó la primera comisión interdepartamental de carácter estable. Sea cual fuere el nivel de gobierno, todas ellas contaban con características diferenciadoras con respecto a las antiguas entidades vinculadas a los planes de igualdad. No eran ya de cariz informal sino que estaban aprobadas por normativa vinculante, normalmente por decreto, establecían la necesaria participación de todos los departamentos sin excepción y englobaban todas las políticas públicas, no solo las acciones vinculadas a planes determinados. Pretendían, por lo tanto, generalizar el mandato a favor de la igualdad e implicar al gobierno en su conjunto. Tanto estos objetivos y características como su coherencia cronológica con la introducción del *mainstreaming* en España, permiten comprobar su estrecha relación con el desarrollo de esa estrategia.

Además de la participación de todos los departamentos, es necesaria también la colaboración de todos los niveles de gobierno. Ello implica no solo la participación de los gobiernos central y autonómico, sino también la de los municipios españoles. Estos adquirieron competencias en materia de igualdad a través de la Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local, que incluye una referencia general a la provisión de todo tipo de servicios sociales. Como resultado de esta normativa, las políticas de igualdad se han ido consolidando también como uno de los ámbitos de actuación del nivel local español. Las CC. AA. y el gobierno central no han permanecido ajenos a este nuevo desarrollo y han facilitado financiación y recursos a las entidades locales. Es más, todas las leyes en materia de igualdad aprobadas hasta la fecha han mencionado el rol fundamental de los ayuntamientos en este tipo de tareas, especialmente en todo lo relativo a la lucha contra la violencia de género, en la cual son piezas clave<sup>4</sup>. A pesar de ello, solamente tres de las diecisiete CC. AA. han creado algún organismo de coordinación con el nivel local. Ese es el caso del País Vasco, Andalucía y Canarias que han incluido en su normativa sendas Comisiones Interinstitucionales para la Igualdad. El caso vasco merece especial atención, ya que la colaboración con el nivel local se

ha llevado a cabo durante décadas. Desde 1991 se comenzaron a instituir redes informales de trabajo en las cuales ayuntamientos, diputaciones forales<sup>5</sup> y gobierno autonómico han colaborado de modo satisfactorio (Novo et ál., 2007). Con la creación de esta comisión a través de la Ley 4/2005 de igualdad entre mujeres y hombres y su posterior desarrollo en el Decreto 5/2007<sup>6</sup>, estas redes adquirieron un estatus formal y el *mainstreaming* recibió un nuevo impulso por el cual debía estar presente en otro nivel de gobierno.

#### *La generación de conocimiento y know-how*

La complejidad del *mainstreaming* de género recomienda no sólo promover la cooperación de todas las áreas e instituciones. También es necesario desarrollar herramientas que favorezcan la generación de conocimiento sobre las desigualdades y sobre cómo tenerlas en cuenta durante la elaboración de políticas. Han sido muchas las propuestas realizadas para ampliar la experticia de los diferentes actores políticos y facilitar la incorporación del *mainstreaming* en sus rutinas de trabajo. Una de las más comunes es proporcionar formación en la materia, acción que ha sido incluida en repetidas ocasiones en los planes de igualdad. El objetivo era instruir a los actores responsables de llevar a cabo las diferentes políticas de modo que fueran capaces de revisarlas teniendo en cuenta la perspectiva de género. No obstante, las políticas de igualdad en España han apostado por desarrollar asimismo otras herramientas más complejas como es la creación de nuevos organismos especializados.

En primer lugar, se han creado las denominadas unidades de género, entidades especializadas en proporcionar habilidades y conocimiento sobre el *mainstreaming* a la administración en su conjunto. Andalucía y Cantabria fueron las primeras autonomías en crear este tipo de estructuras en 2001 y 2004, respectivamente. En el caso de la primera, la unidad nacida gracias a fondos europeos buscaba proporcionar información, formación y herramientas para desarrollar esta estrategia. En el caso de la segunda, además, se planteaba la voluntad de promover el empoderamiento de las mujeres. Así, más allá

Andalucía, Cantabria y Canarias.

4 Los ayuntamientos proporcionan servicios fundamentales como los relativos a la información, la atención psicológica o al asesoramiento jurídico a las mujeres que sufren violencia de género. Todo ello se realiza esencialmente a través de los Centros de Información a la Mujer existentes en numerosas localidades españolas. En una comunidad de tamaño medio como Galicia existen actualmente 78 centros de este tipo.

5 España cuenta con dos niveles de gobierno en el ámbito local, los ayuntamientos y las provincias. En el caso de País Vasco, estas últimas se denominan diputaciones forales y tienen un especial peso financiero y competencial, debido a la existencia de derechos históricos especiales.

6 Decreto 5/2007, de 16 de enero, de regulación de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

de abordar la generación de cambios en la administración, se pretendía igualmente implicar a la academia, los agentes sociales o el movimiento de mujeres. Se buscaba así no solo implementar el *mainstreaming* sino también mejorar la autoestima, los vínculos y la visibilidad de las mujeres<sup>7</sup>.

Además de crear unidades centrales como estas, en el nivel subnacional encontramos ejemplos de autonomías que han optado por crear una estructura diferente para cada departamento o área competencial. La primera en crear diversas unidades diferenciadas fue el País Vasco, que las incluyó en su ley de igualdad de 2005. Esta norma establecía que todos los departamentos de ese gobierno así como todas sus entidades públicas debían crear su propia unidad de género. Además, en su desarrollo posterior se establecieron objetivos mínimos para este tipo de organismos así como un cierto nivel de experticia para su personal<sup>8</sup>. El ejemplo vasco ha sido seguido por otras cuatro autonomías como son Murcia, Canarias, Galicia<sup>9</sup> y Andalucía, que también han impulsado el desarrollo de este tipo de estructuras. El nivel estatal, por su parte, recoge su creación en su ley de igualdad del año 2007, mostrando de nuevo un desarrollo paralelo o incluso posterior al realizado en diversas autonomías.

Paralelamente, podemos encontrar ejemplos de organismos especializados en determinadas temáticas. En primer lugar, existen Unidades de Mujer y Ciencia enfocadas a combatir las desigualdades en la actividad científica y educativa. Han sido creadas hasta la fecha por Galicia, Cataluña y el gobierno central, y han estado claramente inspiradas en el modelo propuesto por la Unión Europea que ha hecho de la igualdad en la ciencia un ámbito prioritario de actuación (Alonso, 2010). En segundo lugar, destacan aquellas entidades dedicadas a elaborar presupuestos con perspectiva de género. Aunque son muchas las autonomías que proponen este tipo de medidas en sus planes de igualdad, solo dos de ellas, País Vasco y Andalucía, cuentan con procedimientos y estructuras formales para ello. El

caso de esta última es especialmente notable. Desde 2004 ha revisado los presupuestos autonómicos desde la perspectiva de género y ha formalizado progresivamente su Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos hasta incluirla recientemente en su ley de igualdad.

Por lo que respecta a la generación de conocimiento sobre las desigualdades, más allá de la colaboración habitual con la academia, uno de los instrumentos más comunes es la creación de observatorios de igualdad. Su objetivo es recopilar, analizar y difundir información sobre la situación de las desigualdades entre mujeres y hombres, esencialmente a través de la elaboración de estudios y de la producción de estadísticas desagregadas. En el caso de este tipo de organismos, podemos afirmar que el gobierno central tiene y ha tenido un claro protagonismo. Así, fue el Instituto de la Mujer estatal el primero que ya en 1994 creó un Observatorio de la Imagen de las Mujeres. Posteriormente, amplió la presencia de este tipo de estructuras creando observatorios especializados en ámbitos como la publicidad, la violencia de género, la salud, el ejército y la policía. El nivel autonómico no ha mostrado un desarrollo tan amplio. El primer organismo de este tipo fue instituido en Asturias en 2001, con el objetivo de elaborar un informe anual sobre la situación de las mujeres. Otras siete autonomías han seguido este ejemplo y en la actualidad cuentan con observatorios análogos<sup>10</sup>. Además, existen también observatorios especializados en materia de publicidad sexista<sup>11</sup> y en violencia de género<sup>12</sup>. Estos últimos han nacido en paralelo al espectacular desarrollo de este tipo de actuaciones en los últimos años, basado en la promoción de un enfoque integral para prevenir y combatir la violencia hacia las mujeres.

Finalmente, es necesario mencionar un organismo que no tiene parangón en España<sup>13</sup>. Se trata de la Defensoría para la Igualdad de Mujeres y Hombres, establecida en el País Vasco en 2006. Esta entidad es análoga a las Defensorías del Pueblo existentes en España, pero cuenta con la peculiaridad de centrarse en la promoción del principio de igualdad de trato y la no discriminación por razón de sexo en el

7 Ver [http://www.unidaddeigualdad.com/uig/ampliar.php?Id\\_contenido=1027](http://www.unidaddeigualdad.com/uig/ampliar.php?Id_contenido=1027).

8 Decreto 213/2007, de 27 de noviembre, por el que se regulan las unidades administrativas encargadas del impulso y coordinación de las políticas de igualdad en los departamentos del Gobierno Vasco, así como en sus organismos autónomos y entes públicos.

9 Galicia solamente ha creado una unidad de género en su departamento de trabajo. Su creación aparece recogida en la Lei 2/2007, do 28 de marzo, do traballo en igualdade das mulleres de Galicia.

10 Por orden cronológico, han sido creados en Asturias, Valencia, Castilla y León, Andalucía, Murcia, País Vasco y Canarias.

11 En Valencia, Andalucía y Galicia.

12 En Aragón, Galicia y Madrid.

13 La ley valenciana de igualdad ha incluido también la creación de una Defensoría pero no cuenta todavía con desarrollo normativo.

ámbito privado. Este tipo de funciones están inspiradas en ciertas Directivas europeas que han recomendado crear organismos independientes con este tipo de funciones para complementar a las defensorías generales, que solo promueven la igualdad en el ámbito público<sup>14</sup>.

### *La participación de las mujeres*

Uno de los requisitos más repetidamente mencionados del *mainstreaming* es la participación de las mujeres en el proceso de elaboración de las políticas. Con ello se pretende tener en cuenta sus intereses, necesidades y opiniones, impidiendo que la aplicación de esta estrategia se haga de modo tecnocrático y burocratizado. En el caso de España contamos con diversos ejemplos de organismos participativos, también en el nivel subnacional. Su creación diferenciada no es solo reflejo del notable desarrollo de las políticas del género en el nivel autonómico, sino que también recoge la existencia de arenas políticas independientes. Así, se puede observar que muchas autonomías cuentan con movimientos de mujeres propios, así como con unas dinámicas políticas y sociales específicas. Es por ello que cobra sentido articular su participación de modo diferenciado. Esta particularidad puede ser vista tanto como una oportunidad para el movimiento de mujeres, que cuenta con mayores vías de acceso al ámbito institucional, como una debilidad derivada de su excesiva fragmentación (Ortbals, 2008; Bustelo y Ortobals, 2007).

El punto de partida de este tipo de mecanismos participativos fue la creación de los Consejos Rectores pertenecientes a los respectivos organismos de igualdad, y que contribuían a su gestión. Además de incluir a actores institucionales (parlamentarios/as, representantes gubernamentales, etc.), comenzaron a englobar también a miembros de la academia y del movimiento de mujeres, abriendo así el espectro de voces participantes a la sociedad civil. Sin embargo, la participación de las mujeres no sufrió una clara ampliación hasta la creación de los Consejos de la Mujer, que contaban con funciones más amplias como el asesoramiento en materia de políticas de igualdad. El primero de ellos vio la luz en Castilla la Mancha en 1990. A partir de ese momento se crearon otros trece, generalizando este tipo de organismos

a todo el territorio<sup>15</sup>. En un primer momento no tenían ninguna vinculación con el *mainstreaming*, ya que muchos de ellos se crearon con anterioridad a la introducción de esta estrategia. Sin embargo, su crecimiento exponencial en la segunda mitad de la década de los noventa está muy relacionado con la necesidad de contar con las voces de las mujeres para incorporar la perspectiva de género en el trabajo de los gobiernos subnacionales.

El nivel central creó su propio Consejo en 2007, una vez más con bastante retraso respecto a las autonomías. Este comenzó a funcionar en 2009 con la participación de representantes de las administraciones públicas, asociaciones de mujeres, patronal, sindicatos, así como reconocidas expertas en materia de igualdad. Al igual que los restantes consejos centrará su trabajo en elaborar informes, propuestas y estudios que contribuyan a la implementación y diseño de las políticas de igualdad. Pese a que todos ellos cuentan con fines análogos, cabe señalar que es posible establecer ciertas diferencias. Así, tal como afirma Bustelo, mientras algunos son entidades independientes creadas por ley, otros son incluidos en normas de menor rango y directamente dependientes de otras instituciones, de modo que tienen una capacidad de actuación más limitada (2008). Sea como fuere su presencia es hoy en día común en casi todo el territorio español.

## 6. El cambio de las rutinas políticas: la incorporación de los informes de impacto de género

Una vez vistos los cambios relativos a la arquitectura institucional, es necesario observar también las modificaciones practicadas en las rutinas y procedimientos políticos. Así, el *mainstreaming* ha generado también herramientas centradas en facilitar la incorporación de la perspectiva de género en el proceso político. El ejemplo más claro y más común son los informes de impacto de género (Gender Impact Assessment). Nacidos en Holanda a principios de los 90, su objetivo central es realizar una evaluación *ex-ante* de las políticas, por la cual se pueda evidenciar su posible sesgo de género (Roggeband y Verloo, 2006). Buscan así que antes

14 Artículo 8 bis Directiva 76/2007/CEE, modificada por la Directiva 2002/73/CE, y en el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE.

15 Por orden cronológico fueron creados en Madrid, Castilla y León, Navarra, Valencia, La Rioja, Cantabria, País Vasco, Asturias, Cataluña, Murcia, Galicia, Baleares y Canarias.

de llevar cabo una actuación se valore el impacto que puede tener sobre la situación de mujeres y hombres. Con ello se incorpora el *mainstreaming* a las rutinas propias de la elaboración de una política pública.

España no constituye una excepción en lo relativo a este tipo de herramienta y también ha regulado su implantación. La primera autonomía en instaurarlos normativamente fue Cataluña, a través de la Ley 4/2001, de 9 de abril, de modificación de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña. En su articulado establecía que todas las proposiciones de ley deberían incluir una memoria en la cual se valore la perspectiva de igualdad de género. Durante esa misma década otras siete autonomías han aprobado preceptos similares en su respectiva normativa<sup>16</sup>. También el nivel central los instauró un poco después, gracias a la Ley 30/2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

A pesar de su generalización, es necesario destacar la existencia de ciertas diferencias relativas a su regulación. En primer lugar, hay divergencias referidas a cuál es el organismo encargado de elaborarlos. En algunos casos es el organismo de igualdad el que debe llevarlos a cabo (Baleares, Cataluña y Galicia). En otros se opta bien porque lo haga el departamento que impulsa la norma a revisar (gobierno central), o bien por combinar ambas posibilidades, de modo que el departamento elabore el informe y este sea revisado por el organismo de igualdad (Andalucía y País Vasco)<sup>17</sup>. Esta última opción parece la más acertada, ya que combinaría el alto grado de experticia del organismo de igualdad con la implicación directa de otras áreas competenciales. En segundo lugar, existen también diferencias notables en lo respectivo al detalle con el cual han sido regulados los informes de impacto. Andalucía y País Vasco han optado por aprobar sendos decretos que establecen contenidos y procedimientos mínimos para la elaboración de este tipo de documentos. Otras autonomías, sin embargo, han preferido desarrollar solamente guías o informes no vinculantes sobre cómo llevarlos a cabo. Finalmente, es posible también establecer matices en

cuanto al número y tipo de normas que han de ser acompañadas de un informe de impacto. Estos pueden ser obligatorios solamente para las leyes como es el caso, por ejemplo, de Galicia y Murcia, o comprender todo tipo de normas, planes o convocatorias públicas de empleo, como ocurre en lo referente al gobierno central.

Todavía sabemos poco sobre el impacto concreto de este tipo de informes en las políticas que finalmente se llevan a cabo. Solamente existen dos ejemplos de investigaciones que han prestado atención a si realmente han cambiado el contenido de las normas y planes desarrollados desde su aprobación. La primera de ellas se refiere al ámbito estatal y repasa su incidencia en la normativa generada por el Parlamento español. Concluye que los informes de impacto de género no han dado lugar a cambios significativos ni en el proceso de elaboración de las normas ni en el contenido final de las mismas (Pujol, 2005). Más bien se han visto sistemáticamente ignorados, encontrando múltiples leyes que no contaban con el informe preceptivo. En el caso de Galicia, Alonso et ál. han apuntado que se ha conseguido al menos consolidar la elaboración de este tipo de documentos (2010). Así, han constatado que se ha cumplido la obligación de llevarlos a cabo para todas las propuestas de ley, tal como establecía la Ley 7/2004 gallega de igualdad entre mujeres y hombres. Incluso se ha observado que con el paso del tiempo se ha ido ampliando su presencia a otro tipo de normas para las cuales no estaba prevista. Pese a ello, el análisis de su impacto en el contenido final de la normativa no es tan positivo. Se observa una revisión parcial de la misma, por la cual existen diferencias relativas al departamento que la impulsa o al cariz transformador de las medidas propuestas para favorecer la igualdad. Así, hay ciertas áreas que se muestran más resistentes a incluir cambios en sus actuaciones y ciertos temas que son sistemáticamente ignorados.

Falta ampliar este tipo de análisis y arrojar luz sobre la incidencia real de los informes de impacto. También estudiar la necesidad de regular en mayor medida su elaboración, de modo que no acaben por derivar en un procedimiento burocrático sin consecuencias en las políticas finales.

## 7. Conclusiones

Este artículo ha tratado de analizar el desarrollo del *mainstreaming* de género en España, exploran-

16 Por orden cronológico son Extremadura, Andalucía, Galicia, Murcia, País Vasco, Baleares y Canarias.

17 Canarias creó los informes de impacto en su ley de igualdad aprobada en 2010. Están por lo tanto sin desarrollar todavía.

do no solo la introducción general de esta estrategia sino también la instauración de herramientas para su puesta en práctica. Paralelamente, ha intentado examinar su desarrollo desde una perspectiva multinivel, procurando determinar si las Comunidades Autónomas habían alcanzado el liderazgo en lo respectivo a las políticas de género en España.

Como primera conclusión, debemos apuntar que el *mainstreaming* se ha visto efectivamente consolidado en ese país. Así, tanto el gobierno central como todas las autonomías lo han erigido como una estrategia fundamental para luchar contra las desigualdades. Y lo han hecho no solo mencionándolo en planes y programas no vinculantes, sino convirtiéndolo en un eje clave de las nuevas leyes en materia de igualdad. Con ello pasa a constituir un objetivo de obligado cumplimiento para las administraciones central y autonómica. Además, hemos podido observar que su introducción no ha sido solamente retórica. Más bien ha derivado en la creación de herramientas centradas en tareas fundamentales para su desarrollo como son la implicación de todas las áreas competenciales, la generación de conocimiento especializado o la participación de las mujeres en el proceso político. Mención especial merecen los informes de impacto, que han pasado a consolidar un procedimiento directamente vinculado con la revisión de las políticas desde la perspectiva de género y el cambio de las rutinas organizativas. No obstante, estamos lejos de saber cuál es el impacto real de todas estas medidas en las políticas habituales y si realmente el *mainstreaming* las está transformando.

Igualmente, este artículo ha podido evidenciar la existencia de un creciente liderazgo autonómico en lo respectivo a esta novedosa estrategia. Si bien en décadas anteriores era claro que las acciones autonómicas se inspiraban en las llevadas a cabo por el gobierno central y por lo tanto se desarrollaban con posterioridad, actualmente esta tendencia se ha visto notablemente matizada. En gran parte de los elementos analizados, las Comunidades Autónomas han mostrado su perfil innovador desarrollando nuevas actuaciones paralelamente o en muchos casos con anterioridad al nivel nacional. Ello permite seguir profundizando en nuevas agendas de investigación relativas, por ejemplo, a la presencia de procesos europeizadores que expliquen los cambios acaecidos en las políticas autonómicas –y estatales– a través de la influencia de la Unión Europea. También abre la puerta a considerar si las dinámicas competitivas que han caracterizado al Estado de las Autonomías (Börzel, 2002), pueden estar marcando también la evolución de esta área competencial de modo que las CC. AA. estén continuamente intentando superarse unas a otras y a su vez al gobierno central.

Queda por lo tanto abierta una nueva línea de análisis centrada en explorar las potencialidades del nivel subnacional, que en muchos casos puede ser esencial para entender el desarrollo de las políticas de igualdad en un país determinado. Ese el caso de España, que con su alto grado de descentralización y su modelo cuasifederal, ha generado unas políticas autonómicas que no es posible obviar cuando se analiza este país.

- Agranoff, R. 1999. *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Baden: Nomos.
- Alonso, A. 2008. "La europeización de las políticas de género en el nivel subnacional: análisis del caso gallego". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. 7(2):63-78.
- \_\_\_\_\_. 2011. "El mainstreaming de género en las políticas científicas: ¿hacia una alianza multinivel?" *Revista de Estudios Regionales* (en prensa).
- Alonso et al. 2008. Os informes de impacto de xénero. *Unha análise da súa incidencia na elaboración das normas*. Santiago de Compostela: SGI.
- Benschop, Y. y Mieke Verloo. 2006. "Sisyphus' sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderedness of Organizations?" *Journal of Gender Studies*. 15(1):19-33.
- Beveridge, F., y Susan Nott. 2002. "Mainstreaming: a case for optimism and cynicism". *Feminist Legal Studies*. 10:299-311.
- Börzel, T. 2002. *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bustelo, M. 2008. "State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain". Council for European Studies Conference Chicago, 6-8 marzo, Chicago, Estados Unidos.
- Bustelo, M. y Candice D. Ortobals. 2007. "The Evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape". *Changing State Feminism*. Ed. Joyce Outshoorn y Johanna Kantola. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Colomer, J. M. 1998. "The Spanish 'state of autonomies': Non-institutional federalism". *West European Politics*. 21(4):40-52.
- Daly, M. 2005. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice". *Social Politics*. 12(3):433-450.
- Donaghy, Tanhya Barnett. 2004. "Mainstreaming: Northern Ireland's Participative-Democratic Approach". *Policy & Politics*. 32(1):49-62.
- Gallego et al. 2003. *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- Guenther, Katja M. 2008. "Understanding Policy Diffusion across Feminist Social Movements: The Case of Gender Mainstreaming in Eastern Germany". *Politics & Gender* 4:587-613.
- Hafner-Burton, E. y Mark Pollack. 2009. "Mainstreaming gender in the European Union: Getting the incentives right". *Comparative European Politics*. 7(1):144-138.
- Jacquot, S. 2006. "L'instrumentation du Gender Mainstreaming a la Commission Europeenne: entre 'ingenierie social' et 'ingenierie instrumentale'". *Politique Europeenne*. 20:33-53.
- Keating, M. 2001. *Plurinational democracy. Stateless nations in a post-sovereignty era*. Oxford: Oxford University Press.
- Linos, K. 2003. "Are socialists a woman's best friend? Equality policies in the Spanish regions". *Journal of European Public Policy*. 10(3):438-462.
- Mazey, S. 2001. *Gender mainstreaming in the EU. Principles and Practice*. Londres: Kogan.
- McBride, D. E., y Amy Mazur. 2010. *The Politics of State Feminism. Innovations in Comparative Research*. Philadelphia: Temple University Press.
- Móssessdóttir, L. y Rósa Erlingsdóttir. 2005. Spreading the word across Europe. Gender Mainstreaming as a political and policy project. *International Feminist Journal of Politics*. 7(4):513-531.
- Novo et ál. 2007. ¿Existe cogobierno en la política de igualdad vasca? VIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, 19 de septiembre, Valencia.
- Ortbals, C. D. 2008. "Subnational Politics in Spain: New Avenues for Feminist Policymaking and Activism". *Politics & Gender*. 4:93-119.
- Outshoorn, J. y Johanna Kantola. 2007. *Changing State Feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollack, M. y Emilie Hafner-Burton. 2000. "Mainstreaming Gender in the European Union". *Journal of European Public Policy*. 7(3):432-456.
- Pujol et ál. 2005. Estudio del impacto de género en las leyes. XVIII Congreso Estatal de Mujeres Abogadas, 11-13 de noviembre, Almería, España.
- Ramió, C. y Miquel Salvador. 2002. "La configuración de las administraciones en las Comunidades Autónomas: entre la inercia y la innovación institucional". *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Ed. Joan Subirats y Raquel Gallego. Madrid: CIS.
- Rees, T. 1998. *Mainstreaming Equality in the European Union. Education, Training and Labour Market Policies*. London: Routledge.
- Rincker, M. E., y Candice Ortobals. 2009. "Leaders or Laggards: engendering sub-national governance through women's policy machineries in Spain and Poland". *Democratization*. 16(2):269-297.
- Roggeband, C. y Mieke Verloo. 2006. "Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): a political process approach". *Policy and Politics*. 34(4): 615-632.
- Rubery, J. 2002. "Gender mainstreaming and gender equality in the EU: the impact of the EU employment strategy". *Industrial Relations Journal*. 33(5):500-522.
- Squires, J. 2007. *The new politics of gender equality*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stetson, D. M., y Amy Mazur. 1995. *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage.
- Subirats, J. y Ricard Gomà. 1998. "La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores". *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ed. Ricard Gomà y Joan Subirats. Barcelona: Ariel.
- True, J. y Michael Mintrom. 2001. "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming". *International Studies Quarterly*. 45:27-57.
- Valiente, C. 1995. *The power of persuasion. The Instituto de la Mujer in Spain. Comparative State Feminism*. Ed. Dorothy M. Stetson y Amy Mazur. Thousand Oaks: Sage.

Verloo, Mieke. 2001. Another velvet revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation. *IWM Working Papers*. N°. 5 (2001).

Walby, Sylvia. 2005. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics*. 12(3):321-343.

Watts, Ronald. 2008. *Comparing Federal Systems*. Montréal: School of Policy Studies.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Alonso Álvarez, Alba. 2010. Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 57-69.	Alonso Álvarez, Alba. (2010). Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 57-69.	Alonso Álvarez, Alba. "Las políticas de igualdad en España: construyendo el liderazgo del nivel subnacional". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 57-69.



**El Desafío de la Formación del Agente de Policía Militar del Estado de Río de Janeiro: entre un modelo reactivo y la solución de conflictos**

Bajo una política de seguridad repressiva, los miembros de un cuerpo policial están entrenados para actuar de forma reactiva. Sin embargo, en una aplicación de políticas cimentadas en la gestión y la prevención, los policiales son entrenados para actuar con proactividad en la solución de problemas. En tal sentido, este artículo aborda el proceso de formación de los operadores de la seguridad pública en Río de Janeiro, desde la perspectiva del agente de policía militar. La investigación desarrollada tiene un carácter predominantemente cualitativo y su naturaleza es exploratoria, tratando de entender el proceso de adiestramiento en la Policía Militar de Río de Janeiro desde la perspectiva de sus agentes; un campo en el que hay poco conocimiento acumulado y sistematizado en Brasil. En cuanto a los métodos de la investigación, se optó por el trabajo de campo, combinado con la consulta de fuentes documentales y de la literatura. Fueron realizadas veinticuatro entrevistas semiestructuradas con agentes de la Policía Militar. Las entrevistas fueron tratadas con la técnica de análisis de contenido. Como resultado, el estudio señala que hay un largo camino por recorrer, en el que subyace la necesidad de definir un perfil para el agente de policía en Río de Janeiro. ¿Un agente entrenado simplemente para reaccionar o para resolver conflictos? Esto es factible a través de la reestructuración del proceso de formación policial, que se vincule con un perfil definido y así produzca un cambio de la imagen del agente de policía en la sociedad.

Palabras clave: Seguridad Pública, Estado, Formación Policial, agente de policía, Democracia, Policía, Sociedad.

abstract

**The challenge of training military police officers in the state of Rio de Janeiro using a reactive model and conflict resolution**

Members of a police force are trained to act in a reactive manner whenever a state adopts a repressive security policy. However, policy enforcement based on management and prevention means that the police are trained to act proactively in resolving problems. This paper thus addresses training public safety operators in Rio de Janeiro from a military police point of view. The research was predominantly qualitative and exploratory, attempting to understand Rio de Janeiro military police training from the agents' standpoint; this is a field in which little knowledge has been accumulated and systematised in Brazil. Field work was chosen for approaching the topic; it was combined with consulting documentary sources and the pertinent literature. Twenty-four semi-structured interviews were conducted with military police agents. The interviews were then subjected to content analysis. The study showed that there is still a long way to go, highlighting the need for defining a Rio de Janeiro police officer's desirable profile. Is an agent trained simply to react or to resolve conflicts? This is feasible through re-structuring police training linked to a defined profile, thus producing a change in the police officer's image in society.

Key words: Public safety, state, police training, police officer, democracy, police, society.

resumo

Em uma política de segurança repressiva, os policiais são formados para atuarem de forma reativa. Todavia, em uma política baseada em gestão e prevenção, os policiais são treinados para agir de forma pró-ativa na resolução de problemas. O processo de formação deve disponibilizar ao policial os conhecimentos necessários para o desempenho de sua atividade cotidiana. Neste sentido, o presente estudo objetivou conhecer o processo de formação dos operadores de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, sob a ótica do policial militar. A pesquisa teve um caráter predominantemente qualitativo. Quanto aos fins, considerou-se este estudo exploratório, por buscar entender o processo do ensino policial na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro sob a perspectiva do policial, campo no qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado no Brasil. Quanto aos meios de investigação, optou-se pela pesquisa de campo, documental e bibliográfica. Foram realizadas vinte e quatro entrevistas semi-estruturadas com policiais militares. As entrevistas foram tratadas com a técnica de análise de conteúdo. Como resultado, o estudo aponta para um longo caminho a percorrer, que perpassa pela definição do perfil, que se quer do policial no Rio de Janeiro. Um policial reativo ou um policial contingencial? Pela re-estruturação do processo de formação policial, interligado com o perfil definido. E por fim, com um processo de mudança de imagem do policial perante a sociedade.

Palavras chave: Segurança Pública, Estado, Formação Policial, Democracia, Polícia, Sociedade.

Recibido: abril de 2010 / Aprobado: noviembre de 2010

CORREO IMPRESO: Divisão de Administração Financeira, Rua Evaristo da Veiga, N° 78, Centro, Rio de Janeiro/RJ – Brasil

Pereira Basilio, Marcio. 2010. O desafio da formação do Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro: Entre o Modelo Reativo e o Contingencial. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 71-96.

# O Desafio da Formação do Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro: Entre o Modelo Reativo e o Contingencial

MARCIO PEREIRA BASILIO\*

## Introdução

A mudança de foco na atuação dos organismos policiais depende, em boa medida, de um treinamento eficaz. O processo de formação também é importante, pois visa a transmitir informação, desenvolver habilidades, atitudes e conceitos. Em uma política de segurança repressiva, os policiais são formados para atuarem de forma reativa. Todavia, em uma política baseada em gestão e prevenção, os policiais são treinados para agir de forma pró-ativa na resolução de problemas que emirjam no cotidiano.

O processo de formação deve disponibilizar ao policial os conhecimentos necessários para o desempenho de sua atividade cotidiana. Contudo, a natureza do trabalho policial é complexa. Em uma sociedade democrática, o policial deve ser pró-ativo e buscar atuar na resolução de problemas. Sendo assim, as possibilidades de emprego do policial se ampliam emergindo neste contexto sua complexidade. Dessa forma, o processo de formação deve abranger conhecimentos de ordem jurídica, social, psicológica, e de expertises inerentes à atividade policial.

Compreender o que o policial realiza diariamente, é o primeiro passo, para a análise da eficiência de um programa de formação policial. O treinamento deve estar intimamente relacionado com o serviço a ser desempenhado na sociedade. Sendo assim, procurou-se contextualizar o trabalho policial em uma sociedade democrática. A autonomia da ação policial, no contexto social, está intrinsecamente relacionada com a instrumentalização conceitual, que o operador de segurança pública possui.

Desta forma, a pesquisa objetivou conhecer o processo de formação dos operadores de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Quanto aos fins, considerou-se este estudo exploratório,

\* Professor da Escola Superior de Polícia Militar do Rio de Janeiro, Brasil.

CORREO-E: marciobasilio@terra.com.br

por buscar entender o processo do ensino na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) sob a perspectiva do policial, campo no qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado no Brasil. Quanto aos meios de investigação, optou-se pela pesquisa de campo, documental e bibliográfica. Há também características de pesquisa participante, uma vez que o autor é um oficial superior da instituição desde 1990.

A pesquisa de campo consistiu na realização de entrevistas semi-estruturadas com vinte e quatro policiais militares. As entrevistas foram transcritas e tratadas por meio de análise de conteúdo. Deu-se a essa pesquisa um caráter predominantemente qualitativo. Como resultado, o estudo aponta para um quadro caótico, que delinea o processo de formação do policial militar do Estado do Rio de Janeiro. O qual tangência a ineficiência da construção cognitiva, necessária para os operadores de segurança pública lidar com a complexidade de sua atividade diária.

### Natureza do trabalho policial – problemas e contradições

Para se obter a compreensão que permitirá inferir a respeito de toda temática que envolve a formação do policial militar no Estado do Rio de Janeiro é necessário identificar que atribuições, situações e ações são inerentes ao serviço policial. A formação do policial não se resume tão somente em analisar conteúdos programáticos, discutir cargas horárias, e ou metodologias empregadas, mas tangência aspectos relacionados à sociedade em que o policial está inserido. A formação deve preparar o policial para interagir com o meio no qual foi recrutado. Esta seção apresenta, portanto, subsídios para a compreensão das variáveis que permeiam o serviço policial.

De acordo com (Bayley 2002, 118), “definir o que a polícia faz não é uma questão simples, não só porque é difícil assegurar o acesso permanente a ela, mas também por motivos intelectuais”. A taxonomia utilizada pelo autor identifica três maneiras bem distintas de descrever a atividade policial, cada uma a partir de diferentes fontes de informação. O trabalho policial pode se referir, primeiro, ao que a polícia é designada para fazer; segundo, às situações com as quais ela tem que lidar; terceiro, às ações que ela deve tomar ao lidar com as situações.

Atribuições são as descrições organizacionais do que os policiais estão fazendo – patrulhando, investigando, controlando o tráfego, aconselhando e administrando. Uma vez que padrões de staff normalmente são arquivados, podemos determinar facilmente a proporção de pessoal designada para diferentes atividades. Quanto maior a quantidade de especialização formal no interior das organizações policiais, mais fácil essa análise se torna. Ao mesmo tempo, atribuição é um indicador muito cru do que a polícia está fazendo. Assevera (Bayley 2002) que a atribuição designada para a maior parte dos policiais em todo o mundo é o patrulhamento. Contudo, patrulhamento é uma atividade multifacetada. Oficiais de patrulha são “pau-para-toda-obra”. Os ingleses se referem a eles com sensibilidade como “oficiais para deveres gerais”. Isso se deve em grande parte pelo fato de oficiais com qualquer atribuição, não só patrulhamento, poderem fazer coisas associadas a outras atribuições, como:

“A polícia do trânsito também patrulha, oficiais de patrulha controlam o trânsito, detetives aconselham os jovens, oficiais de delinquência juvenil recolhem evidências sobre crimes, a polícia de controle de tumultos também guarda edifícios públicos, e todos fazem um bocado de trabalho administrativo” (Martin e Wilson 1969, 122-123).

O trabalho policial também é comumente descrito em termos de situações com as quais a polícia se envolve: crimes em andamento, brigas domésticas, crianças perdidas, acidentes de automóvel, pessoas suspeitas, supostos arrombamentos, distúrbios públicos e mortes não naturais. Nesse caso, a natureza do trabalho policial é revelada por aquilo com o que ela tem de lidar. Corroborando com esta visão, (Bayley 2002, 121) assegura que “o trabalho pode ser descrito em termos de ações executadas pela polícia durante as situações, tais como prender, relatar, tranquilizar, advertir, prestar primeiros socorros, aconselhar, mediar, interromper, ameaçar, citar e assim por diante”. Nesse caso, o trabalho dos policiais é o que eles fazem nas situações que encontram.

Apesar da distinção conceitual entre atribuições, situações e resultados, os mesmos são interdependentes. Ou seja, a estrutura das atribuições afeta os tipos de situação com os quais a polícia se envolve; as situações influenciam o espectro de resultados prováveis; os resultados dão forma às situações que o público é encorajado a levar até a polícia; e as situações ajudam a determinar as atribuições formais dentro da organização policial.

Para compreender a natureza do trabalho policial, deve-se primeiro fazer uma inferência no sistema social no qual está inserido. (Kant de Lima 2002) apresenta dois modelos de sociedade os quais denominou de “paralelepípedo” e “piramidal”. No primeiro, as regras que regulam os conflitos sociais têm um aspecto genérico, ou seja, seus efeitos são distribuídos de forma equitativa em toda sociedade. Não importa a que classe social o indivíduo pertença, a lei vale para ele também. No segundo modelo, as regras de utilização do espaço público são universais, mas não gerais. Ou seja, embora sejam as mesmas para todos, não se aplicam a todos da mesma forma, mas de maneira particular a cada um. Consequentemente, a atuação da polícia nesses modelos também é diferenciada.

A polícia é, em princípio, a instituição designada, tanto em um modelo quanto em outro, para fazer cumprir, em última instância, empiricamente, as regras de utilização dos espaços públicos, como assegura (Kant de Lima 2002). Referenciando o primeiro modelo, a polícia se constituirá na força legítima para o que os autores denominam to enforce the law. Ressalta-se, no entanto, que a regra que está fazendo cumprir ampara-se na concepção de que foi consensual e legitimamente elaborada para preservar a utilização por uma determinada coletividade de certo espaço público. Desse modo, a legitimidade da ação policial não repousa no Estado, mas no governo da coletividade. Nessa concepção, “a polícia tem autonomia – e a respectiva responsabilidade – para negociar a utilização dos espaços, até certo ponto: se o espaço público é um espaço negociado coletivamente, cabe a ela reproduzir, em sua administração, os processos de negociação de interesses divergentes.” (Kant de Lima 2002, 205) A polícia, portanto, não é neutra nem imparcial.

No tocante ao modelo piramidal, (Kant de Lima 2002) salienta que a atuação da polícia é bem diferente do modelo anterior. A apropriação do espaço público de forma particularizada pelo Estado, por definição, se dá de forma excludente. Nesse modelo, os conflitos devem ser minimizados ou, quando sua conciliação for impossível, fortemente reprimidos e extintos.

No modelo piramidal, a polícia não incumbe o explícito enforcement of the law. Nesse caso, “a função da polícia se caracteriza, assim, por ser eminentemente interpretativa partindo não só dos fatos, mas, principalmente, da decifração do lugar de cada uma das partes em conflito na estrutura social para proceder à correta aplicação das regras de tratamento desigual

aos estruturalmente desiguais.” (Kant de Lima 2002, 206-207)

Nessa concepção, conforme a visão do autor, tanto o Estado quanto a polícia são definidos como instituições separadas e externas ao conjunto de cidadãos que precisam não apenas controlar, mas manter em seu devido lugar e reprimir. A ação da polícia é caracterizada pela suspeição de se descumprir as regras. A atuação da polícia não se dá como mediadora de conflitos, todavia, como autoridade intermediária em sua interpretação para promover sua extinção e punição, não sua resolução. Confusa essa frase.

A natureza do trabalho policial se relaciona com as tensões geradas nas relações sociais. Os organismos policiais atuam de forma a intervir e regular as interações em uma sociedade. A forma como a ação ocorrerá está diretamente relacionada com o regime de governo sob o qual a instituição prestará contas. (Bittner 2003, 136) afirma que “o papel da polícia é enfrentar todos os tipos de problemas humanos quando suas soluções tenham a possibilidade de exigir uso da força no momento em que estejam ocorrendo”. Em sua análise, o autor compreende o trabalho policial como tendo um direcionamento ao risco, ao perigo, à violência, ao domínio do caos, à incerteza, ao desespero. O autor amplia a discussão a respeito do trabalho policial afirmando que o policiamento é uma ocupação complexa que enfrenta problemas sérios. Exige, portanto, conhecimento e habilidade. Entretanto, o mais importante é que aqueles que o praticam são imbuídos de um poder bastante considerável para utilizar a força quando for necessário. Na visão de (Bittner 2003), o policiamento não constitui uma técnica. Ao contrário, faz grandes exigências em termos de experiência e julgamento. A experiência é um conhecimento acumulado em que a compreensão das necessidades e das possibilidades práticas se baseia. (Bittner 2003, 270) assevera que:

“em seu trabalho do dia-a-dia, os policiais frequentemente lidam com assuntos em relação aos quais outras pessoas respondem com medo, raiva ou repugnância. Poder-se-ia dizer que o trabalho policial consiste em proceder metodicamente nas ocasiões em que a norma seria ter uma reação impulsiva”.

O autor observou que a maior parte do trabalho policial é realizada por policiais individuais ou por equipes formadas por pares de policiais. Desse modo, os policiais dependem principalmente de seus próprios

conhecimentos, habilidades e julgamentos, e devem estar preparados para terminar o que começaram por si mesmos.

Em uma sociedade moderna, (Bittner 2003, 314-315) identifica três expectativas que definem a função da polícia: “Primeiro, espera-se que a polícia vá fazer algo a respeito de qualquer problema que seja solicitada a tratar; segundo, espera-se que vá atacar os problemas em qualquer lugar e hora em que ocorram; e terceiro, espera-se que prevaleçam em qualquer coisa que façam e que não recuem ao enfrentar oposição”.

(Bittner 2003) identificou dois problemas de adequação em relação ao trabalho policial: o primeiro está relacionado ao problema da legalidade, que diz respeito à aquiescência aos esquemas de regulamentação formulados. Essa questão relaciona-se com a evolução da dinâmica social, alguns comportamentos podem ser regulados, contudo algumas situações não podem, ou ainda não foram reguladas. O segundo problema relaciona-se com a capacitação da mão-de-obra, envolve a manutenção de níveis minimamente aceitáveis de desempenho sábio, hábil e judicioso.

(Monjardet 2003) questiona a ideia de (Bittner 2003), segundo a qual a polícia nada mais é que um mecanismo de distribuição na sociedade de uma força justificada por uma situação. Assim, (Monjardet 2003, 21-22) faz uma analogia entendendo que “a polícia é um martelo”, enquanto instrumento, o martelo não tem finalidade própria, ele serve às finalidades daquele que o maneja. Segundo (Monjardet 2003), com a polícia acontece da mesma forma: instrumento de aplicação de uma força sobre o objeto que lhe é designado por quem a comanda. A polícia é totalmente para servir [ancillaire] e recebe sua definição – no sentido de seu papel nas relações sociais – daquele que a instrumentaliza. Dessa forma, pode servir a objetivos os mais diversos, à opressão num regime totalitário ou ditatorial, à proteção das liberdades num regime democrático. Pode acontecer que a mesma polícia sirva sucessivamente a finalidades opostas.

### Perspectivas da formação policial

A formação do policial é um processo pelo qual as organizações preparam o homem para lidar com diversos conflitos sociais (Riccio and Basilio 2007). O trabalho policial é complexo e para tanto, necessita de uma capacitação adequada e própria. A função do

treinamento policial é capacitar o policial para o trabalho diário, (Ness 1991). No desenvolvimento da pesquisa, (Marion 1998) constatou que a duração do treinamento policial é diferente de um Estado para o outro, sendo assim, foi constatado que alguns cursos são realizados com uma carga horária de 650 horas/aulas, sendo que muitos cadetes policiais completam o treinamento básico com 400 horas/aulas e, excepcionalmente, nos melhores treinamentos os cadetes concluem o treinamento básico com 850 horas/aulas. Na University Academy, do Estado de Ohio, onde a pesquisa foi desenvolvida, os estudantes recebem um treinamento básico com 543 horas/aulas. Um dos pontos importantes identificados por Nancy Marion foi o tocante ao ambiente das academias. Muitas têm um ambiente semi militar, caracterizado com uso de exercícios físicos, trabalhos adicionais e assédio verbal, como mecanismos de punição para o comportamento inadequado dos alunos. No entanto, a University Academy não segue as práticas mencionadas, “não é requerido o uso de títulos para os instrutores se comunicarem com seus instrutores, pois é esperado um tratamento respeitoso por parte dos alunos”, e o uso de trabalhos extraclasse são raros. (Marion 1998) também identificou que os instrutores são escolhidos com base em seus conhecimentos, em suas habilidades para lecionar, qualidades pessoais como camaradagem, maturidade, entusiasmo, confiança e alta auto-estima são privilegiadas. Isso se reflete na adoção do planejamento de suas técnicas de instrução. Outro fator importante é o aspecto interativo das instruções, onde há a participação dos alunos e adoção do método de estudo de casos por meio dos quais são demonstrados como os conhecimentos teóricos são aplicados na prática.

(Trautman 1986) identificou três tipos de aprendizados que ele considerou essencial para serem usados pelas academias de formação que desejem realizar um treinamento efetivo rumo à formação adequada e própria dos futuros policiais que são: aquisição de conhecimentos (Knowledge learning), desenvolvimento de habilidades (skill learning) e aprendizagem comportamental (attitude learning).

A aquisição de conhecimento, segundo (Marion 1998), corresponde à maior parte do conteúdo do curso de formação. Nessa fase, os alunos recebem o conteúdo teórico necessário para o desempenho adequado de suas funções como policial. Na University Academy essa fase corresponde a 345 horas/aula do curso total, e são lecionadas disciplinas como res-

ponsabilidade civil, ética, história da polícia, leis, violência doméstica, relacionamento com o público, vitimologia. Desenvolvimento de habilidades é o segundo tipo de aprendizado identificado por Trautman. Os alunos aprendem pela repetição dos movimentos, até que essas novas habilidades tornem-se naturais. Frequentemente são realizados exercícios práticos em campo ou por meio de simulações. Nesse momento os alunos têm contato com disciplinas eminentemente práticas relacionadas com as atividades diárias do serviço policial, como: tiro policial, defesa pessoal, educação física, comunicação, materiais perigosos (HAZMAT), controle de tráfego, técnicas de direção, emprego de armas químicas (OC spray, PR-24, ASP), investigação e primeiros socorros. O terceiro tipo de aprendizagem é comportamental. Essa fase do treinamento, segundo (Marion 1998), é o momento no qual os alunos recebem informações de como devem se portar face às diversas situações do dia-a-dia de um policial, bem como seu comportamento na sociedade de uma forma geral. Por fim, cabe destacar que o resultado do estudo indicou que, em particular, o programa de treinamento desenvolvido pela UA fornece aos alunos os conhecimentos básicos e necessários para o desempenho inicial da carreira de policial. Todavia, necessita ainda sofrer algumas mudanças para sua melhoria contínua.

(Lord 1998) realizou um estudo comparando o recrutamento e seleção da polícia na Suécia com o EUA verificando que o atual treinamento dos recrutas da Suécia é feito em dois períodos formais na Academia de Polícia da Suécia com 18 meses de treinamento de campo. O objetivo é oferecer tanto o fundamento teórico como o prático. O treinamento é baseado fundamentalmente em uma perspectiva democrática e cria um entendimento dos direitos humanos, valores democráticos e da importância de se ter uma atitude positiva com as pessoas. O treinamento é organizado de uma forma que o aluno adquira conhecimento e habilidade e desenvolva sua capacidade crítica para avaliar fenômenos de diferentes tipos; o treinamento fornece um aumento no conhecimento de condições internacionais e no entendimento de outras culturas.

(Engel and Burruss 2004), ao estudarem a reforma na polícia da Irlanda do Norte na transição para um modelo de política democrática, enfocaram a importância da inclusão da cadeira de direitos humanos no programa de treinamento para a formação da nova polícia. O treinamento na Police Service of Northern

Irland – (PSNI) é realizado em quatro estágios antes dos recrutas iniciarem o efetivo serviço na força. O primeiro estágio é de 10 semanas, o recruta é treinado em operações – primeiramente em tráfego e armas; o segundo estágio, também de 10 semanas, ocorre em unidades sob a orientação de um tutor; no terceiro estágio o aluno serve sob a direção de um policial experiente por um período de 44 semanas; o quarto estágio consiste em um período de 44 semanas e os alunos são avaliados antes de entrarem no serviço ativo da corporação. O currículo do programa de treinamento possui nove temas centrais que são: 1) direitos humanos: teoria e prática; 2) diversidade e incorporação de oportunidades iguais para comunidades e etnias; 3) policiamento comunitário; 4) segurança comunitária; 5) resolução de problemas; 6) ética profissional; 7) valores; 8) melhores práticas; e 9) saúde e segurança.

Em sua pesquisa, (Roberg and Bonn 2004) abordaram uma questão pertinente à formação do policial, o nível de escolaridade. Segundo os autores, o debate sobre a exigência de nível universitário para o exercício do serviço policial não é novo. Contudo, entre 1950 e 1960 o requisito mínimo para o ingresso nas forças policiais era o Ensino Médio (high school) ou um diploma equivalente. Nessa época, os policiais que possuíam uma graduação ou que estavam em uma universidade eram frequentemente visto com suspeição e desconfiança pelo seus pares e supervisores. Dois eventos significantes e inter-relacionados contribuíram para o crescimento dos programas de treinamento de dois e quatro anos de escolaridade nos anos 60: o primeiro evento foi um enorme aumento das taxas criminais que se iniciou por volta de 1960, e o segundo evento foi o aumento dos distúrbios nos guetos.

Dentre outros aspectos (Roberg and Bonn 2004) pesquisaram o impacto da alta educação no desempenho e atitudes dos policiais. Os autores focalizaram a pesquisa no nível de autoritarismo relacionado com o nível de escolaridade. Eles identificaram que os policiais que possuíam uma graduação eram muito menos autoritários em relação aos policiais que não possuíam uma graduação. Um outro ponto observado foi que tais policiais eram mais flexíveis em suas crenças. Outras evidências indicaram que os policiais que possuíam nível universitário não são somente conscientes dos problemas sociais e éticos/culturais em suas comunidades, mas também têm uma grande aceitação das minorias. Além disso, são

mais profissionais em suas atitudes e éticos em seus comportamentos.

Em relação ao nível de escolaridade, (Vickers 2000) pesquisou o serviço policial no contexto australiano e constatou que a complexidade do trabalho policial tem aumentado, sendo um fenômeno mundial. Em contra partida, as mudanças ocorridas requerem que os policiais evoluam em suas práticas operacionais. Nesse novo contexto, os policiais devem compreender e interpretar os fatos sociais, políticos e históricos da nova realidade, tais habilidades são provenientes de uma educação mais elevada. Para Vickers, a função da alta educação é de liberar a mente, levando as pessoas a dependerem da razão. Contudo, há resistência no interior das corporações australianas em relação a esse tipo de mudança, como relatado por (Fitzgerald 1989). Assim, uma educação mais elevada dos policiais é um fator que permite uma ação mais tolerante e menos autoritária.

### A estrutura do programa de treinamento para soldado policial militar no Estado do Rio de Janeiro

Esta seção abordará a estruturação do programa de treinamento do soldado policial militar do Estado do Rio de Janeiro, tendo como parâmetros de comparação os programas de treinamento dos outros Estados da Federação, mantendo-se a correlação com a Matriz Curricular Nacional (MCN). Para alcançar o objetivo pretendido nesta seção, foram solicitadas informações à Polícia Militar de cada um dos 27 Estados-Membros da Federação a respeito das grades curriculares, carga-horária, plano de matérias, recrutamento e seleção dos candidatos e instrutores, avaliação das políticas de ensino. Dos 27 Estados pesquisados, somente 13 atenderam à solicitação: Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rondônia, São Paulo e Tocantins.

Antes de falar sobre o programa de formação, será abordado o processo de ingresso na PMERJ. O ingresso se dá mediante concurso público. O requisito de escolaridade exigido em todos os Estados pesquisados é o ensino médio completo. O processo de seleção na PMERJ é composto por prova escrita, exame médico, exame psicotécnico, exame físico e pesquisa social. No exame escrito são exigidos conhecimentos de matemática, português e redação. Em outros Estados, além desses conhecimentos mencionados,

são exigidos domínio em geografia, no Rio Grande do Norte e Tocantins; conhecimentos gerais, noções de direito e informática, em Alagoas; história, direito constitucional, direito penal e direitos humanos, em Tocantins. Quanto a esse aspecto, há de se fazer algumas considerações. Segundo (Milkovich and Boudreau 2006), o processo seletivo visa a solucionar dois óbices básicos em uma organização. O primeiro é o da adequação do homem ao cargo, e o segundo é o da eficiência e eficácia do homem no cargo. Nesse sentido, a seleção é um processo de comparação entre duas variáveis: de um lado, os requisitos do cargo a ser preenchido e do outro, o perfil das características dos candidatos que se apresentam. No tocante a análise de cargos, (Carrell et alli 2006) salienta que a mesma concentra-se em quatro áreas de requisitos quase sempre aplicadas a qualquer tipo ou nível de cargo: requisitos mentais, requisitos físicos, responsabilidades e condições de trabalho.

Dessa forma, pode-se analisar o processo seletivo para o provimento de cargo de soldado policial militar com sua descrição de cargo e interligar essas informações com o programa de treinamento. Em primeiro lugar, a pesquisa documental revelou que não há uma descrição minuciosa de que o soldado PM deve realizar. No Estatuto dos Policiais Militares, há somente duas referências às atribuições dos soldados PM's:

“Art. 37 – Os Cabos e Soldados são, essencialmente, os elementos de execução.

Art. 39 – Cabe ao policial-militar a responsabilidade integral pelas decisões que tomar, pelas ordens que emitir e pelos atos que praticar.”

Com essa descrição, não há parâmetros que subsidiem o processo seletivo para resolução dos problemas básicos citados anteriormente. Contudo, ao responderem ao quesito que investigava quais seriam as funções típicas de um soldado recém-formado, os Estados pesquisados afirmaram que o mesmo exerce o policiamento ostensivo. Novamente, uma definição genérica que não expressa o que realmente um policial executa diariamente. Dentro do policiamento ostensivo estão inclusas inúmeras modalidades de policiamento. A Diretriz Geral de Operações – DGO - conceitua o termo policiamento como sendo a ação de polícia visando ao cumprimento da lei, à manutenção da ordem pública e ao exercício dos poderes constituídos, executada pela polícia de manutenção da ordem pública. A DGO categoriza

os tipos de policiamento que são executados para o cumprimento da missão organizacional da PMERJ: Policiamento Ostensivo Geral, Policiamento de Radiopatrulha, Policiamento de Trânsito, Policiamento Rodoviário, Policiamento Ferroviário, Policiamento Portuário, Policiamento Fluvial e Lacustre, Policiamento Florestal e de Mananciais e Policiamento de Guarda.

Para compreender o que um policial faz em seu dia-a-dia, faz-se necessário recorrer ao que alguns autores apontam como sendo algumas tarefas próprias dos policiais: prender, relatar, tranquilizar, advertir, prestar primeiros socorros, aconselhar, mediar, interromper, ameaçar, citar, prevenir, reprimir crime, buscar e capturar delinquentes, controlar o trânsito, manter a ordem. (Rico 1992).

Tais tarefas denotam a necessidade de conhecimentos específicos, como por exemplo: o ato de prender um criminoso envolve conhecimentos de direito penal, processo penal, direito constitucional, administrativo; ao ato de reprimir um tumulto faz-se necessário conhecer direitos humanos, sociologia, psicologia, gerenciamento de crises. Dessa maneira, pode-se inferir que o exame escrito do processo seletivo na PMERJ não seleciona os candidatos de forma adequada para o treinamento que constitui outra etapa do processo de captação de recursos humanos para uma organização. A prova de matemática visa a medir o raciocínio quantitativo. A prova de língua portuguesa objetiva medir a compreensão e interpretação do candidato. Quanto aos conhecimentos jurídicos necessários ao desempenho da função, alguns Estados estão evoluindo nessa direção. Para satisfazer a primeira variável do processo seletivo que visa a adequar o homem ao cargo, faz-se necessário a satisfação plena do requisito mental. O exame escrito deveria compreender também noções de direito penal, administrativo, constitucional, legislação de trânsito, legislação ambiental, legislação especial. Todavia, o curso de formação de soldados na PMERJ é realizado em oito meses, tempo insuficiente para o aprofundamento nesses tipos de conhecimento. Fato que não ocorre no curso de formação de oficiais, no qual tais conhecimentos são exauridos em tempo satisfatório, pois o curso é de nível superior, não sendo necessária a exigência de conhecimentos prévios na área jurídica.

Após o processo de seleção, os candidatos aprovados são submetidos a um treinamento de 1160 horas/aulas. Esse treinamento é realizado no Centro de Formação de Praças 31 de Voluntários (CFAP 31ºVOL).

Atualmente, algumas unidades operacionais também estão realizando tal treinamento, como é o caso das unidades localizadas nos municípios de Campos e Nova Friburgo. A justificativa para a autorização desses treinamentos é o fator da distância e a possibilidades de aumentar a captação de candidatos que residam no interior do Estado. Em 67% dos Estados que responderam à pesquisa, o programa de treinamento é realizado de forma descentralizada.

O Curso de Formação de Soldado Policial Militar (CFSd), atualmente, possui uma carga horária de 1160 horas / aulas, com uma duração de 32 semanas. O programa está dividido em três módulos. Sendo o módulo I, teórico; o módulo II, teórico e prático e o último, prático onde os alunos realizam um estágio supervisionado nas unidades operacionais da PMERJ, perfazendo um total de 288 horas / aula.

O programa possui as seguintes disciplinas: Módulo I - ética e direitos humanos (10h/a) ; psicologia e stress policial (08h/a); biossegurança e abordagem em urgência (primeiros socorros) (20h/a); português instrumental (25h/a); educação física (112h/a); informática (20h/a); policiamento ostensivo (18h/a); legislação aplicada a PMERJ (18h/a); história e organização policial (10h/a); armamento (19h/a); ordem unida (20h/a); tiro policial (20h/a); noções de telecomunicações (16h/a); defesa pessoal no uso comedido da força (30h/a); legislação de trânsito (12h/a); fundamentos da abordagem (15h/a); fundamentos de conhecimento jurídico (24 h/a); imagem institucional da polícia (10 h/a); segurança pública, social e humana (06 h/a); condições do trabalho do policial (06 h/a); modelos de polícia comunitária e policiamento preventivo (10 h/a); criminalística aplicada e criminologia (08 h/a); legislações especiais (08 h/a); sociologia jurídica (08 h/a). Módulo II – prática policial cidadã – viva rio (20h/a); tiro policial (48h/a); educação física (34h/a); defesa pessoal e o uso comedido da força (32h/a); instrução tática individual (40h/a); oficina de práticas operacionais (10 h/a). Módulo III – estágio prático operacional (288h/a); outras atividades inerentes ao curso – palestras (10h/a); serviços internos (146h/a); feriados (54h/a); treinamento para formatura (28h/a); solenidades (16h/a); providências administrativas (16h/a), conforme ementas em anexo.

Antes de tecer algumas considerações a respeito do treinamento realizado pela PMERJ para o preenchimento do cargo de soldado policial militar, faz-se necessário compreender quais são os objetivos de um treinamento. Recorrendo a (Milkovich and Bou-

dreau, 2006, 338), o autor dentre outras definições, considera o treinamento como sendo “o processo sistemático para promover a aquisição de habilidade, regras, conceitos ou atitudes que resultem em uma melhoria da adequação entre as características dos empregados e as exigências dos papéis funcionais”. O treinamento está relacionado com as atuais habilidades e capacidades exigidas pelo cargo. O treinamento objetiva atingir uma mudança comportamental.

Como foi analisado anteriormente, o treinamento também tem uma ligação estreita com a descrição de cargo. No caso em questão, não foi detectada uma descrição precisa e detalhada do que o soldado PM faz no seu dia-dia na qual pudesse ser visualizada suas atribuições, responsabilidades, conhecimentos necessários que balizariam a modelagem do treinamento. Nesse sentido, a MCN tenta suprir em parte essa lacuna quando propõe em linhas gerais o estabelecimento de um perfil profissiográfico. Percebe-se que o treinamento na PMERJ não está ancorado em descrição de cargos, nem em um perfil profissiográfico. A MCN proposta pelo SENASP foi construída baseada em um perfil profissiográfico destinado à atuação das polícias em uma sociedade democrática.

A análise das grades curriculares dos programas de formação para soldado policial militar, no período de 1997 a 2006, revela que há uma correlação entre o programa de treinamento do CFSd e a MCN. Contudo, não se pode afirmar que tal correlação é proveniente de uma ação estatal de conformidade à MCN. Isso pode ser observado no currículo do CFSd de 1997, no qual a correlação era de 34%. Pode-se inferir, portanto, que tal correlação se deve ao fato de tanto as polícias militares quanto a SENASP tratarem da mesma questão em proporções distintas. A MCN propõe a visão de um treinamento com um conteúdo que proporcionará aos policiais terem os conhecimentos necessários para o desempenho da sua atividade focada em uma sociedade democrática. Essa análise mostra que, do ano de 2000 até 2004, o percentual de correlação foi reduzido ao patamar de 31%. Nos anos seguintes, 2005 e 2006, houve um aumento nessa correlação. Em 2005, o percentual de correlação foi de 41% e em 2006 chegou a 52%. Isso se deve ao fato de uma ação estatal, na qual foi determinado que se adequasse o currículo do CFSd à MCN. A Tabela 1 reflete exatamente o que se tratou aqui.

No Quadro 1 foram estabelecidas algumas comparações entre a grade curricular apresentada pelo SENASP e os programas de treinamento de treze polícias militares,

tendo sido calculado o percentual de disciplinas implementadas, bem como o percentual que a carga horária das disciplinas correspondentes a MCN representam em relação a carga horária total do treinamento.

No Quadro 1 foi realizada uma comparação entre as grades curriculares dos programas de formação de soldados pertencentes às polícias militares que compõem a amostra e a MCN. Verificou-se que as mesmas apresentam correlação com a MCN, conforme ilustrado no Quadro 1. O menor índice de correlação foi o do Estado do Rio Grande do Norte, com 37,93% de correlação; Rio de Janeiro, com 51,72%; Roraima, com 51,72%; Paraíba, com 55,17%; Alagoas, com 55,17%; Distrito Federal, com 62,07%; Espírito Santo, com 62,07%; Rondônia, com 68,97%; Minas Gerais, com 75,86%; Pernambuco, com 79,31%; Paraná, com 79,31%. Já com o maior índice de correlação, temos o Estado do Tocantins, com 93,10%. Em relação ao universo de matérias que compõem as grades curriculares dos programas de formação policiais militares da amostra em questão, verificou-se que o somatório das cargas horárias das disciplinas correlatas à MCN correspondem no Rio de Janeiro a 35,52% do total da carga horária do CFSd; na Paraíba, a 40,38%; em Pernambuco, a 45,26%; seguido por Rio Grande do Norte, com 45,56%; em Rondônia, o percentual é de 46,34%; em Roraima, corresponde a 48,62%; no Distrito Federal, 52,37%; no Espírito Santo, 53,13%; em Alagoas, 53,33%; em Minas Gerais, 55,65% e no Paraná, 57,59%. O Estado com o maior percentual é o Tocantins, com 59,94%. O gráfico 1 ilustra de forma clara essa relação.

O que se constata é que a MCN não é o curso de formação. Ele compõe em cada Estado uma parcela da grade curricular dos programas de treinamento. Isso confirma que os Estados são autônomos para implementarem disciplinas afetas a sua realidade. Contudo, as disciplinas que compõem a MCN visam a fornecer as informações necessárias para a atuação do policial em uma sociedade democrática. No caso específico do Rio de Janeiro, o percentual de correlação é o penúltimo da amostra e o último em relação ao (%) de carga horária que as disciplinas correlatas à MCN correspondem à carga total do curso. O oposto dessa situação é verificado no Estado de Tocantins, onde a correlação com a MCN é 93,10%, o que corresponde a quase 60% de todo o curso. Isso quer dizer que, nesse Estado, o CFSd além de oferecer uma grade curricular compatível com a idéia de formar o policial com foco de atuação em uma socie-

dade democrática, ainda complementa a formação com informações inerentes à realidade do Estado.

Na última coluna do Quadro 1, pode-se observar o percentual de implementação de cada disciplina da MCN na amostra em questão. Com 100% de implantação temos as seguintes disciplinas: arma de fogo, pronto socorrismo, direitos humanos e saúde física. E com o menor índice de implantação, 16,67%, verificam-se as seguintes disciplinas: qualidade em serviço e processo de tomada de decisão aplicado.

No Quadro 2 pode ser observado, de forma mais precisa, a distribuição das cargas-horárias, que as Polícias Militares dos Estados estão implementando em seus CFSd's por área de estudo considerada pela MCN. Desta forma, podem ser identificadas as áreas que as corporações estão priorizando na formação do soldado policial militar. O Quadro 2 não proporciona uma visão clara a respeito da ênfase que é dada por cada Corporação, em relação as áreas de estudo nos Cursos de Formação de Soldados Policiais Militares. Sendo assim, os dados foram agrupados por categorias e dispostos em ordem crescente. Desta forma, pode-se fazer uma comparação entre os Estados que compõem a amostra.

O Gráfico 2 ilustra a distribuição da carga-horária implementada pelas Polícias Militares, dos Estados membros da nação brasileira que responderam a pesquisa, nos cursos de formação de soldados policiais militares. Inicialmente, pode-se inferir que as áreas de estudo que são mais priorizadas nesta amostra são a cultura jurídica aplicada, técnica policial, e saúde policial. Das três áreas citadas, a PMERJ apresenta o menor índice na áreas de cultura jurídica aplicada. Por sua vez, como veremos a diante, as entrevistas revelam um necessidade dos soldados policiais militares nesta área de estudo.

Os dados que compõem o Gráfico 3 apresentam os seguintes valores: média de 68,38 h/a; mediana de 56 h/a e desvio padrão de 40,47 h/a. Inferindo a respeito destas informações, pode-se dizer que o valor do desvio padrão aponta para uma grande dispersão dos dados. Nesta categoria, a PMERJ apresenta um valor abaixo da média da amostra, indicando pouco interesse por esta área de estudo.

Os dados que compõem o Gráfico 4 apresentam os seguintes valores: média de 178,61 h/a; mediana de 185 h/a e desvio padrão de 44,47 h/a. Inferindo a respeito destas informações, pode-se dizer que o valor

do desvio padrão aponta para uma pequena dispersão dos dados. Nesta categoria, a PMERJ apresenta um valor acima da média da amostra, indicando um interesse, por esta área de estudo, médio.

Os dados que compõem o Gráfico 5 apresentam os seguintes valores: média de 167,46 h/a; mediana de 160 h/a e desvio padrão de 85,65 h/a. Inferindo a respeito destas informações, pode-se dizer que o valor do desvio padrão aponta para uma grande dispersão dos dados. Nesta categoria, a PMERJ apresenta um valor inferior a média da amostra. O valor praticado pela PMERJ é o menor da amostra, indicando um interesse, por esta área de estudo, muito fraco.

Os dados que compõem o Gráfico 6 apresentam os seguintes valores: média de 94,15 h/a; mediana de 100 h/a e desvio padrão de 31,11 h/a. Inferindo a respeito destas informações, pode-se dizer que o valor do desvio padrão aponta para uma pequena dispersão dos dados. Nesta categoria, a PMERJ apresenta um valor acima da média da amostra, indicando, um interesse por esta área de estudo, adequado.

Os dados que compõem o Gráfico 7 apresentam os seguintes valores: média de 28,38 h/a; mediana de 20 h/a e desvio padrão de 18,07 h/a. Inferindo a respeito destas informações, pode-se dizer que o valor do desvio padrão aponta para uma alta dispersão dos dados. Nesta categoria, a PMERJ não apresenta nenhum interesse por esta área de estudo, tendo em vista que não implementou nenhuma disciplina que compõem esta área.

Os dados que compõem o Gráfico 8 apresentam os seguintes valores: média de 61,23 h/a; mediana de 60 h/a e desvio padrão de 31,31 h/a. Inferindo a respeito destas informações, pode-se dizer que o valor do desvio padrão aponta para uma grande dispersão dos dados. Nesta categoria, a PMERJ apresenta um valor abaixo da média da amostra, indicando um interesse por esta área de estudo relativo.

A análise das informações sistematizadas neste estudo, revelam que a PMERJ prioriza as áreas de técnica policial e saúde do policial no CFSd. Dando pouca ênfase a cultura jurídica, eficácia pessoal, missão policial e linguagem e informação, em comparação com outras Co-irmãs que compuseram a amostra. Desta forma, pode-se inferir que atualmente a PMERJ, com este modelo de formação, enfatiza uma formação de seus agentes públicos direcionada para reatividade.

## Resultado da Pesquisa Qualitativa

A partir das respostas dadas pelos policiais militares entrevistados, foram elaboradas cinco categorias: O hiato entre o planejamento e a execução; O ensino, os instrutores e o investimento em formação; A qualificação do policial; O “day after” ao CFSd: a percepção do policial militar em relação a sua formação e os desafios diários de sua profissão; O que melhorar no CFSd na visão dos soldados policiais militares;

Finalmente, os dados coletados e categorizados foram interpretados por meio de procedimentos qualitativos. Os seus resultados estão dispostos da seguinte forma:

### O hiato entre o planejamento e a execução

O eixo central identificado na categoria perpassa pelo desvio de finalidade do curso. Um dos pontos identificados como crítico é a utilização dos alunos em atividades adversas aos objetivos do treinamento, como a realização de serviços de limpeza no CFAP, como em outras unidades; serviço de manutenção de equipamentos; pinturas; apoio em jogos de futebol e policiamento de praia. O que se percebe é que esse efetivo de alunos é utilizado para suprir alguma deficiência de ordem gerencial da organização, como contratação de funcionários para limpeza e manutenção de quartéis. Um outro ponto, também crítico em relação à capacitação dos soldados relatado pelos entrevistados, é o fato de não serem ministrados conhecimentos suficientes de direito penal, constitucional, administrativo, manuseio e utilização de armamento, bem como fundamento de abordagem que os habilitem ao exercício de suas funções.

**“No dia que tinha serviço a gente não assistia a instrução. Só tirava serviço [...]”**[Sic] (Soldado PM Soares, em formação).

**“O curso não é bom porque você fica nisso, à disposição, a prioridade, ao contrário do que deveria ser, não são as aulas [...] muitas aulas foram perdidas porque, por questão de serviço extra [...]”**[Sic] (Soldado PM Da Cruz, em formação)

**“Rotina diária? Muito frandu. Frandu é serviço, é, de rancho, é, capinar, roçar, foi muito isso. Eu achei que teve poucas instruções no lado mesmo de policial militar mesmo, eu achei que teve muito pouco. Eu achei fraco até. Porque eles deveriam investir mais no que a gente vai fazer no**

**dia a dia na rua, dar mais tiros, abordagem, foi muito pouco isso que a gente aprendeu [...] a gente vem pra rua quase que ali meio cego. A gente vai aprendendo dia a dia na rua, a gente não chega na rua preparado, preparado mesmo pra atuar. A primeira ocorrência a gente bate de frente, a gente fica perdidinho, não sabe como proceder. Aí, numa dessas, você se proceder errado pode acabar preso ou fazendo uma besteira [...] eles perdem muito tempo com coisas que não é necessária, tipo faxina, militarismo, coisas que a gente não usa a dia na rua [...] tiro mesmo, um exemplo, tiro de fuzil não dei nenhum lá. Se eu pegar um fuzil agora eu não vou saber como usar [...] Aí, quer dizer, você se forma lá, chega na rua, vem no batalhão, aí tem uma operação, te dão um fuzil na sua mão, aí você tem aquele, tem quase que aprender a manusear aquilo dentro da viatura, pra chegar no morro e já, e ter responsabilidade pelo seu tiro, coisa que a gente não aprendeu lá. [...]”**[Sic] (Soldado PM Renato, em formação)

**“No CFAP. Eu me formei nas fileiras do CFAP. É, o meu curso, nós tínhamos dois meses de adaptação básica, dois meses estagiando em um batalhão na rua e dois meses de volta no CFAP, no total de seis meses. [...] Bom, a nossa rotina basicamente era essa. Fomos pra rua, ficamos dois meses onde não aprendemos nada; a gente foi pra rua com cinco tiros, noções mínimas de, de direito, uma coisa assim, usando simplesmente o bom senso. [...] Simplesmente eles pegam o policial, pega o homem a ferro e fogo, moldam ele; vira policial e fala “meu filho, agora vai pra rua, bota um arma na sua cintura e seja o que Deus quiser!” Eu acho que isso é deficiente.”** [Sic] (Soldado PM Ângelo, entre três e cinco anos de serviço)

**“O curso [...] de instrução? Muita instrução de diversas matérias, é, aulas teórica, aulas práticas, curso de tiro, o preparo necessário, só que a minha opinião é que, pô, pode colocar os melhores instrutores, pô, de qualquer forma nunca vai ser o curso ideal, adequado porque isso aí eu não coloco a culpa nem na instituição, nem na polícia militar, mas pelo, ao governo porque a gente tem instrução de tiro, mas não tem munição pra dar a quantidade necessária; mas não culpo nem a polícia, mas, mais o gover-**

**no porque falta mais investimento no curso. E eu fui do CFAP e foi um dos melhores cursos.** Pô, tem policiais que se formam em batalhão e dá uns dez tiros só no curso inteiro. Eu dei bastante tiro, mas eu acho que ainda não é necessário.” [Sic] (Soldado PM Manoel, entre três e cinco anos de serviço)

O que se observa a partir dos relatos é que os policiais são formados como recrutas do Exército. A discussão central, percebida na fala dos entrevistados, é o desvio de finalidade do curso. Pode-se inferir que o CFAP não forma profissionais para interagir com a sociedade em seus vários segmentos. A percepção que se tem é de que a Polícia Militar prioriza a quantidade, em detrimento da qualidade. Parece que os recrutas são peças de reposição para preencher e ocultar os óbices organizacionais, como a contratação de funcionários para a realização da manutenção das unidades operacionais. Nesse sentido, há de se refletir a respeito de uma mudança cultural que contemple a valorização do profissional de segurança pública. Tal valorização inicia-se nos bancos escolares. No caso em questão não se percebe tal valorização, pois, os alunos do curso de formação de soldados são submetidos a atividades que não possuem relação com o conteúdo programático e nem com a prática diária de um profissional de segurança pública.

#### O ensino, os instrutores e o investimento em formação

Nesta categoria serão abordados dois aspectos importantes inerentes ao desenvolvimento do processo de ensino na PMERJ. O primeiro aspecto diz respeito à capacitação dos instrutores. O instrutor é um elo importante no processo ensino-aprendizagem do curso de formação de soldados, pois ele é responsável pela transmissão de informações e pela ilustração de fatos do cotidiano que, somados à teoria, proporcionam ao aluno um momento de reflexão a respeito de como se deve agir. O segundo aspecto está relacionado ao nível de investimento que a PMERJ mantém em relação ao ensino policial, e como a instituição investe em infraestrutura no Centro de Formação de Praças e em Unidades Operacionais em que são realizados os cursos de formação para soldados.

“Os instrutores são muito bons, faziam o que era possível dentro do que tinham, né, **porque muitas vezes não há munição, de repente o armamento não ta em condições, então, as vezes a**

**própria aula dele é suspensa por esses motivos, né, de escala extra de serviço, mas as aulas eram em geral muito boas, muito boas, só que entra também outro aspecto do militarismo, né, porque as aulas [...] os responsáveis pelas aulas são oficiais, mas quem realmente ministra as aulas são os praças.”** [Sic] (Soldado PM Da Cruz, em formação)

“Ali praticamente, eu só tive um instrutor, dois aliás, que eram os dois sargentos. Bons, eles eram bons [...] Eles foram bons instrutores [...] Só dois. Os outros que vinham dar instrução que eram às vezes escalados lá, não tinha muito não, mas esses dois especificamente sabiam lidar com o aluno e sabiam passar as informações corretamente.” [Sic] (Soldado PM Miranda, entre um e três anos de serviço)

“Nós tivemos [...] foram uns 10 tenentes que eram instrutores, além do tenente que era monitor do curso, do pelotão. Então, cada um dava um tipo de instrução: instrução de tiro, era o tenente tal. Nós fizemos técnicas de abordagem, até tava conversando esses dias com um colega [...] na época, no CFAP fizeram umas armas de madeira porque a gente não podia usar arma real, usava arma de madeira mesmo fazendo as abordagens, foi bem criativo [...]” [Sic] (Soldado PM Dorazil, entre três e cinco anos de serviço)

No tocante aos instrutores, percebe-se uma necessidade de preparação para exercer sua tarefa com mais eficácia. Ressalta-se ainda, que os mesmos devem ser bem treinados e possuírem uma grande experiência na aplicação da lei. Essa capacitação proporcionará a elaboração de exercícios práticos baseados em fatos reais, o que propiciará aos alunos a oportunidade de inferirem e analisarem as ocorrências sem estarem sob a pressão do momento. Certamente, é o que se espera de um bom instrutor.

Em relação ao segundo aspecto da categoria os entrevistados afirmaram que:

“A infra-estrutura é precária. Não é adequada, com certeza. As salas de aula têm ventiladores, tem tudo, pô, a maioria, **a manutenção é feita por nós...desde limpeza de banheiros, instalação de ventiladores, limpeza, tudo é feita pelos próprios alunos. Existe um dia na grade curricular só para isso.** A estrutura nas salas é boa, mas em outras coisas não. O estande de tiro não é coberto, então, em dia de chuva você não pode praticar essa aula [...] ao redor do

campo pra atividade física se chovesse também não daria porque o piso é de argila, né, então, faz lama, não tem como. Então, algumas coisas ainda tão precárias, mas outras tão boas, tem que ser melhoradas ainda.” [Sic] (Soldado PM Da Cruz, em formação)

“não [...] faltava muita coisa lá a sala de aula era apertada: **eram 120 alunos**. Sala pequena, não tinha infra-estrutura de alojamento [...]” (Soldado PM Silva, entre um e três anos de serviço)

“Acho que sim. Porque tem todo um espaço, por exemplo, pra educação física tem uma quadra enorme, tem campo pra você fazer a parte de educação física. Tem diversas salas de aula pra formação teórica, acho que tem até em excesso. O excesso, nesse ponto, é até válido, né. É a estrutura do CFAP, 100%. Pelo meu ponto de vista, achei 100%, tem todo um fundamento pra fazer um curso.” [Sic] (Soldado PM de Souza, entre um e três anos de serviço)

“Sim, acho que sim [...] Porque tem alojamentos que comportam a maioria do pessoal. Porque o pessoal que mora longe reside no acampamento. E as instruções são muito boas.” [Sic] (Soldado PM Francisco, entre um e três anos de serviço)

“Não, não. Não era estrutura adequada pro ensino não, mas deu pra [...] dá pra você aprender alguma coisa lá, dá pra ministrar uma aula lá.” [Sic] (Soldado PM dos Santos, entre três e cinco anos de serviço)

A análise de conteúdo dessa categoria reforça a impressão de que a Polícia Militar está mais preocupada em quantidade do que em qualidade. Nos trechos transcritos, a falta de investimento em infraestrutura para a realização de cursos de formação de soldados é apresentada como um ponto em comum, tanto no CFAP quanto em unidades operacionais, perpassando pela necessidade de melhor capacitar o instrutor para o ensino na instituição. Essa percepção pode ser mais bem ilustrada levando-se em consideração o resultado de uma pesquisa desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, na qual ficou patentado que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro não realiza um planejamento financeiro e orçamentário adequado. As prioridades são estabelecidas de forma contingencial. Os efeitos dessa prática podem ser percebidos nos relatos da categoria, os quais constroem a imagem de que a formação dos soldados não é uma prioridade para a PMERJ.

## A qualificação do policial

No Brasil, atualmente, as polícias militares estão exigindo o ensino médio como um pré-requisito para o ingresso de candidatos em suas fileiras. Contudo, a pesquisa bibliográfica revelou que alguns países da América do Norte e da Europa, adotaram como pré-requisito a exigência de nível superior para o ingresso em algumas corporações policiais. No Brasil, essa mudança ocorreu para o ingresso na Polícia Federal. A intenção seria buscar profissionais que possuíssem um melhor conhecimento, proporcionando assim, uma compreensão e habilidade maior para lidar com os diversos conflitos sociais dentro de uma perspectiva de atuação como solucionadores de problemas e não de supressores de óbices.

Para tanto, foi perguntado aos entrevistados se seria importante para execução do serviço policial a exigência de nível superior para o ingresso na PMERJ. Nos trechos a seguir podemos perceber a impressão dos entrevistados a respeito desta problemática:

“Não dá. Aqui não dá não...não dá não. Eles não investem nada em educação, não investe nada. O cara pra tirar o terceiro grau hoje tem que ser um artista pra concluir o terceiro grau. Faculdade no preço que ta, como é que você vai conseguir ingressar numa faculdade, numa faculdade federal, ou estadual, que seja, com essa qualidade de ensino que a gente tem aí, greve direto, isso, aquilo. Então não dá pra fazer essa cobrança aqui não.” [Sic] (Soldado PM Sergio, em formação).

“Pô, eu acho que pra praça, pra nível de soldado eles tão exigindo muito porque eu acho que isso dá um pouco de problema. Porque acho que quanto mais a pessoa tiver instrução maior senso crítico ela tem, conseqüentemente, mais ela vai se tornar insatisfeita com certos desmandos. Então, pra questão de soldado, pro que eles querem, porque eles não querem uma pessoa pra dialogar, eles querem uma pessoa, pô, infelizmente o cidadão comum pra vista em alguns casos só pra agir, fazer o que é dito sem sequer questionar. Então, pra soldado eu acho que o certo seria o segundo grau como é, mas vai gerar realmente muita insatisfação, né!” [sic] (Soldado PM Da Cruz, em formação).

“[...] em relação nível superior ou Ensino Médio, eu acho que também não influi. Teria que ter uma formação policial melhor, um centro de formação policial militar, entendeu, onde tivesse aula de le-

gistração, aula de diversas matérias referentes ao cotidiano do policial militar. Isso falta na Polícia [...]”[Sic] (Soldado PM Silva, entre um e três anos de serviço).

“O problema não é nem o nível, o problema é o curso. O 2º grau é, mas o problema é durante o curso, você fazer o curso. Ter instrução, o cara chegar, como te falei, ensinar esse tipo de ocorrência melhor pro policial, até o Código Penal, o cara passar pro policial. O Código Penal até em âmbito administrativo no batalhão porque se acontecer alguma coisa, você fica respondendo e embasar o policial nisso aí: agir assim, assim, assim [...] ocorrência, dar vários exemplos de ocorrência, pegar TRO, que é o que a gente preenche lá, preenchido. Ensinar o BRAT, massificar isso aí, pra quando o policial ir pra rua, ele aprender, entendeu. Porque não adiante nada fazer o que a gente faz aí. O cara pode até entrar com nível superior, vamos supor: ‘PM agora só com nível superior’, mas se o sistema de formação for o mesmo, o cara vai pra rua [...] Infelizmente, você aprende na prática. Isso é perigoso nesse no serviço de polícia, aprender na prática é um perigo.” [Sic] (Soldado PM Miranda, entre um e três anos de serviço).

“Não. Porque a própria população não estaria preparada pro policial preparado, não estaria. Não há possibilidade de chegar em determinadas situações, não há necessidade de você chegar em determinadas situações [...] Mas não seria necessário dentro desse aspecto do atendimento rádio-patrolha. O 2º Grau está suficiente. Como lhe falei, deveria ter um incentivo pra que houvesse continuidade, um curso onde o [...] um curso que fosse ligado à segurança pública ou fosse aquela faculdade que como vários de nós estão cursando.” [Sic] (Soldado PM Castilho, entre três e cinco anos de serviço).

Nessa categoria observa-se que, de uma forma geral, o nível de escolaridade exigido atualmente não tem relação direta com algum tipo de agregação de valor na atividade policial, nem mesmo com o programa de treinamento. Os relatos indicam que os policiais hoje realizam as mesmas atividades que anteriormente eram desempenhadas por profissionais com o primeiro grau. De uma forma geral, os entrevistados acreditam que ter conhecimento é importante. Contudo, pelos problemas estruturais enfrentados pela Polícia Militar, não seria viável exigir o terceiro grau para o ingresso como soldado policial militar. Antes,

o papel do policial deveria ser repensado, condições de remuneração revistas e o homem mais valorizado para que tal mudança surtisse o efeito desejado.

O “*day after*” ao CFSd: a percepção do policial militar em relação a sua formação e os desafios diários de sua profissão

O conteúdo classificado nesta categoria sintetiza a percepção do policial em relação ao curso de formação. A impressão central identificada nos relatos aponta para uma sensação de despreparo do policial. A maioria não se sentiu preparado para enfrentar a realidade diária do serviço policial no Rio de Janeiro. Diversas foram as razões alegadas para a formação dessa impressão: em primeiro lugar, os entrevistados relataram que se sentiram despreparados para o uso do armamento em virtude das poucas aulas de tiro e armamento que tiveram no CFAP; alguns relataram que se sentem inseguros em abordar determinadas pessoas pela falta de conhecimento para lidar com a situação; os policiais com mais experiência profissional alegaram que aprenderam mesmo nas ruas, no dia a dia, com seus superiores diretos; outros afirmaram que o CFAP forma para o combate, e não para lidar com questões sociais. De certa forma, essa categoria reflete a imagem que os policiais possuem do curso de formação, a imagem de um curso que não os prepara para os desafios cotidianos da profissão.

“Eu acredito que não porque, é só tirar em relação a certas condutas. Eu vejo muito policial que se melindra quando pára um carro importado, fica com medo de quem possa ser. Aqui em Niterói é assim, por exemplo, pelo que eu vi porque eu moro no Rio. Pelo o que eu vi aqui em Icaraí é difícil trabalhar, ou seja, é, alta sociedade, pessoas de poder, no caso, tem muitos juizes, desembargadores, e eu vejo policial ficar melindrado, o policial tem medo de abordar. Eu já ouvi dizer que aqui...não querem que fiquem abordando os carros na rua porque, pra não arrumar problema, entendeu? Porque todo mundo vem assim “sabe quem eu sou”. Aquela velha frase. Só que comigo não funciona. Se tiver errado vai ficar [...] porque eu não quero saber. Eu acho aí que ta a democracia, o problema aí porque se a gente tivesse realmente consciência do que, de como agir democraticamente, acho que não se melindraria não. Levaria pra frente independentemente de quem for.” [Sic] (Soldado PM Ribeiro, em formação).

“Não, devido a faltar vários requisitos no curso, o policial após o curso de formação sai com uma base fraca. E a partir do momento que você se torna policial, seja ele, militar, civil, federal, você tem o direito de cercear a liberdade de uma pessoa ou até a vida. Se não tiver uma base pra usar essa profissão, você pode responder [...] Às vezes, até por falta de estrutura de uma formação, você pode cometer um erro. Pode vir até a responder por esse erro [...] Por exemplo, você não poderia sair do curso de formação com dúvidas. Por exemplo, não saber manusear um fuzil, pistola até aprendi lá durante o curso, mas fuzil [...] Tirar o material bélico, pedir ajuda a um colega: ‘você poderia me passar uma instrução desse fuzil? Como é que manuseia?’ **Depois de formado, que eu vim a dar tiro de fuzil**[...] Instrução lá no CFAP, isso falha. O policial acaba de se formar, sai pra uma operação policial com armamento que você nunca manuseou, não sabe como funciona o armamento, você pode efetuar um disparo errado, vim a atingir uma pessoas inocente. E, no caso, o policial militar responderá por esse ato.” [Sic] (Soldado PM Silva, entre um e três anos de serviço).

**“Do jeito que tá não. Tiro? Por exemplo, eu tô há quatro anos na Polícia Militar e nunca atirei com fuzil e já trabalhei com fuzil, aqui pela PM. A nossa munição no curso, pra dar tiro de pistola no curso, a gente comprou a munição. O pessoal se reuniu e comprou a munição que o batalhão não tinha, senão a gente ia se formar e não ia atirar com essa pistola aqui. O tiro, se a gente deu o que , no curso eu posso contar quantos tiros eu dei. Dei 10 com essa pistola aqui e 12 de 38, mais ou menos por aí. E, no último dia, demos com outros armamentos, mas foi muito pouco também, 12 de metralhadora, mas que nem é usada aí, nem tem lá mais pra usar.** Tinha que massificar tudo isso, desde tiro, instrução com armamento, até armamento que você vai usar às vezes na viatura, entra o cara: ‘ah, sabe mexer no fuzil?’ ?Sabe atirar, saber mexer já é quase [...] “Não sei mexer”. Aí você tem que ensinar pro cara ali na hora como é que mexe pro cara poder trabalhar com aquele armamento.” [Sic] ( Soldado PM Miranda, entre um e três anos de serviço).

“Não, é muito deficiente. O policial sai do CFAP sem saber nada. O policial sai do CFAP, uns com muito medo e outros muito afoito [...] não tem

aquela média. Uns já sai querendo ir pro serviço burocrático e outros já saem: “Não, tem que trabalhar no 22º que é um batalhão de ação [...]” Eu acho que tinha que ser dosado isso, as instruções do CFAP voltada pra que o policial chegue no batalhão sabendo exercer sua área” [Sic] (Soldado PM Dorazil, entre três e cinco anos de serviço).

Nessa categoria, tem-se uma nítida impressão de que a forma como o treinamento é conduzido não prepara os policiais para a execução apropriada do serviço policial em uma sociedade democrática. O que se percebe é que os policiais estão sendo formados sem possuírem uma base adequada de conhecimentos que lhes proporcionarão subsídios para a resolução dos conflitos do cotidiano do Rio de Janeiro.

#### O que melhorar no CFSd na visão dos soldados policiais militares

Nessa última categoria, buscou-se conhecer quais modificações deveriam ser implementadas no curso de formação de soldados na ótica do policial militar, para que estivesse em consonância com os atributos das suas funções no dia a dia.

Assim, a análise do conteúdo dos relatos dos entrevistados revelou que deveria ocorrer um maior investimento em infraestrutura, proporcionando um ambiente mais adequado para transmissão de conhecimentos e realização de exercícios práticos; reformular a grade curricular dando ênfase às disciplinas como direito constitucional, penal, administrativo, tiro policial e armamento, técnicas de abordagem, defesa pessoal, contemplando também, um aumento da carga horária; empregar professores mais qualificados; extinguir o emprego dos alunos em serviços gerais, manutenção, pintura, capinação de áreas do CFAP e de outras unidades; priorizar o ensino policial em detrimento do militarismo; e valorizar a instrução acima de tudo.

“Bom, infra-estrutura que [...] melhorasse a convivência lá, [...] que o policial, o aluno, o recruta, no caso, não precisasse ter de tirar do bolso, às vezes, pra fazer uma intera pra comprar um ventilador, pra resolver alguma coisa, pra ter um conforto melhor, pra conseguir até assimilar as aulas melhor [...] tinha vezes que tinha um bebedouro só funcionando pra uma companhia inteira, quase 600 pessoas [...] o almoço também, uma hora de almoço pra seiscentas pessoas almoçar. Teve época lá que tinha mil pessoas pra almoçar. En-

tão, numa hora, então, você até chegar sua vez, às vezes, você só dava tempo de comer e voltar, não dá tempo nem de escovar os dentes, você tinha que entrar na instrução, e, às vezes, chegava atrasado. E eu acho que deveria atualizar as apostilas, fazer aulas didáticas de tudo, focar mais a parte do direito constitucional, processo penal, penal mesmo porque a realidade hoje é outra e não ta sendo feito isso não, passa muito rápido, é pouca coisa e o que a gente vive aí na rua a realidade é outra.” [Sic] (Soldado PM Soares, em formação).

“Olha, eu acho que tem que até aplicar bastante direito, como eu tinha dito anteriormente, o direito constitucional, conhecer a constituição federal, saber, ter direito penal, conhecer o código penal, é, ler, ter bastante instrução do direito administrativo,..., bastante técnica de abordagem, é seja em favela seja no que for, manusear arma, eu acho que diminui tudo. **Se o cara sabendo atirar bem [...] não vai ficar dando tiro a esmo acertando pessoas que não têm a ver, se ele souber manusear a arma ele não vai dar tiro acidental pra matar o amigo, se ele souber direito administrativo, penal, constitucional ele não vai pensar duas vezes em tratar o cidadão do jeito errado.** De certa forma, ele vai adquirir conhecimento, vai adquirir cultura, vai se tornar uma pessoa mais inteligente, mais instruída vai pensar duas vezes em fazer uma coisa errada e assim vai se formando uma polícia melhor.” [Sic] (Soldado PM Ribeiro, em formação).

“O curso do CFAP, o curso de formação? É [...] o que eu já falei, mais técnica e teoria e talvez uma abordagem melhor, como eu vou explicar [...] Um estudo melhor das matérias a serem ministradas e [...] pessoas capacitadas pra ministrar. Porque eu acho que nenhum sargento ou [...] é [...] nenhum policial militar que não seja formado, que não tenha experiência como professor fora da Polícia, tem uma dinâmica de ensino, entendeu [...] pra fazer com que a pessoa entenda mais fácil.” [Sic] (Soldado PM José, entre um e três anos de serviço).

“Não só o CFAP, mas como um todo, a Polícia Militar, estrutura. Que a Polícia Militar é, como eu costume dizer, nós viramos o boi de piranha da sociedade, e a Polícia Militar tá largada. A verdade é essa. O poder público abandonou a PM. O CFAP, assim como qualquer unidade da Polícia Militar, precisa de estrutura, precisa [...] é [...] estrutura: a polícia tem que ter internet banda larga,

uma sala de informática [...] é [...] livros de [...] Direito, de Processo Penal, Código de Processo Penal, de Código Penal Militar. Acesso a processos, antigos que sejam [...] pra gente poder estudar. Poder ter uma vivência de como as coisas procedem, porque a gente não sabe, a gente acaba tendo que aprender na rua e a rua é cruel.” [Sic] (Soldado PM Ângelo, entre três e cinco anos de serviço).

“Eu acho que seria instrutores mais qualificados [...] Por que alguns eu acho que não estão. Os outros até que estão [...] Eu acho que o policial tem que ser mais bem preparado, ter o nível superior, ter um aprofundamento maior naquela matéria que ele tá dando aula. Porque ele tá ali, mas ele tem outras funções além daquela. Então, eu acho que tem que ser focado aí. O instrutor tem que ser formado só pra aquilo ali mesmo e esquecer um pouco os afazeres policiais dentro do curso. O cara se dedicar melhor e, claro, teria que ter uma seleção pra escolher os bons instrutores e aqueles que realmente tivessem integrado. E alguns que não passaram não estavam muito interessados em ficar ali porque, sei lá [...] Eles eram obrigados a ir, mas eu acho que eles não gostavam muito da [...], pois é, o instrutor de primeiros socorros tinha que um [...] enfermeiro formado, do quadro de saúde, claro [...] Não é, era um policial mesmo. Acho que ele tinha, acho que ele fez um curso de primeiros socorros, eu acho, ele que era o instrutor.” [Sic] (Soldado PM Elisio, entre três e cinco anos de serviço).

Nessa categoria pode-se inferir que, na percepção dos entrevistados, o curso de formação de soldados deveria associar a teoria à prática, sofrer investimentos de ordem estrutural, capacitar professores e abordar assuntos relacionados com a complexidade do serviço policial, reduzindo o grau de militarismo.

Esta seção tratou da análise de conteúdo do material empírico, obtido com a realização de vinte e quatro entrevistas junto a soldados policiais militares selecionados segundo metodologia explicitada no início.

## Considerações finais

O estudo objetivou conhecer o processo de formação do policial militar no Estado do Rio de Janeiro, sob a perspectiva do operador de segurança pública, neste caso representado pelo policial militar.

Sendo a polícia um produto da sociedade, a lógica subjacente neste caso é o do estado democrático de

direito. Os organismos policiais são imprescindíveis em qualquer sistema de governo. Contudo, sua atuação é distinta. Em uma sociedade democrática, o policial deve atuar como um garantidor dos direitos dos cidadãos. Desta forma, o processo de formação dos operadores de segurança pública deve ser focado nesta base. A preparação adequada do policial resulta diretamente na ampliação do poder discricionário, com consequente redução das desigualdades pertinentes da ação policial do Estado.

Sendo assim, conhecer o processo de formação na perspectiva do policial militar, possibilitou conhecer de forma prática e real as matizes deste processo. Desta forma, na pesquisa de campo foram entrevistados vinte e quatro policiais militares, conforme metodologia descrita no corpo do trabalho. A análise de conteúdo revelou um cenário precário em relação ao processo de formação. O resultado foi agrupado em cinco categorias, as quais denotam que o programa de treinamento não capacita o profissional de segurança pública a interagir conforme se espera que ocorra em uma sociedade democrática. Em contrapartida, os policiais revelaram que, em função da falta de um referencial teórico adequado no programa de treinamento, muitos se sentiram inseguros para atuarem de forma eficiente no serviço policial. Acredita-se que, em virtude dessa deficiência na formação, há uma dificuldade de atuar em localidades onde o poder aquisitivo é maior, o que não se verifica nas comunidades carentes, de acordo com as percepções que emergem das entrevistas.

Em relação a investimento e capacitação de instrutores, o material empírico revelou que não houve investimento em infra-estrutura nas unidades que realizam a formação do policial militar, como, por exemplo, a falta de munição para instrução de tiro. Quanto, à capacitação dos instrutores, pode-se depreender que não há uma seleção adequada, pois não foram poucos os relatos em que o instrutor não correspondia à função.

Um ponto importante que emergiu nos depoimentos foi o desvio de finalidade do curso no qual o aluno é utilizado na realização de tarefas impertinentes ao processo de formação policial, como serviço gerais e de manutenção, em detrimento da instrução.

Desta forma, pode-se considerar, que o processo de formação policial em lide está eivado de incongruências com o referencial teórico pesquisado. Enquanto, os autores reconhecem a complexidade do serviço policial, a qual exige uma compreensão cada vez maior das interações sociais, as entrevistas apontam para o oposto. O que se percebe, é que, o policial militar no Estado do Rio de Janeiro está sendo formado sob a égide de uma cultura militarizada, na qual o menor elemento dentro de sua hierarquia, deveria somente cumprir ordens. Está ilação, distorce a imagem de um profissional de segurança pública. O qual, para lidar com os efeitos das interações sociais, deve analisar o fato e exercer julgamentos. Ou seja, o exercício da discricionariedade aumenta o espaço espectral da ação policial, reduzindo com isso a desigualdade social.

Contudo, o uso adequado da discricionariedade, está condicionado ao conhecimento que o agente possui do seu papel social. É exatamente neste ponto, que se percebe a temeridade do processo de formação do policial militar. Pois, as entrevistas revelaram a existência de deficiências tanto de cunho estrutural; como na constituição do corpo docente; e na difusão dos conhecimentos pertinentes à preparação de um profissional de segurança pública, em uma regime democrático de governo. Enquanto, alguns autores apontam para a exigência de nível superior para o ingresso nas corporações policiais dos países estudados, pelo fato de compreenderem melhor os conflitos sociais. No caso presente, a um longo caminho a percorrer, que perpassa pela definição do perfil, que se quer do policial no Rio de Janeiro. Um policial reativo ou um policial contingencial? Em seguida, pela re-estruturação do processo de formação policial, interligado com o perfil definido. Finalizando, com um processo de mudança de imagem do policial. Migrando de soldado policial militar para o de técnico em segurança pública. Está mudança deve ocorrer internamente na organização policial. Sendo assim, pode-se concluir que o desafio da formação do policial militar no Estado do Rio de Janeiro, não é utópico, mas uma realidade possível, mas que demandará um enorme esforço tanto institucional e político, para que as mudanças possam ser percebidas pela sociedade.

Quadros, Tabelas e Gráficos.

**Tabela 1 - Comparação entre o currículo do programa de formação do CFSd da PMERJ com a matriz curricular nacional.**

Nº	Matriz Curricular Nacional	Programa de formação de soldado da PMERJ				
		1997	2000	2002	2005	2006
	Missão policial	0	0	0	0	0
1	Fundamentos políticos da atividade do profissional de segurança do cidadão	0	0	0	0	0
2	Sociologia do crime e da violência	0	0	0	0	1
3	Sistema de segurança pública no Brasil	0	0	0	0	1
4	Fundamentos de polícia comunitária	0	0	0	1	1
5	Abordagem sócio-psicológica da violência	0	0	0	0	0
6	Qualidade em serviço	0	0	0	0	0
7	Ética e cidadania	1	1	1	1	1
	Técnica policial	0	0	0	0	0
8	Criminalística aplicada	1	0	0	0	1
9	Arma de fogo	1	1	1	1	1
10	Defesa pessoal	0	1	1	1	1
11	Medicina legal aplicada	0	0	0	0	0
12	Pronto socorrismo	1	1	1	1	1
	Cultura jurídica aplicada	0	0	0	0	0
13	Introdução ao estudo do Direito	0	0	0	0	0
14	Direito Civil	0	0	0	0	0
15	Direito Constitucional	0	0	0	0	0
16	Direito Penal	0	0	0	1	1
17	Direito Processual Penal	0	0	0	0	0
18	Direito Ambiental	0	0	0	0	0
19	Direitos Humanos	1	1	1	1	1
20	Direito Administrativo	0	0	0	0	0
21	Legislação especial	1	1	1	1	1
	Saúde do policial	0	0	0	0	0
22	Saúde física	1	1	1	1	1
23	Saúde psicológica	1	1	1	1	1
	Eficácia pessoal	0	0	0	0	0
24	Processo de tomada de decisão aplicado	0	0	0	0	0
25	Relações interpessoais	0	0	0	0	0
26	Gerenciamento de crises	0	0	0	0	0
	Linguagem e informação	0	0	0	0	0
27	Português instrumental	1	0	0	1	1

28	Telecomunicações	1	1	1	1	1
29	Técnica da informação	0	0	0	0	0
	Total de disciplinas adotadas	10	9	9	12	15
	% de implementação da MCN					

Legenda: 1 – contempla a disciplina; 0 – não contempla a disciplina

Fonte: Adaptado de (Riccio and Basílio 2006, 19)

i Por enforce the law se entende como sendo uma atribuição de fazer cumprir a lei.

ii Lipsky (1983) ao tratar da street-level bureaucrats percebeu que o estabelecimento de regras, guia de conduta ou instruções relativas à atividade que se enquadram nesta categoria, seriam incapazes de formatar o comportamento que os funcionários deveriam apresentar na interação com o cidadão, reduzindo com isso a discricionariedade de suas decisões. Isto ocorre em virtude da impossibilidade de se identificar as ocorrências possíveis dessas atividades. O autor apresenta três razões que justificam o argumento acima: em primeiro lugar, o street-level bureaucrats frequentemente depara-se com situações complicadas que reduzem a possibilidade de formação dessas situações. Em segundo lugar, esse tipo de funcionário trabalha em situações que frequentemente requer uma sensibilidade maior em sua análise e julgamento. Nesse sentido, o policial avalia o evento no qual esteja atuando e decide em deter ou não alguém. A terceira razão apresentada pelo autor para a não eliminação da discricionariedade dessa atividade relaciona-se ao fato de o street-level bureaucrats interagir mais com o cidadão do que com a natureza do trabalho. Nesse sentido, a discricionariedade aumenta o status do trabalhador e encoraja o cliente (cidadão) a acreditar que o funcionário detém as chaves para o seu bem-estar.

iii O processo de recrutamento e seleção da PMERJ é regulado pelo art. 37 e seus incisos da Constituição Federal de 1988; pelo art. 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; pelas leis estaduais nº 1.032, de 08 de agosto de 86, e nº 1.223, de 10 de novembro de 1987.

iv Cf. Estatuto dos Policiais Militares – Lei nº 443, de 1º de julho de 1981, alterada pela Lei nº 467, de 23 de outubro de 1981.

v Diretriz Geral de Operações. Estado Maior da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, publicada em Boletim Reservado nº 74, de 05 de Nov de 1982.

vi Carga horária reduzida de 12 para 10 horas, com a implantação da Resolução SSP nº 846.

vii TCE e FGV analisam ações na área de segurança pública. TCE-RJ notícia, Rio de Janeiro, ano 5, n. 55, p. 6-14, dez. 2006. ISSN 1806-4078.

viii TRO significa Talão de Registro de Ocorrência. Esse é o documento no qual os policiais, ao atenderem uma ocorrência, registram as informações referentes ao evento.

ix BRAT significa Boletim de Registro de Acidente de Trânsito. Diferencia-se do TRO pelo fato de ser específico às ocorrências de acidente de trânsito.

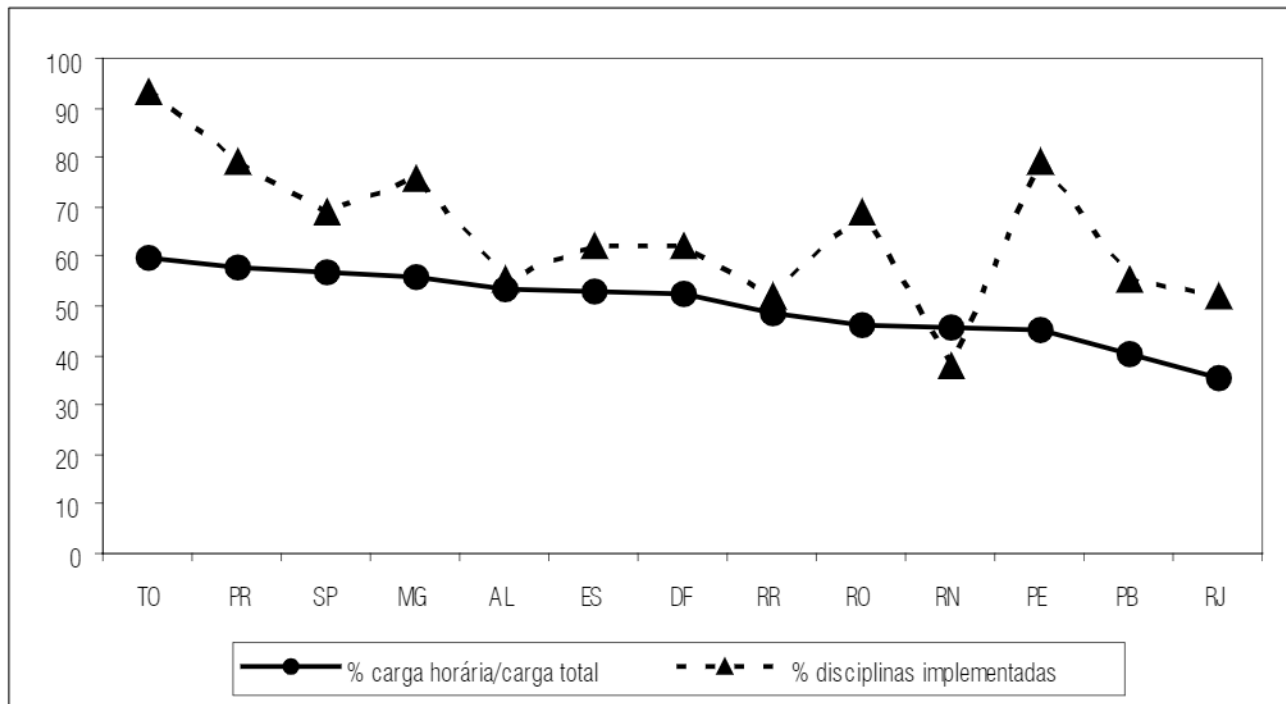
Quadro 1\* - Análise comparativa entre os programas de treinamentos existentes X a MCN proposta pela SENASP

UF	RJ	AL	SP	DF	PB	PE	PR	MG	ES	RO	RN	RR	TO	CH MÉDIA	% DISCIPLINAS IMPLANTADAS
CARGA HORÁRIA (CH)	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	
CURRÍCULO SENASP															
Missão policial															
1 Fundamentos políticos da atividade do profissional de segurança do cidadão	0	0	0	0	0	16	0	0	0	10	0	0	14	13	25,00%
2 Sociologia do crime e da violência	8	0	20	10	0	16	0	20	40	0	15	30	26	21	66,67%
3 Sistema de segurança pública no Brasil	6	0	0	0	30	30	20	14	20	0	0	20	20	20	66,67%
4 Fundamentos de polícia comunitária	10	0	11	15	0	30	40	30	0	20	0	25	16	23	66,67%
5 Abordagem sócio-psicológica da violência	0	0	0	0	0	20	20	0	0	0	0	0	20	20	25,00%
6 Qualidade em serviço	0	0	15	0	0	16	0	0	0	0	0	0	22	19	16,67%
7 Ética e cidadania	10	15	0	15	15	16	20	14	20	20	15	0	24	17	91,67%
Técnica policial															
8 Criminalística aplicada	8	0	40	20	30	16	10	20	40	20	0	15	16	20	83,33%
9 Arma de fogo	117	60	80	80	45	90	90	120	90	50	90	80	90	84	100,00%
10 Defesa pessoal	40	0	50	60	30	46	50	70	60	40	30	40	40	46	91,67%
11 Medicina legal aplicada	0	0	10	0	0	20	10	0	0	20	0	0	16	17	33,33%
12 Pronto socorrismo	20	20	50	25	30	16	40	30	40	20	30	20	32	27	100,00%
Cultura jurídica aplicada															
13 Introdução ao estudo do Direito	0	30	0	15	0	60	0	0	20	0	0	0	35	32	41,67%
14 Direito Civil	0	30	10	0	0	0	15	30	0	0	0	0	0	25	25,00%
15 Direito Constitucional	0	60	0	15	0	0	30	30	30	20	0	0	26	30	58,33%
16 Direito Penal	24	60	50	80	30	0	60	74	60	60	30	80	40	54	91,67%
17 Direito Processual Penal	0	30	15	20	30	0	20	20	30	20	0	0	40	26	66,67%
18 Direito Ambiental	0	20	0	0	0	0	20	30	0	0	8	0	22	20	41,67%
19 Direitos Humanos	20	15	75	15	15	30	20	40	40	20	30	30	30	25	100,00%
20 Direito Administrativo	0	50	15	0	0	0	15	30	30	20	0	0	25	28	50,00%

21	Legislação especial	8	0	20	15	0	16	40	44	0	20	0	0	40	26	58,33%
	Saúde do policial															
22	Saúde física	92	60	100	80	90	16	120	74	50	110	60	60	90	75	100,00%
23	Saúde psicológica	8	30	20	20	30	16	20	0	40	20	0	0	18	22	75,00%
	Eficácia pessoal															
24	Processo de tomada de decisão aplicado	0	0	0	0	0	16	0	0	0	0	0	20	0	18	16,67%
25	Relações interpessoais	0	20	0	20	30	16	0	14	0	20	15	0	35	21	66,67%
26	Gerenciamento de crises	0	0	8	0	30	16	20	10	20	20	0	25	14	19	66,67%
	Linguagem e informação															
27	Português instrumental	25	30	40	0	30	10	30	60	0	20	5	40	80	33	83,33%
28	Telecomunicações	16	0	30	10	30	16	20	20	20	20	0	30	18	20	83,33%
29	Técnica da informação	0	30	10	15	30	20	20	14	30	0	0	15	22	22	75,00%
	% da carga horária / carga total	412	560	669	530	525	564	750	808	680	570	328	530	871	824,02	
	% das disciplinas implementadas	35,52%	53,33%		52,37%	40,38%	45,26%	57,69%	55,65%	53,13%	46,34%	45,56%	48,62%	59,94%		
		51,72%	55,17%		62,07%	55,17%	79,31%	79,31%	75,86%	62,07%	68,97%	37,93%	51,72%	93,10%		

\* Adaptado de (Basilio 2007,80)

Gráfico 1: Comparativo da implementação da MCN nos estados pesquisados.



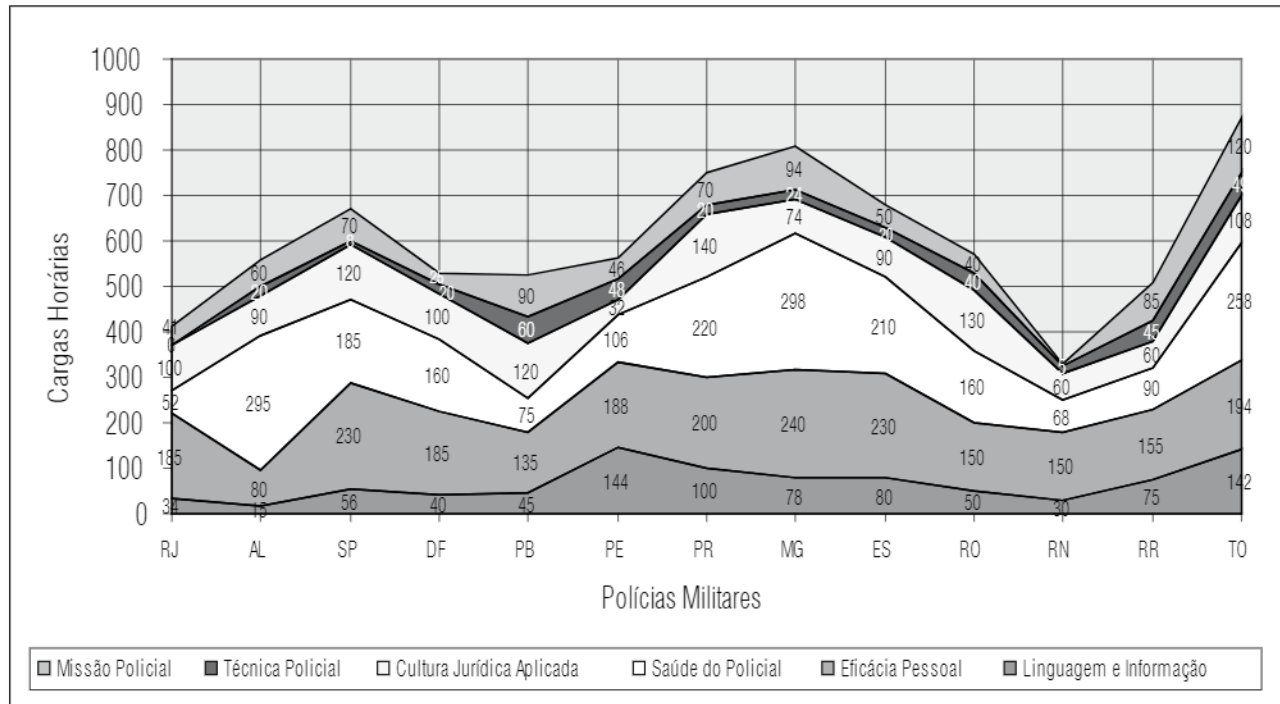
Fonte: Adaptado de (Basilio 2007, 82).

Quadro 2 – Distribuição da carga-horária entre UF versus áreas de estudo da MCN

ÁREAS DE ESTUDO DA MATRIZ CURRICULAR NACIONAL						
UF	Missão Policial	Técnica Policial	Cultura Jurídica Aplicada	Saúde do Policial	Eficácia Pessoal	Linguagem e Informação
RJ	34	185	52	100	0	41
AL	15	80	295	90	20	60
SP	56	230	185	120	8	70
DF	40	185	160	100	20	25
PB	45	135	75	120	60	90
PE	144	188	106	32	48	46
PR	100	200	220	140	20	70
MG	78	240	298	74	24	94
ES	80	230	210	90	20	50
RO	50	150	160	130	40	40
RN	30	150	68	60	15	5
RR	75	155	90	60	45	85
TO	142	194	258	108	49	120

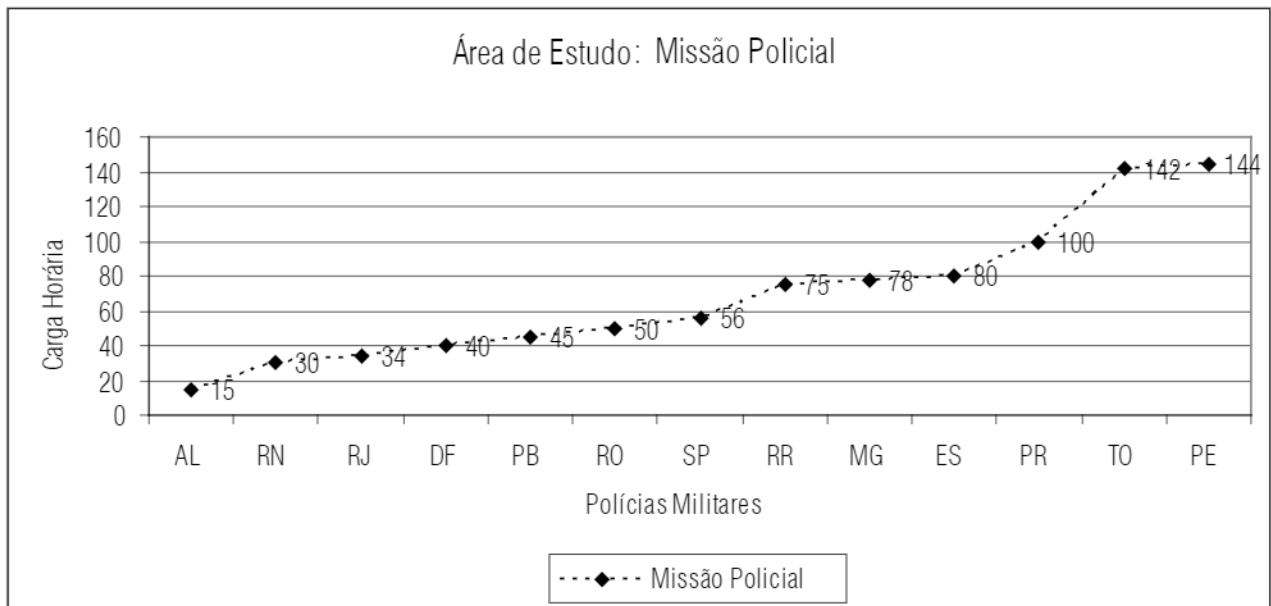
Fonte: Adaptado de (Basilio et alli 2007, 75).

Gráfico 2: Distribuição da carga-horária entre UF versus áreas de estudo da MCN.



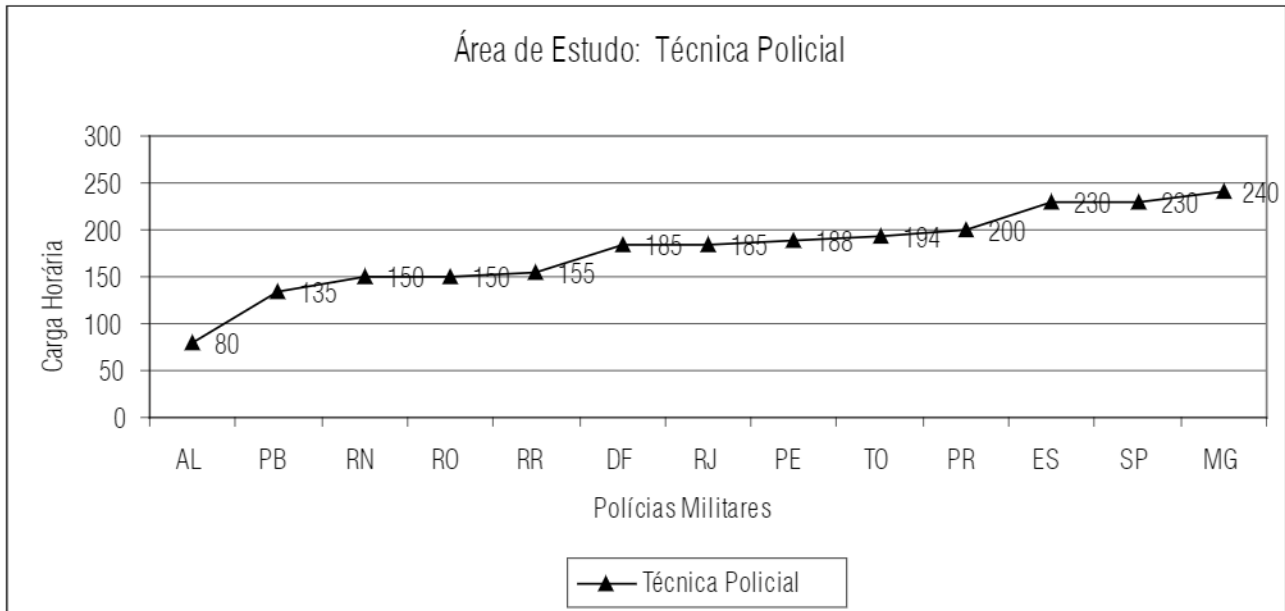
Fonte: Adaptado de (Basilio et alli 2007,76).

Gráfico 3: Análise comparativa da distribuição de carga horária na área de estudo relativa a missão policial implementada pelas polícias militares no CFSd.



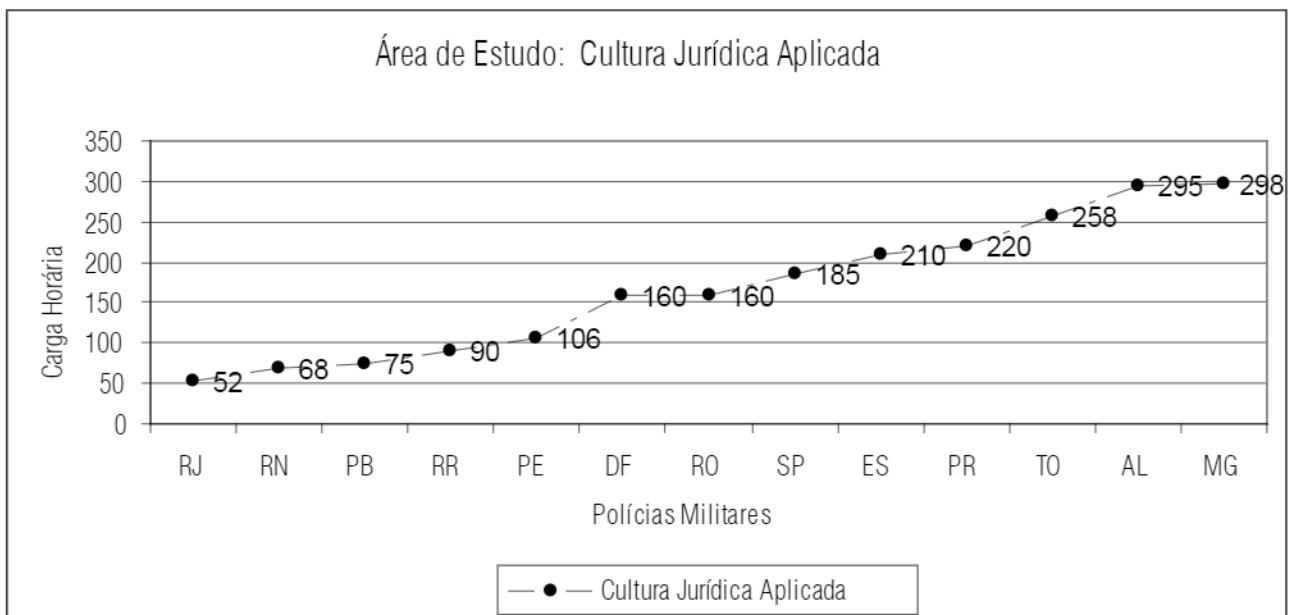
Fonte: Adaptado de (Basilio et alli 2007, 77).

**Gráfico 4: Análise comparativa da distribuição de carga horária na área de estudo relativa a técnica policial implementada pelas polícias militares no CFSd.**



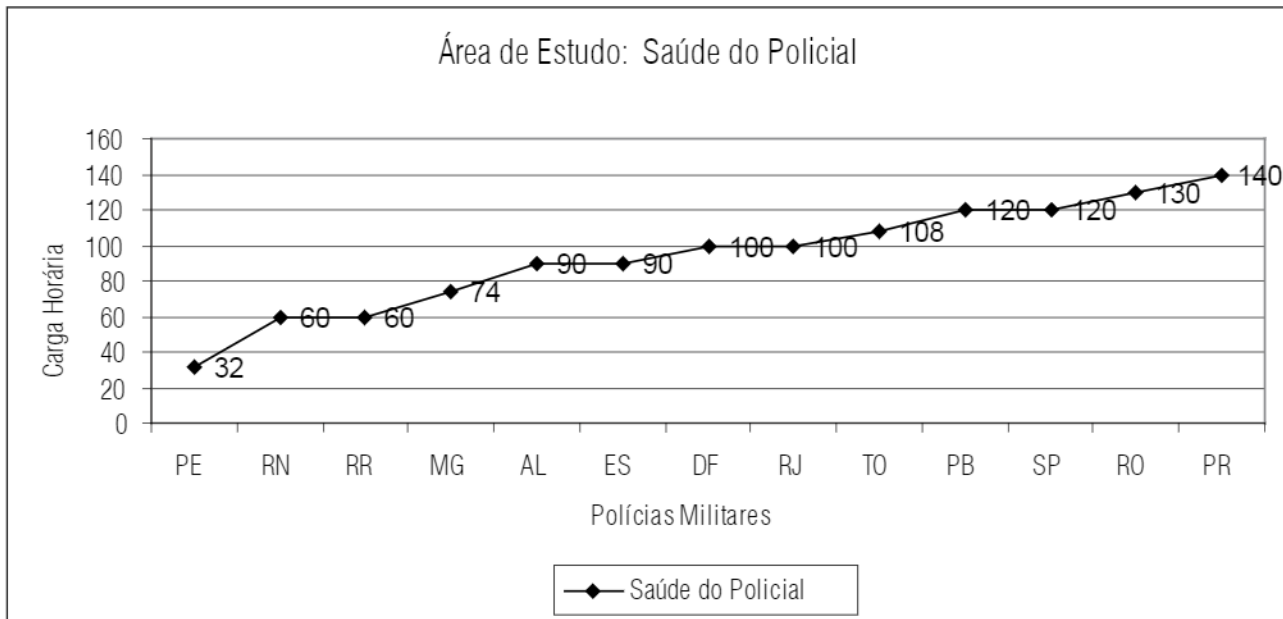
Fonte: Adaptado de (Basilio et alli 2007, 78).

**Gráfico 5: Análise comparativa da distribuição de carga horária na área de estudo relativa a cultura jurídica aplicada implementada pelas polícias militares no CFSd.**



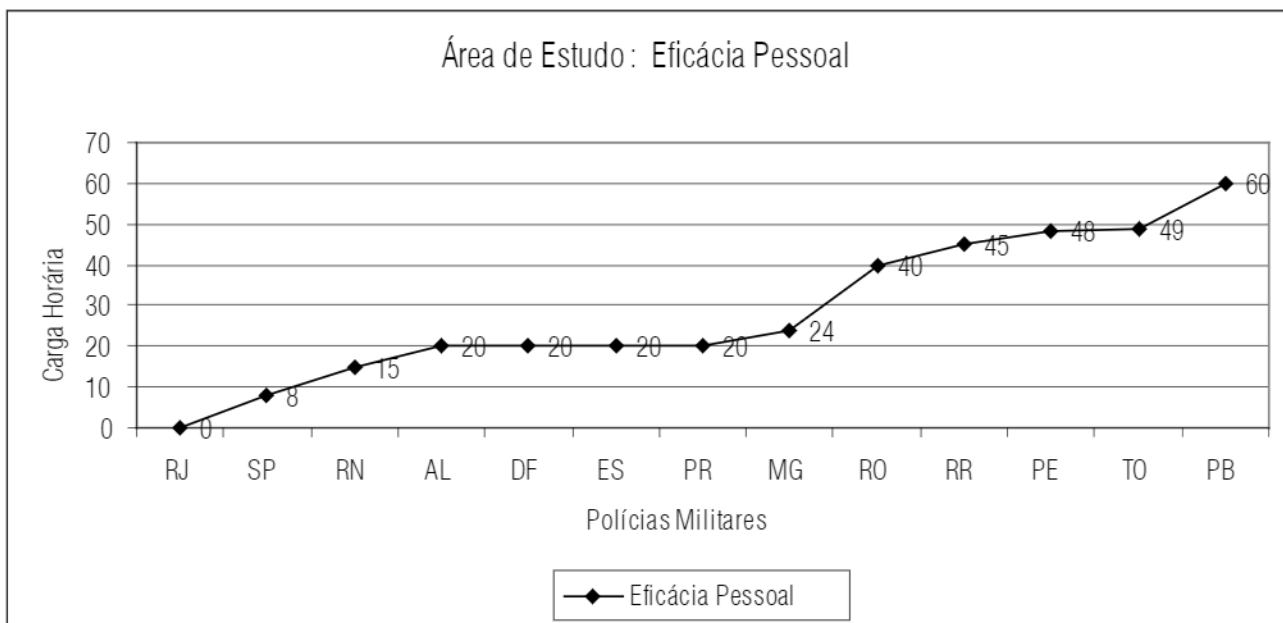
Fonte: Adaptado de (Basilio et alli 2007, 79).

**Gráfico 6: Análise comparativa da distribuição de carga horária na área de estudo relativa a saúde do policial implementada pelas polícias militares no CFSd.**



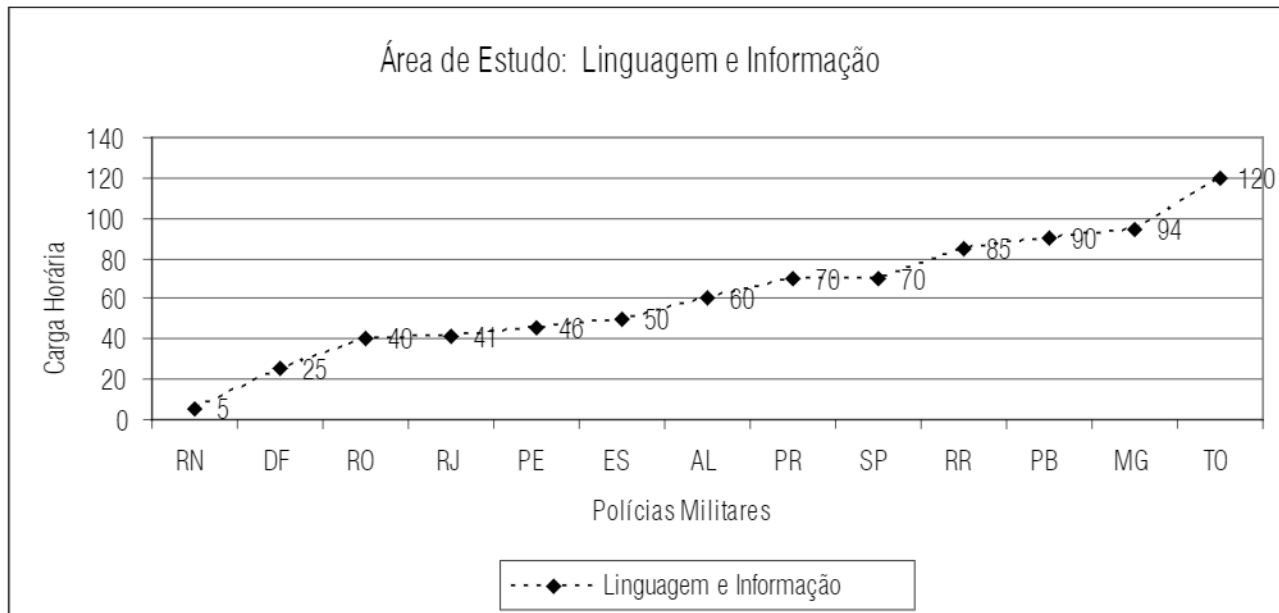
Fonte: Adaptado de (Basilio et alli 2007, 80).

**Gráfico 7: Análise comparativa da distribuição de carga horária na área de estudo relativa a eficácia pessoal implementada pelas polícias militares no CFSd.**



Fonte: Adaptado de (Basilio et alli 2007, 81).

**Gráfico 8: Análise comparativa da distribuição de carga horária na área de estudo relativa a linguagem e informação implementada pelas polícias militares no CFSd.**



Fonte: Adaptado de (Basílio et alli 2007,82).

## REFERENCIAS

- Bardin, Laurence. 2004. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70.
- Basílio, M. P. 2007. O Desafio da Formação do Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro: Utopia ou Realidade Possível? Dissertação de Mestrado em Administração pública, apresentada a EBAPE/FGV.
- \_\_\_\_\_. 2008. O desafio da formação do policial militar do estado do Rio de Janeiro: entre o modelo reativo e o contingencial. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires: XIII CLAD, nov.
- \_\_\_\_\_. 2008. O desafio da formação do policial militar do estado do Rio de Janeiro: utopia ou realidade possível?. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: XXXII En ANPAD.
- \_\_\_\_\_. Et al. 2007. O sistema de formação da Pmerj: uma avaliação crítica da formação e treinamento policial Militar. Trabalho Técnico Profissional do Curso Superior de Polícia Integrado apresentado a Escola Superior de Polícia Militar – EsPM/PMERJ.
- Basílio, M. P. and Riccio Neto, Vicente. 2008. O desafio da formação do policial militar do Estado do Rio de Janeiro: utopia ou realidade possível. Rio de Janeiro: Revista Administração em Debate, v. 1, p. 5-14.
- Bauer, Martin W. and Gaskell, George. 2002. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes.
- Bayley, David H. 2002. Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa. Tradução de René Alexandre Belmonte. – 2. ed. – São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Bittner, Egon. 2003. Aspectos do trabalho policial. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Bryett, Keith (1999). The policing dynamic. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management. Vol. 22 n. 1., p. 30-44.
- Carrell, M. R. et al. 2006. Human resource management: strategies for managing a diverse and global workforce. 6. ed. - Florida, EUA: The Dryden Press.
- Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. 1998. A polícia e os direitos humanos. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.
- Engel, S. T. and Burruss, G. W. 2004. Human rights in the new training curriculum of the police service of Northern Ireland. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management. Vol. 27 n. 4., p. 498-511.
- Fitzgerald, G.E. 1989. Report of inquiry into possible illegal activities and associated police misconduct. State Government Printer, Brisbane.
- Goldstein, Herman. 2003. Policiando uma sociedade livre. Tradução Marcello Rollemberg; revisão da tradução Maria Cristina P. da Cunha Marques. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Kant de Lima, Roberto. 2002. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas. In: Zaverucha, Jorge (org). Políticas de Segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, p. 199-219.

- Lipsky, Michael. 1983. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York, Russel Sage Foundation.
- Lord, Vivian B. 1998. Swedish police selection and training: issues from a comparative perspective. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 21 n. 2., p. 280-292.
- Marion, Nancy. 1998. Police academy training: are we teaching recruits what they need to know?. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 21 n. 1., p. 54-79.
- Martin, J.P. and Wilson, Gail. 1969. The police: a study in matipower – the evolution of the service in England and Wales. Londres, Heinemann.
- Milkovich, G. T. and Boudreau, J. W. 2006. Administração de recursos humanos. Tradução Reynaldo C. Marcondes. 1ª. Ed. – 5ª. reimpr. São Paulo: Atlas.
- Monjardet, Dominique. 2003. O que faz a polícia: sociologia da força pública. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Ness, J. J. (1991). The relevance of basic law enforcement training – does the curriculum prepare recruits for police work: a survey study. *Journal of Criminal Justice*, Vol. 19 No. 2, p. 181-193.
- Riccio, Vicente and Basilio, Marcio Pereira. 2006. As diretrizes curriculares da secretaria nacional de segurança pública (senasp) para a formação policial: a polícia militar do Rio de Janeiro e a sua adequação às ações federais. XI congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Guatemala: Noviembre.
- \_\_\_\_\_. 2007. As diretrizes curriculares da secretaria nacional de segurança pública (senasp) para a formação policial: a polícia militar do Rio de Janeiro e a sua adequação às ações federais. In: *A trajetória das políticas públicas no Brasil: uma reflexão multisetorial*. Xavier, Roberto Salles, et. al (org.). Porto Alegre: Sagra Luzzatto, p. 212-241.
- Rico, José Maria. 1992. Delito, insegurança do cidadão e polícia: novas perspectivas. Tradução Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar, 1992.
- Roberg, Roy and Bonn, Scott. 2004. Higher education and policing where are we now?. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 27 n. 4., p. 469-486.
- SUNG, Hung-En. 2006. Police effectiveness and democracy: shape and direction of the relationship. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 29 n. 2., p. 347-367.
- Trautman, N.E. 1986. Law enforcement training: a comprehensive guide for the development of effective law enforcement training programs. IL, EUA, Charles C. Thomas, Publisher, Springfield.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 2006. O investimento público e a efetividade das ações estatais na segurança. Rio de Janeiro, FGV.
- Vergara, Sylvia Constant. 2005. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas.
- Vickers, Margaret H. 2000. Australian police management education and reseach: a comment from “outside the cave”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 23 n. 4. p. 506-524.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Pereira Basilio, Marcio. 2010. O desafio da formação do Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro: Entre o Modelo Reativo e o Contingencial. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 71-96.	Pereira Basilio, Marcio. (2010). O desafio da formação do Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro: Entre o Modelo Reativo e o Contingencial. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 71-96.	Pereira Basilio, Marcio. “O desafio da formação do Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro: Entre o Modelo Reativo e o Contingencial”. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 71-96.

resumen

En el presente trabajo se hace referencia al compromiso de los participantes en la empresa familiar y su relación con el clima organizacional en los municipios de Rioverde y el refugio Ciudad Fernández, siendo este el objetivo principal de estudio. La investigación se realizó con el fin de identificar los factores del clima organizacional (apoyo del superior inmediato, claridad del rol, contribución personal, reconocimiento, expresión de los propios sentimientos y trabajo como reto), según Brown y Leigh (1996), que más contribuyen con el compromiso organizacional desde la perspectiva de los trabajadores, siendo analizado el compromiso organizacional en sus tres dimensiones: el compromiso afectivo, de continuidad y el normativo (Meyer, Allen y Smith, 1993) y la relación con algunas variables sociodemográficas.

Palabras clave: Compromiso organizacional, clima organizacional y empresa familiar.

abstract

**Organisational commitment and climate in family-owned businesses in Rioverde and Refugio in Ciudad Fernández, Mexico**

The present study's main objective was to ascertain the commitment of participants engaged in family businesses and how this was related to the organisational climate in the municipalities of Rioverde and Refugio in Ciudad Fernández in Mexico. The research was aimed at identifying which of Brown and Leigh's (1996), organisational climate factors (immediate supervisor's support, role transparency, personal contribution, recognition, expressing one's own feelings and work as a challenge) contributed most towards organisational commitment from the workers' point of view. Organisational commitment's three dimensions were examined: attitudinal, normative and calculative/continuance commitment (Meyer, Allen and Smith, 1993). Their relationship with some sociodemographic variables was also examined.

Key words: Organisational commitment, organisational climate and family business.

resumo

**O compromisso e clima organizacional na empresa familiar de Rio Verde e de refúgio cidade Fernández**

No presente trabalho faz-se referência ao compromisso dos participantes na empresa familiar e à sua relação com o clima organizacional dos municípios de Rioverde e do refúgio Cd. Fernández, sendo este o objetivo principal do estudo. A investigação realizou-se com o fim de identificar os fatores do clima organizacional (apoio do superior imediato, clareza da função, contribuição pessoal, reconhecimento, expressão dos próprios sentimentos e trabalho como desafio) segundo Brown e Leigh (1996), que mais contribuem com o compromisso organizacional desde a perspectiva dos trabalhadores, sendo analisado o compromisso organizacional nas suas três dimensões: o compromisso afetivo de continuidade e o normativo (Meyer, Allen e Smith, 1993) e a relação com algumas variáveis sócio-demográficas.

Palavras chave: Compromisso Organizacional, Clima Organizacional e Empresa Familiar

Recibido: octubre de 2009 / Aprobado: julio de 2010

CORRESPONDENCIA: Diego Armando Barrera Ayala, Departamento de Comunicación Social, Facultad de Ciencias Sociales, Barrio Universitario s/n, Universidad de Concepción, Concepción, Chile. Suramérica.

Gómez Sánchez, David; Recio Reyes, Ramón Gerardo y López Gama, Héctor. 2010. El compromiso y clima organizacional en la empresa familiar de Rioverde y del Refugio Ciudad Fernández. *Administración & Desarrollo*, 38(52), 97-104.

# El compromiso y clima organizacional en la empresa familiar de Rioverde y del Refugio Ciudad Fernández

DAVID GÓMEZ SÁNCHEZ\*

RAMÓN GERARDO RECIO\*\*

HÉCTOR LÓPEZ GAMA\*\*\*

## Introducción

En la actualidad las empresas familiares hacen grandes esfuerzos para crear un ambiente caracterizado por mantener los niveles de productividad organizacional indispensables mínimos para sobrevivir, resistir a la crisis, adaptarse a los cambios y enfrentarse una serie de problemas, desafíos y retos de carácter diverso, sin perder de vista al recurso humano, factor importante para lograr su confianza y el respaldo, a fin de que el esfuerzo holístico sea exitoso.

La investigación del clima organizacional y el compromiso han adquirido gran importancia en nuestros tiempos, nos permite examinar situaciones para lograr el máximo beneficio para la empresa y en el trabajador.

En este sentido, en las empresas debe prevalecer un clima organizacional en el que el ambiente de trabajo permita a los trabajadores sentirse satisfechos por su labor en la empresa; así, estos establecen un compromiso más fuerte hacia la organización.

## Marco teórico

Para este estudio se tomó la definición del clima organizacional de Meyer, Allen y Smith (1993), que es la más reciente: "un estado psicológico que caracteriza la relación entre una persona y una organización, la cual presenta consecuencias respecto a la decisión para continuar en la organización o dejarla". Estos autores propusieron una conceptualización del compromiso dividida en

\* Maestro en Administración y profesor de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México).

CORREO ELECTRÓNICO: david.gomez@uaslp.mx

\*\* Doctor en Administración y profesor de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México).

CORREO ELECTRÓNICO: reciog@uaslp.mx

\*\*\* Maestro en Administración y profesor de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México).

CORREO ELECTRÓNICO: hlopez@uaslp.mx

tres componentes: afectivo, de continuidad y normativo. Es importante para las organizaciones conocer no solo el tipo, sino también el grado de compromiso de sus miembros, así como elevarlo. Nos debe quedar claro que las medidas para lograrlo son diferentes, de acuerdo al tipo de compromiso que se desee alcanzar (Recio 2008).

El clima organizacional ha sido definido por James y James (1989) como la manera en que las personas perciben e interpretan el medio en el cual se desempeñan. El concepto de clima organizacional es un término muy reciente, ya que fue introducido por primera vez en psicología industrial/organizacional, por Gellerman, en 1960. Frecuentemente se le confunde con la noción de cultura y, algunas veces, de liderazgo.

La preocupación por el estudio del clima organizacional surgió a partir de descubrir que toda persona percibe de modo distinto el contexto en el que se desenvuelve, y que dicha percepción influye en el comportamiento del individuo en la organización, con todas las implicaciones que ello conlleva. Al revisar literatura relacionada con el clima organizacional y el compromiso organizacional se encuentran las opiniones de Toro (1998), quien observó que las variables del clima organizacional que más contribuyen a explicar el compromiso de los participantes son el valor colectivo/responsabilidad y las relaciones interpersonales, seguidas por estabilidad y retribución. Con base en estos resultados, Toro (1998) afirma que el compromiso de las personas hacia la empresa y su trabajo dependen de una proporción importante del clima organizacional.

En otras investigaciones se encontró que un aspecto con importantes implicaciones en el clima organizacional es el comportamiento del superior inmediato con el subordinado, en el cual se pueden establecer dos extremos: en uno se localiza un estilo inflexible y rígido; en el otro, en cambio, el estilo permite cambiar los métodos y aprovechar los errores, utilizar la creatividad para solucionar problemas (Kahn, 1990).

Para efectos de este estudio se tomó la definición dada por James y James (1989), quienes definen el clima organizacional como la manera en la cual las personas perciben e interpretan el medio circundante. Bajo este rubro Brown y Leigh (1996) proponen seis componentes del clima organizacional, los que han sido considerados en esta investigación: apoyo del superior inmediato, claridad del rol, contribución

personal, reconocimiento, expresión de los propios sentimientos y trabajo como reto.

### Objetivo general

Establecer la relación entre el clima organizacional con cada una de las dimensiones del compromiso que tienen los participantes en la empresa familiar de los municipios de Rioverde y el refugio Ciudad Fernández, así como definir si las características socio-demográficas de los empleados influyen en el clima organizacional y el compromiso con la empresa.

### Objetivos específicos

Encontrar las relaciones positivas entre las dimensiones del clima organizacional (apoyo del superior inmediato, claridad del rol, contribución personal, reconocimiento, expresión de los propios sentimientos y trabajo como reto) con las del compromiso organizacional, siendo estas la afectiva, de continuidad y normativa de los miembros de las empresas familiares.

Analizar si existen diferencias significativas entre las características sociodemográficas del empleado con cada una de las dimensiones del compromiso organizacional.

Precisar si existen diferencias significativas entre las características sociodemográficas del empleado con cada una de las dimensiones del clima organizacional.

### Preguntas de investigación

1. ¿Cuál es la relación entre el clima organizacional y el compromiso organizacional de los miembros de la empresa familiar de los municipios de Rioverde y el refugio Ciudad Fernández, S. L. P.?
2. ¿Existirá relación entre las dimensiones del compromiso organizacional y las características sociodemográficas del empleado?
3. ¿Existirá relación entre las dimensiones del clima organizacional y las características sociodemográficas del empleado?

### Método

El estudio es transversal dirigido bajo un enfoque de tipo cuantitativo descriptivo y correlacional. La muestra suele ser definida como “un subgrupo de la

población” (Hernández et ál., 2006). Para efectos de este estudio, para seleccionar las empresas el tipo de muestreo utilizado fue por juicio, debido a que no todas tuvieron la misma probabilidad de ser elegidas, ya que se pretendía estudiar las que dieran mayor información confiable. Sus empleados, se seleccionaron por un muestreo aleatorio simple integrado por 100 trabajadores de 12 empresas de tipo familiar.

### Instrumentos

Para medir el clima organizacional y compromiso, se utilizaron los siguientes instrumentos: el cuestionario que se aplicó en este estudio se conformó con dos instrumentos, los que contienen 21 variables del clima organizacional y 18 del compromiso, además de seis variables de tipo demográfico. Con la finalidad de hacer menos densos los dos cuestionarios a los participantes, se procedió a fusionar ambos instrumentos en uno.

El instrumento del clima organizacional utilizado en esta investigación es el diseñado por Brown y Leigh (1996), seleccionado por ser el más adecuado para este estudio, formado de seis dimensiones, con un total de 21 variables, con las que se pretende describir los hechos que ya ocurrieron en la organización, tomados mediante la percepción del individuo al con-testarlo. Esta información se presenta en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Dimensiones del clima organizacional**

Dimensiones	No. variables
Apoyo del superior inmediato	5
Claridad del rol	3
Contribución personal	4
Reconocimiento	3
Expresión de los propios sentimientos	4
Trabajo como reto	2
Total	21

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de determinar el nivel de compromiso organizacional, se utilizó el cuestionario de Meyer, Allen y Smith (1993); el instrumento consta de 18 afirmaciones o juicios, positivos o negativos, que explican sus tres dimensiones, posee 6 variables de supuestos para cada tipo de compromiso organizacional (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Dimensiones del compromiso organizacional**

Dimensiones	No. variables
Afectivo	6
De continuidad	6
Normativo	6
Total	18

Fuente: Elaboración propia.

Los cuestionarios tanto del clima organizacional como del compromiso organizacional están estructurados bajo una escala de tipo Likert, de cinco categoría: totalmente en desacuerdo (5), en desacuerdo (4), indeciso (3), de acuerdo (2), totalmente de acuerdo (1).

### Procesamiento de los datos

#### Validez

La validez, según Hernández et ál. (2006), “es un proceso que tiene como objeto determinar el grado en que un instrumento mide lo que supone está midiendo”. En este sentido, la validez de los instrumentos se realizó a través del juicio de expertos.

#### Confiabilidad

Según Hernández et ál. (2006), “la confiabilidad es el grado en que un instrumento produce resultados consistentes y coherentes”. En esta investigación se determinó la confiabilidad de los cuestionarios a través del programa SPSS v17, en la cual para el instrumento del clima organizacional se obtuvo un coeficiente Alfa de Cronbach de 0.761, en cuanto al instrumento del clima organizacional dicho coeficiente es de 0.857.

**Cuadro 3. Confiabilidad del instrumento Alfa de Cronbach para variable de la dimensión**

No.	Variable	Dimensiones	Alpha
1.	Clima organizacional	Apoyo del superior inmediato	0.684
		Claridad del rol	0.751
		Contribución personal	0.485
		Reconocimiento	0.822
		Expresión de los propios sentimientos	0.271
		Trabajo como reto	0.218
2.	Compromiso organizacional	Compromiso afectivo	0.597
		Compromiso de continuidad	0.597
		Compromiso normativo	0.538

Fuente: Elaboración propia a partir de datos generados por SPSS versión 17.0 en español.

La mayoría de las variables tienen coeficiente de consistencia de buenos a muy buenos, excepto las dimensiones expresión de los propios sentimientos y el trabajo como reto. Tomando esas consideraciones en cuenta se procedió con el estudio.

## Resultados

### Análisis descriptivo

El 61% de los encuestados son del sexo masculino y el 39% del femenino. Por lo que respecta a la edad, el 78% son menores de 30 años, el 18% está entre 30 y 45, y el resto son mayores de 45. En relación con la distribución por puesto actual, el 72% de los empleados de las organizaciones encuestadas tiene el cargo de obrero, el 10% son empleados de oficina, el 14% son jefes de área, el 3% son secretarías, y solo el 1% son gerentes. El 89% de los encuestados no tiene ningún parentesco con el dueño de la empresa, mientras que el 11% restante sí. En lo que concierne a los años de vinculados activamente en la empresa, el 45% de los respondientes expresaron tener menos de un año, el 29% entre 1 y 5 años, el 22% entre 5 y 10 años y sólo el 4% entre 10 y 20 años. Con respecto al desempeño en el mismo puesto, el 39% de los encuestados dijo tener menos 1 año; el 41%, entre 1 y 5 años; el 18%, entre 5 y 10 años; y el resto, más de 10 años. Es importante resaltar que el instrumento fue aplicado en el período del 1° de junio al 31 de julio de 2009.

### Análisis correlacional

Se utilizó el coeficiente de correlación *bivariada r* de Pearson, el cual estudia la correlación entre variables numéricas. Además, se utilizó la *rho* de Spearman, que estudia la correlación entre una variable numérica y otra ordinal.

Davis (2000) según Mercado (2002) expresa que “con mucha frecuencia en la investigación administrativa los datos no indican relaciones muy fuertes, dado que actúan muchas variables a la vez”. Según Salkind (1998) las correlaciones se consideran muy fuertes al ser mayor de 0.8, fuertes entre 0.6 y 0.8, moderadas entre 0.4 y 0.6, débiles entre 0.2 y 0.4 y menores a 0.2 muy débiles.

Otras técnicas utilizadas son el análisis de la varianza Anova y t para muestras independientes. El mode-

lo de Anova se utilizó como una aproximación inicial para establecer desigualdades entre grupos, es decir, si existen diferencias significativas entre ellos, siendo la variable dependiente numérica y la independiente nominal multitómica. La prueba t compara las medias de dos variables en un solo grupo, nominal dicotómica. Esta prueba también se utiliza para pares relacionados o diseños de estudio de control de casos. El resultado incluye estadísticos descriptivos de las variables que se van a contrastar, la correlación entre ellas, estadísticos descriptivos de las diferencias emparejadas.

### Hipótesis 1

**H<sub>0</sub>** No existe relación entre las variables del clima organizacional con las del compromiso de los participantes de la empresa familiar.

**H<sub>1</sub>** Existe relación entre las variables del clima organizacional con las del compromiso de los participantes de la empresa familiar.

La prueba utilizada para esta hipótesis fue la correlación bivariada de Pearson, en la cual se analizó la relación que presentan las variables del clima organizacional con las del compromiso, siendo todas índices de tipo numérico.

**Tabla 1. Resumen de la relación entre las variables clima y compromiso organizacional**

		Compromiso		
		Compromiso Afectivo	Compromiso de Continuidad	Compromiso Normativo
Clima organizacional	Apoyo del superior inmediato (S)	r = .326** Sig. = .001	r = .159 Sig. = .116	r = .359** Sig. = .000
	Claridad del rol (CR)	r = .412** Sig. = .000	r = .198* Sig. = .050	r = .306** Sig. = .002
	Contribución personal (CP)	r = .407** Sig. = .000	r = .047 Sig. = .647	r = .396** Sig. = .000
	Reconocimiento (R)	r = .397** Sig. = .000	r = .208* Sig. = .039	r = .440** Sig. = .000
	Expresión de los propios sentimientos (E)	r = .325** Sig. = .001	r = .110 Sig. = .281	r = .324** Sig. = .001
	Trabajo como reto (TR)	r = .378** Sig. = .000	r = .192 Sig. = .056	r = .353** Sig. = .000

\* La correlación es significativa para un .05

Fuente: Elaboración propia a partir de datos generados por SPSS versión 17.0 en español.

De acuerdo a los resultados presentados en la tabla 1 existe una buena correlación positiva entre las dimensiones del compromiso afectivo y normativo con todas las dimensiones consideradas del clima organizacional.

El compromiso afectivo arrojó una correlación débil para apoyo del superior inmediato ( $r = .326^{**}$ , Sig. = .001), moderada para las variables claridad del rol y contribución personal ( $r = .412^{**}$ , Sig. = .000) y  $r = .407^{**}$ , Sig.=.000, respectivamente, débil para reconocimiento ( $r = .397^{**}$ , Sig. = .000), débil para expresión de los propios sentimientos ( $r = .325^{**}$ , Sig. = .001) y de igual manera una correlación débil para trabajo como reto ( $r = .378^{**}$ , Sig. = .000).

En cuanto al compromiso de continuidad, su correlación es muy débil para la variable claridad del rol ( $r = .198^*$ , Sig.= .050), débil para reconocimiento ( $r = .208^*$ , Sig. = .039) y con el resto de las variables del clima no existe correlación.

Por último, el compromiso normativo arrojó una correlación débil para apoyo del superior inmediato ( $r = .359^{**}$ , Sig. = .000), débil para claridad del rol ( $r = .306^{**}$ , Sig. = .002), débil para contribución personal ( $r = .396^{**}$ , Sig. = .000); para la variable reconocimiento la correlación fue moderada ( $r = .440^{**}$ , Sig. = .000), débil para expresión de los propios sentimientos ( $r = .324^{**}$ , Sig. = .001) y para trabajo como reto la relación fue también débil ( $r = .353^{**}$ , Sig. = .000).

Con estos resultados analizados se probó la hipótesis antes mencionada de la investigación, afirmando que existe evidencia de la relación de las variables del clima organizacional con las del compromiso organizacional; con excepción de las variables antes mencionadas, donde no se corrobora la correlación.

Las pruebas dos y tres utilizadas para la hipótesis fueron las de *t student* para muestras independientes, con las cuales se analizó la correlación de las dimensiones del compromiso y el clima organizacional con la variable demográfica sexo. Otra prueba fue la de *rho de Spearman* para estudiar la correlación entre la edad, puesto actual, años que se ha estado vinculado activamente con la empresa y años que lleva desempeñándose en el mismo puesto con las dimensiones del compromiso y el clima organizacional; y por último se utilizó el Anova de un solo factor para la variable demográfica parentesco del respondiente con el dueño de la empresa.

### Hipótesis 2

**H<sub>0</sub>** El tipo de compromiso de los participantes de la organización no tiene relación con las variables demográficas.

**H<sub>2</sub>** El tipo de compromiso de los participantes de la organización sí tiene relación con las variables demográficas.

**Tabla 2. Resumen de la relación entre las variables compromiso organizacional y las variables demográficas**

		Compromiso		
		Compromiso afectivo	Compromiso de continuidad	Compromiso normativo
Variables demográficas	Sexo	Sig. = .900	Sig. = .026	Sig. = .217
	Edad	Rho = .058 Sig. = .572	Rho = -.054 Sig. = .596	Rho = .088 Sig. = .384
	Puesto actual	Rho = -.236* Sig. = .020	Rho = -.007 Sig. = .947	Rho = -.176 Sig. = .081
	Parentesco de ud. con el dueño de la empresa	F = 1.426 Sig. = .231	F = .453 Sig. = .770	F = 2.085 Sig. = .089
	Años que se ha estado vinculado activamente con la empresa	Rho = .114 Sig. = .266	Rho = -.010 Sig. = .918	Rho = .113 Sig. = .264
	Años que lleva desempeñándose en el mismo puesto	Rho = -.009 Sig. = .927	Rho = -.044 Sig. = .662	Rho = .055 Sig. = .585

\* La correlación es significativa para un .05

Fuente: Elaboración propia a partir de datos generados por SPSS versión 17.0 en español.

Mediante el uso de las pruebas antes mencionadas se probó la hipótesis nula de la investigación, que indica que el tipo de compromiso de los participantes en la organización no tiene relación con las variables demográficas.

Lo anterior, con excepción del compromiso afectivo y la variable demográfica puesto actual, en la cual existe una correlación débil (Rho = -.236\*, Sig. = .020).

Otra diferencia estadísticamente significativa se presentó entre las variables de compromiso de continuidad y sexo (Sig. = .026).

Como es de apreciarse, solo resultaron correlaciones en el compromiso afectivo y de continuidad, mientras que en el compromiso normativo no se presentó ninguna.

### Hipótesis 3

**H<sub>0</sub>** El clima organizacional percibido por los participantes de la organización no tiene relación con las variables demográficas.

**H<sub>3</sub>** El clima organizacional percibido por los participantes de la organización sí tiene relación con las variables demográficas.

**Tabla 3.** Resumen de la relación entre las variables clima organizacional y las variables demográficas.

		CLIMA ORGANIZACIONAL					
		Apoyo del superior inmediato (S)	Claridad del rol (CR)	Contribución personal (CP)	Reconocimiento (R)	Expresión de los propios sentimientos (E)	Trabajo como reto (TR)
Variables Demográficas	Sexo	Sig. = .176	Sig. = .161	Sig. = .281	Sig. = .813	Sig. = .245	Sig. = .278
	Edad	Rho = .280** Sig. = .005	Rho = .041 Sig. = .682	Rho = .257* Sig. = .010	Rho = .209* Sig. = .037	Rho = .011 Sig. = .915	Rho = .039 Sig. = .702
	Puesto actual	Rho = .320** Sig. = .001	Rho = .189 Sig. = .060	Rho = .391* Sig. = .000	Rho = .279** Sig. = .005	Rho = .272* Sig. = .006	Rho = .119 Sig. = .237
	Parentesco con el dueño de la empresa	F = .424 Sig. = .791	F = 1.027 Sig. = .398	F = .436 Sig. = .783	F = .595 Sig. = .667	F = 1.398 Sig. = .241	F = 2.524 Sig. = .046
	Años que ha estado vinculado activamente con la empresa	Rho = .350** Sig. = .000	Rho = .071 Sig. = .480	Rho = .306* Sig. = .002	Rho = .149 Sig. = .140	Rho = .127 Sig. = .209	Rho = -.053 Sig. = .602
	Años que lleva desempeñando se en el mismo puesto	Rho = .362** Sig. = .000	Rho = .084 Sig. = .407	Rho = .259** Sig. = .010	Rho = .212* Sig. = .034	Rho = .127 Sig. = .209	Rho = -.144 Sig. = .152

Fuente: Elaboración propia a partir de datos generados por SPSS versión 17.0 en español.

En esta hipótesis se identificaron relaciones estadísticamente significativas en las siguientes variables del clima: apoyo del superior inmediato, contribución personal, reconocimiento, expresión de los propios sentimientos y trabajo como reto, a excepción de claridad de rol, en donde no hubo ninguna correlación con las variables demográficas (ver tabla 3).

En el caso de apoyo del superior inmediato se halló una correlación débil para la variable edad (Rho = .280\*\*, Sig. = .005), débil para puesto actual (Rho = .320\*\*, Sig. = .001); para la variable años que se ha estado vinculado activamente con la empresa, la correlación fue débil (Rho = .350\*\*, Sig. = .000) y de igual forma una correlación débil para años que lleva desempeñándose en el mismo puesto (Rho = .362\*\*, Sig. = .000). Con el resto de las variables demográficas no existe correlación.

En cuanto a contribución personal, se halló la misma relación con las variables demográficas antes mencionadas; para edad arrojó una correlación débil (Rho = .257\*, Sig. = .010), débil para puesto actual (Rho = .391\*\*, Sig. = .000); para las variables años que se ha estado vinculado activamente con la empresa (Rho = .306\*\*, Sig. = .002) y años que lleva desempeñándose en el mismo puesto, la correlación fue débil en ambos casos.

Por lo que se refiere a la variable reconocimiento se halló una correlación débil para edad (Rho = .209\*,

Sig. = .037), para puesto actual una correlación débil (Rh = .279\*\*, Sig. = .005); y para años que lleva desempeñándose en el mismo puesto, la correlación fue de igual manera débil (Rho = .212\*, Sig. = .034).

Otra de las variables del clima que tuvo relación con las variables demográficas fue expresión de los propios sentimientos, aunque en este caso sólo se halló una relación estadísticamente significativa, que fue con el puesto actual. Su correlación es débil (Rho = .272\*\*, Sig. = .006).

Por último, la variable trabajo como reto tiene relación estadísticamente significativa con la variable parentesco (F = 2.524, Sig. = .046).

Lo anterior nos permite probar la hipótesis alterna que indica que el clima percibido por los participantes de la organización sí tiene relación con las variables demográficas, con excepción de la variable claridad del rol, donde no se corrobora correlación con estas variables.

## Conclusiones

De acuerdo con el problema de investigación planteado sobre cuál es la relación entre el clima organizacional y el compromiso de los participantes en la empresa familiar de los municipios de Rioverde y Ciudad Fernández, se concluye que existe relación entre el compromiso afectivo y el compromi-

so normativo con todas las dimensiones del clima organizacional, con excepción del compromiso de continuidad, el cual sólo tiene correlación para la variable claridad del rol y reconocimiento.

En lo que se refiere a la asociación estadísticamente significativa entre el compromiso organizacional y las variables demográficas halladas en esta investigación, se concluye lo siguiente: el compromiso afectivo está asociado con la variable puesto actual; se observa que las puntuaciones más altas de la media corresponden al puesto de gerente, seguido por los empleados de oficina. Este resultado demuestra que a mayor nivel jerárquico, mayor compromiso. En cuanto a las demás variables demográficas, no se reportó correlación alguna; el compromiso de continuidad sólo está asociado con la variable sexo; las puntuaciones medias más altas indican que el compromiso de continuidad es más alto en los respondientes del sexo femenino. Se puede asumir que las mujeres están más comprometidas que los hombres en cuanto a que tienen conciencia respecto a inversiones en tiempo y esfuerzo que se perderían en caso de dejar la organización. En las demás variables demográficas no se reportó correlación alguna, y por último en el compromiso normativo no se presentó ninguna correlación con las variables demográficas.

El clima organizacional percibido por los participantes de la organización sí tiene relación con las variables demográficas; se indica que cinco de las

dimensiones del clima tuvieron correlación con las variables demográficas, las cuales fueron: apoyo del superior inmediato, contribución personal, reconocimiento, expresión de los propios sentimientos y trabajo como reto, con excepción de claridad de rol, en la cual no se encontró correlación alguna con las variables demográficas.

No existe evidencia de relación entre la variable demográfica sexo con las dimensiones del clima organizacional, mientras que la variable parentesco del respondiente con el dueño de la empresa solo se relaciona con la dimensión trabajo como reto del clima organizacional. En lo que respecta a la edad, al igual que la antigüedad en el puesto, se encontró que existe correlación con las dimensiones del clima organizacional, apoyo del inmediato superior, contribución personal y reconocimiento.

El puesto actual del empleado es la variable que tiene mayor número de correlaciones con las dimensiones del clima organizacional, como son: apoyo del inmediato superior, contribución personal, reconocimiento y expresión de los propios sentimientos. Los años que tiene el empleado en la empresa solo se correlacionan con apoyo del inmediato superior y la contribución personal.

Lo anterior nos permite probar que el clima percibido por los participantes de la organización sí tiene relación con las variables demográficas.

- Brown, S. P. y Leigh, T. W. 1996. A new look at psychological climate and its relationship to job involvement, effort, and performance. *Journal of Applied Psychology* 81(4): 358.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández-Collado, C.; Baptista Lucio, P. 2006. *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- James, L. A. 1989. James L. R. Integrating work environment perceptions: explorations into the measurement of meaning. *Journal of Applied Psychology* 74.
- Kahn, W. A. 1990. Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of Management Journal* 33: 692-724.
- Mercado Salgado, Patricia. 2002. El compromiso personal hacia la organización en hospitales de atención a la población abierta (tesis doctoral). México: UNAM.
- Meyer, J. P.; Allen, N. J. y Smith, C. A. 1993. Commitment to Organizations and Occupations: Extension and Test of a Three Component Conceptualization. *Journal of Applied Psychology* 78(4): 538-551.
- Recio Reyes, R. G. 2008. Compromiso y clima organizacional en empresas de servicio en los municipios de Rioverde y Ciudad Fernández del estado de San Luis Potosí, México (tesis doctoral). México: UASLP.
- Salkind, J. N. 1998. *Métodos de Investigación*, 3ª ed. México: Prentice Hall.
- Toro, F. 1998. Distinciones y relaciones entre clima, motivación, satisfacción y cultura organizacional. *Revista Interamericana de Psicología Ocupacional* 17(2): 27-41.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Gómez Sánchez, David; Gerardo Recio, Ramón y López Gama, Héctor. 2010. El compromiso y clima organizacional en la empresa familiar de Rioverde y del Refugio Ciudad Fernández. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 97-104.	Gómez Sánchez, David; Gerardo Recio, Ramón y López Gama, Héctor. (2010). El compromiso y clima organizacional en la empresa familiar de Rioverde y del Refugio Ciudad Fernández. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 97-104.	Gómez Sánchez, David; Gerardo Recio, Ramón y López Gama, Héctor. "El compromiso y clima organizacional en la empresa familiar de Rioverde y del Refugio Ciudad Fernández". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 97-104.

Este documento está dedicado al análisis de la crisis orgánica del “Bloque Histórico Nacional” evidenciada durante los años 30 en la caída del dominio por parte del Partido Conservador sobre el andamiaje estatal colombiano, y la formación de un nuevo “Bloque Histórico Regional”, consumado en la “Revolución en Marcha”, que caracteriza la primera administración de López Pumarejo. Inicialmente, se examinarán los dos elementos de la supraestructura, la sociedad civil o dirección cultural y la sociedad política o aparato de Estado y sus relaciones recíprocas. Después, se estudiará el vínculo orgánico entre superestructura y base, llevado a cabo gracias a la acción de intelectuales del entonces, como Jorge Eliécer Gaitán, entre otros. Se demuestra una desarticulación campesina y social similar a la del Mezzogiorno. El proceso de transformación y la entrada del país en el sistema del capitalismo mundial no se configura como un gran bloque “agrario-industrial”, debido a que los campesinos incapaces como masa de dar una expresión centralizada a sus aspiraciones, le impiden al estrato medio de los intelectuales recibir de la clase campesina el impulso suficiente para su actividad ideológica, así mismo solo los grandes propietarios y los grandes intelectuales centralizan todo este complejo de manifestaciones.

Palabras clave: Mezzogiorno, Sociedad Meridional, Antonio Gramsci, Bloque Histórico, Sociedad Política, Sociedad Civil, Intelectuales, Alfonso López Pumarejo, Revolución en Marcha.

abstract

**The Colombian Mezzogiorno. A Gramscian reflection on the national historic block constituted by Alfonso Lopez Pumarejo's first administration**

This paper analyses the organic “national historical block” crisis during the 1930s related to the Conservative party's fall from controlling the Colombian state framework and the formation of a new “regional historical block” accomplished during the “revolution set in motion” characterising López Pumarejo's first administration. This article first examines the superstructure's two elements (civil society or cultural direction and political society or the state apparatus) and their reciprocal relationships. It then examines the organic relationship between superstructure and foundation, exemplified by the actions of intellectuals at the time such as Jorge Eliécer Gaitán. Rural dweller and social disruption is shown which was similar to that of the Italian Mezzogiorno. Colombia's transformation and entering the global capitalist system did not take shape as a large “agricultural-industrial” block because the rural dwellers (who were helpless as a mass to provide centralised expression for their aspirations) prevented the middle stratum of intellectuals from receiving sufficient momentum for ideological activity from the very rural dweller class they were trying to promote. Likewise, only the large landowners and recognised intellectuals centralised this complex of manifestations.

Key words: Mezzogiorno, southern society, Antonio Gramsci, historical block, politics, society, civil society, intellectual, Alfonso Lopez, revolution set in motion.

resumo

**“Mezzogiorno” à maneira colombiana? Uma reflexão gramsciana sobre o “Bloco Histórico Nacional”, durante a Primeira Administração de Alfonso López Pumarejo.**

Este documento está dedicado à análise da crise orgânica do “Bloco Histórico Nacional” evidenciada durante os anos trinta na queda do domínio por parte do Partido Conservador sobre a estrutura estatal colombiana e a formação de um novo “Bloco Histórico Regional”, consumado na “Revolução em Marcha”, que caracteriza a primeira administração de López Pumarejo. Inicialmente examinar-se-ão os dois elementos da supraestrutura, a sociedade civil ou direção cultural e a sociedade política ou aparelho de Estado, e as suas relações recíprocas. Depois, estudar-se-á o vínculo orgânico entre Superestrutura e Base, levado a cabo graças à acção de intelectuais da época como Jorge Eliécer Gaitán, entre outros. Denota-se uma desarticulação camponesa e social similar à do “Mezzogiorno”. O processo de transformação e a entrada do país no sistema do capitalismo mundial, não se configura como um grande bloco “agro-industrial” devido a que os camponeses, incapazes como massa de dar uma expressão centralizada às suas aspirações, impedem o estrato médio dos intelectuais de receber da classe camponesa o impulso suficiente para a sua actividade ideológica, e por isso só os grandes proprietários e os grandes intelectuais concentram todo este complexo de manifestações.

Palavras chave: Mezzogiorno, Sociedade Meridional, António Gramsci, Bloco Histórico, Sociedade Política, Sociedade Civil, Intelectuais, Alfonso López Pumarejo, Revolução em Marcha.

Recibido: agosto de 2009 / Aprobado: octubre de 2010

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Flórez Saldarriaga, Julián Andrés. 2010. ¿Mezzogiorno a la colombiana? Una reflexión gramsciana sobre el Bloque Histórico Nacional, durante la primera administración de Alfonso López Pumarejo. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 105-112.

## ¿Mezzogiorno a la colombiana?

# Una reflexión gramsciana sobre el Bloque Histórico Nacional, durante la primera administración de Alfonso López Pumarejo

JULIÁN ANDRÉS FLÓREZ SALDARRIAGA\*

«La crisis consiste precisamente en que muere lo viejo y no puede nacer lo nuevo; y en ese interregno se producen los fenómenos morbosos más variados».

Antonio Gramsci

### 1. Introducción

Como introducción a este escrito, es conveniente realizar algunas apreciaciones metodológicas que guiaron la elaboración del mismo. La primera parte de este documento está dedicada al análisis de la disgregación de la hegemonía, o crisis orgánica del “Bloque Histórico Nacional” evidenciada durante los años 30 en la caída del dominio por parte del Partido Conservador sobre el andamiaje estatal colombiano, y la posterior formación de un nuevo “Bloque Histórico Regional”, consumado en la ejecución de la llamada “Revolución en Marcha” de corte liberal, que configura las características de la primera administración de López Pumarejo. Es decir, en un inicio se examinarán teniendo en cuenta la realidad colombiana de la época, los dos elementos de la supraestructura, la sociedad civil o dirección cultural y la sociedad política o aparato de Estado y sus relaciones recíprocas (cuadro 1); después se

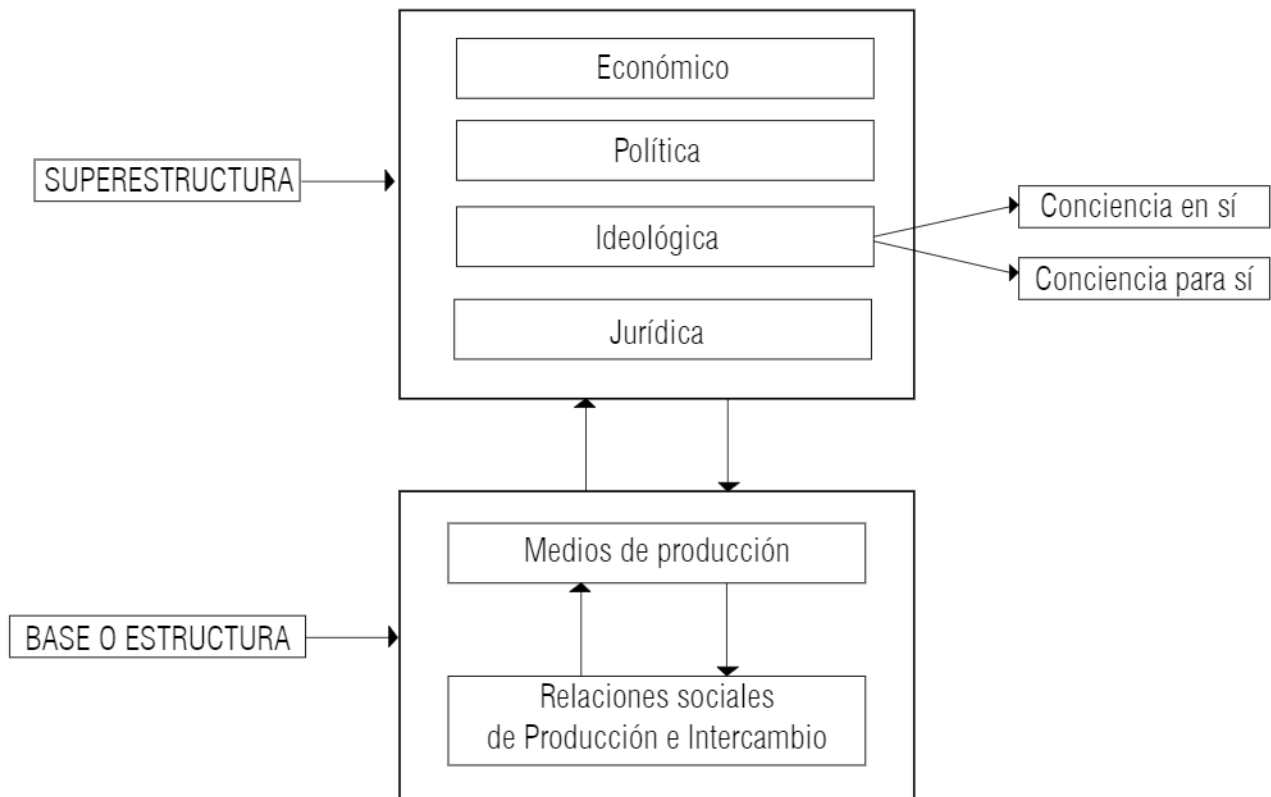
\* Estudiante de Ciencias Políticas y Administrativas en la Escuela Superior de Administración Pública, donde ha recibido matrículas de honor en varios semestres. Fue Auxiliar del Núcleo de Organizaciones Públicas y Gestión de la Facultad de Pregrado, miembro del Semillero de Investigación en Derechos Humanos y Políticas Públicas “Guillermo Cano” y contratista de la Facultad de Investigaciones de la ESAP.

CORREO-E: jianfors@gmail.com / jianfors@yahoo.com

estudiará el vínculo orgánico entre superestructura y base llevado a cabo gracias a la acción de intelectuales

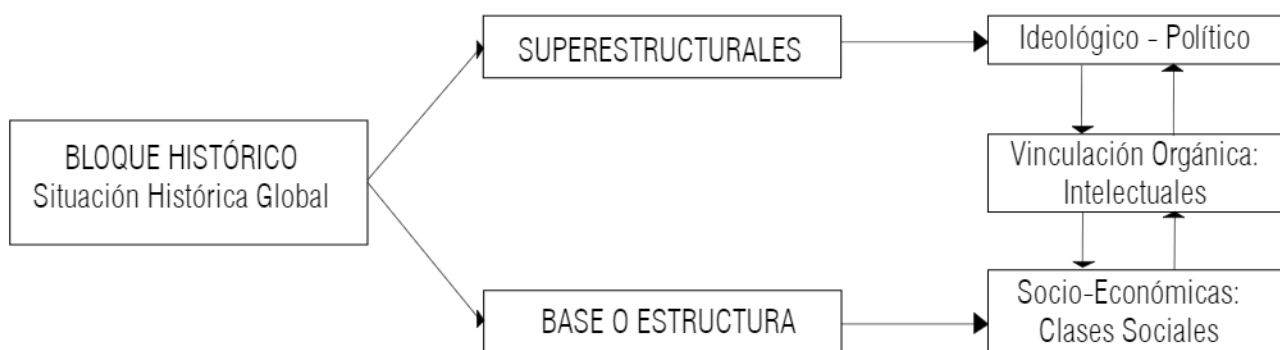
(cuadro 2) del entonces, como Jorge Eliécer Gaitán y el mismo López, entre otros.

**Cuadro 1. Relaciones de Base y Supraestructura**



Fuente: Pachón, Jorge. Cátedra de Pensamiento Sociológico. ESAP 2006.

**Cuadro 2. Bloque Histórico**



Fuente: Abstracción del texto de Hugues Portelli. Gramsci y el Bloque Histórico (1987). Por Flórez Saldarriaga, Julián. ESAP 2008.

Es adecuado, no obstante la magnitud de la disertación aquí planteada, considerar el aspecto dinámico del bloque histórico, aplicando la noción gramsciana de hegemonía<sup>1</sup>, permitiendo examinar el rol orgánico de la capa social encargada de la función hegemónica. Pero para eso son requisitos: 1. Formular un adecuado marco conceptual y, 2. Delimitar una serie de categorías mínimas que permitan darle cause al análisis. Por las razones anteriores, se considera como hipótesis que durante el periodo correspondiente al ascenso y al epílogo de la primera administración de López Pumarejo, en Colombia se configura una desarticulación campesina y social similar a la del Mezzogiorno<sup>2</sup> italiano en 1926. Sin embargo, el proceso de transformación y la entrada del país en el sistema del capitalismo mundial, no se configura como un gran bloque “agrario-industrial” en oposición a lo acaecido en la sociedad meridional italiana, debido a que los campesinos colombianos del entonces, incapaces como masa de dar una expresión centralizada a sus aspiraciones, le impiden al estrato medio de los intelectuales recibir de la clase campesina el impulso suficiente para su actividad ideológica, así mismo solo los grandes propietarios y los grandes intelectuales centralizan y dominan todo este complejo de manifestaciones.

Un hallazgo salido de esta reflexión muestra como en nuestro país la vía por la cual se pretendió modernizarlo, confluye en un proceso completamente divergente al de la reforma agraria al estilo de los Farmers, el cual fue el modelo propio de transformación en Francia e Inglaterra. Peculiarmente en Colombia, durante el espacio de tiempo estudiado, el proceso tuvo más similitudes al modelo Junker Alemán, que siendo posterior a la unificación de los Estados de origen teutón y alterno a la República de Weimar, pretendió modernizar a la nación germana y ajustarla a las necesidades impuestas por el auge del modelo industrial del sistema capitalista, este periodo fue denominado como el de la “Revolución desde Arriba”. El modo Junker, no generó una parsimoniosa transición en la recomodación de las estructuras económicas, por el contrario, fueron las elites dirigentes –conscientes de la necesidad de modernizar

al país– quienes tomaron las medidas de ajuste de las condiciones económicas y del aparato productivo, en forma estruendosa y perentoria.

Lo anterior se hace inteligible en la realidad Colombiana del tercer decenio del siglo pasado, ya que como lo muestra Tirado Mejía, fue el gobierno de López quien permitió la creación de las primeras agrupaciones sindicales en el país como la CST, y la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC; porque mientras durante la hegemonía conservadora, se había mirado con malos ojos a los movimientos laborales, “López lo que hizo fue abrirle las puertas, mostrar que su acción correspondía a la problemática del mundo moderno y que el sindicalismo en Colombia no era preludio del bolchevismo sino apenas una manifestación con retraso, de un hecho social del capitalismo” (Tirado 1989). Se propició, entonces, el sindicalismo, con el fin de armonizar la condición obrera con las necesidades estructurales de la industrialización, y se garantizó el derecho a la huelga. El sindicalismo fue la base de la política lopista, consistente en la construcción de una línea de apoyo al gobierno con el respaldo popular; “políticamente el gobierno de López logró captar y convertir en base de apoyo al movimiento obrero a través de una política de reconocimiento legal, de apoyo económico a las centrales obreras, y de arbitramento” (Tirado 1989).

López se preocupó por la tecnificación a todos los niveles para elevar el país a un grado decoroso de industrialización, pero también fue preocupación de su gobierno el impulso a la educación a todo nivel. En el campo educativo, López emprendió una tarea de reestructuración docente, dio definitiva conformación a la Universidad Nacional y adquirió los terrenos para construir la Ciudad Universitaria, concentrando todas las facultades e institutos, hasta entonces dispersos, en un solo espacio. Según Gerardo Molina, con este plan, expuesto en 1935, López fue:

El afortunado realizador de uno de los mayores compromisos contraídos por el liberalismo con la nación en este siglo, cual fue la transformación de la Universidad. La integración de facultades e institutos, la Ciudad Universitaria, la dotación de recursos financieros suficientes, el establecimiento de las libertades académicas, la autonomía relativa, la participación de profesores y estudiantes en el manejo del claustro, la presencia de la mujer, la apertura de nuevas carreras, el estímulo a la investigación, los servicios sociales, la extensión universitaria, fueron algunos de los aspectos en que se materializó ese vigoroso impulso. (Molina 1978).

1 Gramsci distingue entre dominio y hegemonía, entendiendo al primero expresado en formas directamente políticas y, en tiempos de crisis, coercitivas, y al segundo, la hegemonía, como una expresión de la dominación, pero desde un “complejo entrecruzamiento de fuerzas políticas, sociales y culturales” (Williams, 1997).

2 El Mezzogiorno en italiano significaría literalmente Mediodía, pero en geonimia este vocablo hace referencia a la zona sur que es la macroregión meridional del actual Estado italiano.

## 2. Crisis orgánica y nacimiento de un nuevo Bloque Histórico Nacional: años 20 y 30

En Colombia, a principios del siglo XX, “el proceso de adaptación de la clase política a las condiciones cambiantes del entorno internacional y de la base social del país, fue demasiado gradual y solo dio frutos hasta mediados de los años treinta” (Colmenares 1989, 244). Por su parte, antes que una renovación del clima de las convenciones del juego político, el decenio de los veinte presenció más bien la erosión gradual y el derrumbe de la República conservadora. Por el momento la oposición no ofrecía verdaderas alternativas sino simplemente el inventario de los fracasos del régimen.

El mundo rural mismo estaba siendo sujeto a transformaciones. Si la política partidista se seguía apoyando en las jerarquías de un orden social tradicional, el ámbito de este orden iba estrechándose paulatinamente. “El mundo más o menos estático de las haciendas tradicionales y de las economías campesinas más antiguas se había ampliado en el último medio siglo con áreas considerables de frontera agrícola” (Colmenares 1989, 245). En esas áreas de expansión las tensiones o conflictos que acarrearaban colonizaciones espontáneas y despojos de quienes podían exhibir un título otorgado por el Estado, no eran lo más propicio para estimular o mantener el acatamiento, valor sobre el que hacía énfasis el conservatismo y su aliada la Iglesia Católica.

“Las consecuencias políticas del episodio de 1928 en las bananeras solo podrían verse a muy largo plazo, en la frustración de las organizaciones de Izquierda” (Colmenares 1989). Por su parte, la fuerza política del liberalismo en 1929 no hacía prever el desenlace de las elecciones siguientes y la candidatura de Olaya se decidió solo hasta fin de año. En retrospectiva, sin embargo, todos los signos de decadencia del régimen conservador parecían apuntar a este desenlace. Las jornadas electorales expresaban a cabalidad el descontento de la clase dirigente con el gobierno de Abadía, que algunos juzgaban como una provocación a los intereses petroleros norteamericanos, otros, como estridencias anticomunistas del ministro de Guerra y todos, como el despilfarro inaudito de los empréstitos. Las constantes manifestaciones en todo el periodo de decadencia conservadora no eran en modo alguno una explosión popular espontánea, sino que habían sido organizadas por personajes social y polí-

ticamente prominentes como Silvio Villegas y Jorge Eliécer Gaitán.

Los liberales trataron de reorganizarse en la convención de Apulo, mientras en el Congreso, Guillermo León Valencia contaba con la mayoría de los miembros de la fuerza conservadora y Alfonso López Pumarejo se ocupaba en sus conferencias y en artículos periodísticos, no solo de temas como la organización financiera del país, sino también del papel renovador que su partido debía asumir con decisión. En otras palabras, López magistralmente abrió el camino ideológico-político a la conformación de un nuevo Bloque Histórico Nacional, que mesiánicamente fue dirigido a su consumación por el Partido Liberal.

Este “Nuevo Bloque Histórico Regional-Nacional” que, en el día de hoy suele llamársele La Revolución en Marcha, nutrió en sus inicios la idea de que en Colombia nunca había sido realmente ensayada la Democracia, e incluso parecería extravagante hablar de su fracaso, ya que jamás se había practicado realmente. Contenidas en las palabras del discurso de posesión del ex presidente López Pumarejo se encontraban una propuesta y una notificación. “La primera era una convocatoria al pueblo colombiano para que participara activamente en la conducción del país; la segunda, la advertencia de que su gobierno tendría un contenido social y que se dedicaría a desmontar privilegios seculares” (Tirado, 1989). Esto último, en verdad lo cumplió al intentar desmantelarlos de diversas maneras, como con su reforma tributaria, o su política agraria implícita en la Ley de Tierras o Ley 200 de 1936<sup>3</sup>, sin embargo hay que decir que al realizar una evaluación posterior a la ejecución de dicha norma, los hechos pueden llevar a afirmar que realmente no fue tan “progresista”<sup>4</sup>.

3 “En síntesis, la Ley 200 tenía como propósito aumentar la productividad haciendo que la tierra tuviera destinación económica y al mismo tiempo que cumpliera su función social” (Tirado, 1989).

4 Esta afirmación encuentra sustento si se piensa en lo siguiente: Quien comprobara que por cinco años había explotado económicamente un predio, tenía derecho a adquirir el dominio si había obrado de buena fe. A su vez, en desarrollo del principio de la función social de la propiedad y de que esta implicaba obligaciones, si un propietario no daba destinación económica a su predio, este revertiría al Estado al cabo de diez años, en los predios rurales. No obstante lo anterior, sucedió en realidad –debido a la reacomodación del aparato productivo del país– un desplazamiento masivo de mano de obra campesina hacia la ciudad en busca de trabajo fabril, esto propició que grandes áreas de zonas rurales fueran compradas a muy bajos costos por parte de los grandes oligarcas terratenientes. Lo anterior tuvo como nefasta consecuencia, que cuando se emprendía el retorno de los campesinos a sus lugares de

Otras características del periodo que pueden listarse son, particularmente, la reforma constitucional que quebró una vértebra al estatuto conservador de 1886, la política educativa y de reforma universitaria, junto a la reivindicación del poder civil frente a las prerrogativas de que gozaba la iglesia desde los tiempos de la Regeneración. Además, la política laboral, la política internacional de independencia y buena vecindad, la política modernizante del sector judicial y de los códigos, como lo atestigua la Ley 45 de 1936, que “contribuyó a limar odiosas distinciones entre los llamados hijos legítimos y naturales o los códigos penales y de procedimiento penal, que con un criterio moderno más de prevención que punitivo, concurrieron al tratamiento del delito” (Lleras 1975).

### 3. Sociedad civil vs. sociedad política.

#### Los intelectuales: El vínculo orgánico

Desde la óptica en la que se ha abordado el concepto de Bloque Histórico, es decir, como una situación histórica global “podemos distinguir, por una parte, una estructura social –las clases– que depende directamente de las relaciones de las fuerzas productivas y, por la otra, una superestructura ideológica y política”. La vinculación orgánica entre estos dos elementos la efectúan ciertos grupos sociales cuya función es operar no en el nivel económico sino en el de la superestructura (cuadro 2): “Los Intelectuales” (Portelli 1987, 9). Esta capa social diferenciada que no es una clase, sería según Gramsci la de los funcionarios de la superestructura.

Por otra parte, la concepción gramsciana de Sociedad Civil es radicalmente diferente a la de los autores ortodoxos del marxismo, en tanto según Gramsci, esta pertenece al momento de la superestructura, es decir, “se pueden fijar dos grandes planes superestructurales; el primero, que se puede llamar “sociedad civil”, está formado por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados... y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad” (Gramsci 1926-1937). De este modo, la definición gramsciana de la Sociedad Civil, debe ser entendida como la dinámica inherente a una serie de “organizaciones llamadas privadas” que son el “contenido ético” del Estado. Gramsci la enfrenta contra el concepto de “Sociedad Política –el Estado en el estricto orden del término– del cual ella constituye su “base” y su “contenido ético” (Gramsci 1950).

---

origen, podían adquirir sus antiguos predios, pero a unos precios muy superiores por los cuales fueron vendidos.

Dentro de este orden de ideas, el segundo plan supraestructural denominado Sociedad Política –que como ya se mencionó, para Gramsci es sinónimo de Estado– “corresponde a la función de ‘dominio directo’ o de comando, que se expresa en el Estado y en el gobierno jurídico” (Gramsci 1926-1937). Su función es el ejercicio de la coerción, es decir, la conservación por la violencia del orden establecido; sin embargo, dicha preservación no se limita solamente al campo militar sino que abarca también el gobierno jurídico y la coacción “legal”. “El derecho es el aspecto represivo y negativo de toda la actividad positiva de formación civil desplegada por el Estado” (Portelli 1987, 28).

Amén de todo lo anterior, puede aseverarse que entre la Sociedad Civil y la Sociedad Política, entre el consenso y la fuerza no existe de hecho una separación orgánica, ya que una y otra colaboran estrechamente. Sale a relucir, que la estructura definitiva del Estado depende de las características de la actividad de los intelectuales, entendidos como empleados de la clase dominante “para el ejercicio de la dirección política y cultural del bloque histórico” (Portelli, 1987: 31). Pero, ¿es posible hablar de los intelectuales en un sentido colectivo, no solo como individuos aislados, sino también como organizaciones formal o informalmente constituidas? Para la articulación de este ensayo se considera que sí es factible y viable emplear este enfoque de análisis, por consiguiente se mencionarán algunos de los principales actores grupales del periodo, que en su interacción emplearon distintos modos de lucha, por medio de los cuales pueden evidenciarse las interacciones propias de la articulación entre base y supraestructura y del momento de tensión y enfrentamiento por la hegemonía, comprendida como la superioridad de la Sociedad Civil sobre la Sociedad Política.

Del Partido Liberal Colombiano puede decirse que en aquel entonces, era una agrupación heterogénea en la que se encontraban caudillos sobrevivientes de la Guerra de los Mil Días, con fogosos dirigentes recién regresados de la universidad, banqueros y sindicalistas, liberales manchesterianos y liberales socialistas, dirigentes agrarios y terratenientes. “De allí las profundas contradicciones que se presentaron en el partido de gobierno, las que a su vez impidieron un avance mayor en las reformas; y de allí también la capacidad de conducción de López, que tuvo la oposición del clero y de un sector importante de su propio partido, pero que supo enrutar al país con el apoyo de las masas por una senda democrática de progreso”. (Tirado 1989, 321).

En el terreno de la férrea oposición que fue profesada en contra del otrora presidente, como muestra, puede mencionarse a la denominada, Acción Patriótica Económica Nacional (APEN), la cual fue una “formación de extrema derecha con carácter bipartidista que se creó para impugnar la política partidista de López” (Zuleta 1986). En forma convergente pero contraria, la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR), fundada por Jorge Eliécer Gaitán, surge “como una alternativa popular por fuera del bipartidismo tradicional” (Molina 1978). Gaitán, quien había versado su tesis de grado sobre las ideas socialistas, al igual que otras gentes de la izquierda liberal estaba defraudado por el poco impulso transformador de la administración Olaya. Alineado, un tanto más hacia la izquierda, El Partido Comunista (PC) “puso en práctica en forma dogmática las instrucciones de la Internacional Comunista, en el sentido de una oposición a las políticas reformistas de López” (Tirado 1989, 310). Para el PC no había matices y por ello no distinguía entre conservatismo, liberalismo y unirismo.

Cabe mencionar a otro actor que también hacía su aparición, El Frente Popular que, como acta de nacimiento, tuvo ni más ni menos que la manifestación del primero de mayo de 1936. Es relevante aclarar que “el gobierno no rechazó el apoyo del Frente Popular, pero se cuidó de dar siquiera la impresión de tener un vínculo establecido con dicho movimiento” (Tirado 1989, 311).

Apuntando la aguja de la brújula hacia la diestra, el Partido Conservador se decía el partido de la derecha, pero dentro de él apareció una tendencia que estaba aún más a la derecha y que abrazó las tesis y enunciados fascistas. En los años veinte cuando Laureano Gómez atacó al presidente Marco Fidel Suárez surgió un grupo que se conoció como el de Los Leopardos –compuesto por Augusto Ramírez, Eliseo Arango, José Camacho, entre otros– “adoptaron las doctrinas fascistas a través de la versión francesa del monarquista Charles Maurras” (Tirado 1989, 315).

No puede finalizarse este acápite, sin mencionar a la Iglesia Católica, cuya fuerza siempre ha residido fundamentalmente en “la unidad ideológica que ha logrado mantener en el seno del bloque social que controla” (Portelli 1987, 25). En el tema de sus relaciones con el Estado, durante la primera administración López, existieron cuatro puntos especiales de fricción: “en lo referente a la educación, respecto a las reformas de la Constitución, y a las leyes del matrimonio civil y de divorcio y en cuanto a la reforma del

Concordato” (Tirado 1989, 317). Los cuatro puntos estaban íntimamente ligados, puesto que lo referente a la educación y al estado civil de las personas estaba regulado en la Constitución y en el Concordato, precisamente uno de los propósitos que tenía el gobierno al reformar la Constitución era negociar luego una reforma al Concordato.

Para finalizar, es trascendente aclarar que estos distintos ejemplos muestran cómo en la realidad política colombiana, la distinción entre Sociedad Civil y Sociedad Política no es orgánicamente completa, ya que la clase dominante, en el ejercicio de su hegemonía, utiliza y combina a una y a otra.

#### 4. Otras consideraciones: Colombia, un Nuevo Bloque Histórico en una sociedad no meridional

El *Mezzogiorno* fue definido por Gramsci como una gran disgregación social: “Los campesinos, que constituyen la mayoría de su población, no tienen ninguna cohesión entre sí.” (Gramsci 1926-1937). En forma articulada se podría decir que la Sociedad Meridional es un gran “Bloque agrario constituido por tres estratos sociales: la enorme masa campesina, amorfa y disgregada, los intelectuales de la pequeña y media burguesía rural, los fuertes terratenientes y los grandes intelectuales” (Gramsci 1950). Es evidente que antes y después de la primera administración de López Pumarejo, en Colombia se configura una desarticulación campesina y social similar a la del *Mezzogiorno* italiano. Empero, y muy a pesar de todos los esfuerzos y de las buenas intenciones del ex presidente López, en el país no se logra conformar un gran bloque “agrario-industrial” en oposición a lo que sucedió en Italia, los pequeños intelectuales no reciben de la clase campesina el impulso suficiente para su actividad ideológico-política y en la praxis, su papel individual –que prácticamente no existe– queda restringido a su participación en alguna de las organizaciones políticas reseñadas en el aparte anterior.

Solo los grandes propietarios y los grandes intelectuales centralizan y dominan todo el complejo de manifestaciones socioeconómicas e ideológicas. A pesar de lo anterior, en el imaginario colectivo la ideología como “una concepción del mundo que se manifiesta implícitamente en el arte, en el derecho, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida intelectual y colectiva” (Portelli 1987, 18) sí está contenida en la transición del nuevo Bloque Histórico, mas no en la construcción de un proyecto de

nación, debido a las peculiaridades de nuestra sociedad, que serían imposibles de resumir en este párrafo. Esta “fragmentación” de las ideologías, tienen secuelas que se hacen evidentes en distintas acciones de los miembros de la sociedad colombiana a lo largo del siglo XX, ya que si se observa con detenimiento, los liberales, en términos doctrinarios, terminan por ser más conservadores que los mismos conservadores oficialistas, los comunistas se casan por la Iglesia, y los representantes de la izquierda progresista acaban por defender acérrimamente el status quo.

Estas observaciones pueden llevar a considerar, por ejemplo, que en Colombia jamás han existido partidos políticos, o por lo menos no en el sentido europeo del término, que está rodeado por los marcos de la Democracia Nacional Liberal Burguesa, y por los de la Democracia Republicana. En cambio, podría decirse que en nuestro país han coexistido una serie de agrupaciones de tinte político con etiquetas partidistas, las cuales, por falta de un proyecto político, que en su interior contenga un proyecto organizativo y administrativo, se ven impedidas para encontrar soluciones estructurales, sobre temas de recalcitrante importancia para la construcción del aparato institucional estatal, como lo es la implementación de un adecuado sistema de Carrera Administrativa, que viene discutiéndose desde la reforma administrativa surtida por López, hace ya setenta años, en un debate que no ha determinado los mecanismos adecuados para su ejecución, constituyéndose en una burla contra la Función Pública y contra el aparato burocratizado del Estado.

Es de manifestar que en el mezzogiorno a la colombiana del decenio de los treinta, la burocracia estatal no está constituida por un alto porcentaje de representantes de los intelectuales de la pequeña y mediana burguesía rural, o de los fuertes terratenientes, como sucedió en el caso meridional italiano. Se demuestra también que en la realidad nacional, no se ha gozado de la figura de los llamados notables quienes de una u otra forma generan mecanismos de bienestar en su comunidad, sino que contrariamente se ha sufrido de la acción urticante de los gamonales de región.

## 5. Conclusión

Como conclusiones cabe mencionar que, por otro lado, Gramsci distingue entre “un catolicismo de los campesinos, un catolicismo de los pequeños burgueses y de los obreros urbanos y un catolicismo de las mujeres” (Portelli 1987, 28). Pero para poder com-

probar la veracidad de esta premisa en el periodo estudiado, sería necesario de una investigación mucho más detallada, y debo admitir que no cuento con las herramientas mínimas para llevarla a cabo.

A lo que sí se le encuentra justificación, es cómo en Colombia, durante el transcurso de tiempo analizado, el clero tiene una clara pertenencia al grupo social de los intelectuales, y esto se hace tangible, en el peso y en las múltiples incidencias de la Iglesia Católica sobre diversas acciones sociales y gubernamentales. Además, el campesino colombiano, aún en algunos casos de actualidad, está ligado al gran terrateniente gracias a la mediación de los oficios del cura o del delegado del clero. En el país, los intelectuales de la época –con contadas excepciones– no surgen de una clase como la del burgués rural, es decir, aquel pequeño o mediano propietario de tierras que no las trabaja, pero que por medio de su alquiler, quiere obtener los ingresos suficientes para vivir convenientemente.

Gramsci reconoce que la hegemonía puede definirse como el punto de contacto entre el ejercicio de la dirección política y el de la dirección intelectual y moral por parte de una base social o un conjunto de ellas, sobre otras, o sobre la sociedad entera, planteamiento que desborda el marco estrecho de la simple alianza de clases. Se ha citado por extenso a Gramsci, pues en este texto se plantea con toda claridad la relación indicada más arriba entre correlación de fuerzas sociales y hegemonía, como factor de regulación en la configuración de las instancias de articulación ideológica y cultural. Es a través de la ideología como se forma esta voluntad colectiva, toda vez que su existencia misma depende de la creación de una unidad ideológica que le servirá de concreto.

Esta voluntad colectiva es la que se expresa en instancias de articulación ideológica y de articulación cultural. En ellas se regula todo el sistema hegemónico al funcionar como una matriz de producción de sentido que dota de contenidos la acción de las bases sociales dominantes y subalternas. Esto es posible gracias a la formación de bloques sociales, expresados en bloques ideológicos que, a su vez, proporcionan la base para la configuración de los bloques hegemónicos, como fue el caso colombiano analizado.

Mientras se lee el último párrafo de esta disertación, puede abrirse espacio para una reflexión consistente en la siguiente pregunta: ¿acaso son gajes del oficio de los intelectuales, sin considerar su orientación política, perder contacto con la materia y el flujo de la vida diaria?

- Colmenares, G. Ospina y Abadía. 1989. La política en el decenio de los veinte. La Nueva Historia de Colombia. Tomo I. Bogotá: Editorial Planeta, 243-268.
- Gramsci, A. 1950. Algunos temas de la cuestión meridional. Buenos Aires: CPC Ediciones Nueva Visión, 137-158.
- \_\_\_\_\_. s. f. Cartas de la Cárcel. (1926-1937). México: Ediciones ERA. ISBN: 9789684115736.
- \_\_\_\_\_. 1973. Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Portelli, H. 1987. Gramsci y el Bloque Histórico. Ediciones Siglo XXI de Colombia Ltda.
- Tirado Mejía, Á. 1989. López Pumarejo: La Revolución en Marcha. La Nueva Historia de Colombia Tomo I. Bogotá: Editorial Planeta, pp. 305-348.
- Lleras Restrepo, C. 1975. Borradores para una Historia de la República Liberal. Bogotá: Antares.
- Molina, G. 1978. Las Ideas Liberales en Colombia: De 1935 a la Iniciación del Frente Nacional. Tomo III. Bogotá: Tercer Mundo.
- Williams, R. 1977. Marxismo y Literatura. Buenos Aires: Editorial Península-Biblos.
- Zuleta Ángel, E. 1986. El Presidente López. Bogotá: Editorial Gamma.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Flórez Saldarriaga, Julián Andrés. 2010. ¿Mezzogiorno a la colombiana? Una reflexión gramsciana sobre el Bloque Histórico Nacional, durante la Primera Administración de Alfonso López Pumarejo. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 105-112.	Flórez Saldarriaga, Julián Andrés. (2010). ¿Mezzogiorno a la colombiana? Una reflexión gramsciana sobre el Bloque Histórico Nacional, durante la Primera Administración de Alfonso López Pumarejo. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> . 38 (52): 105-112.	Flórez Saldarriaga, Julián Andrés. ¿Mezzogiorno a la colombiana? Una reflexión gramsciana sobre el Bloque Histórico Nacional, durante la Primera Administración de Alfonso López Pumarejo. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 38.52 (2010): 105-112.

INTERNACIONALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

resumen

El objetivo del artículo es establecer las condiciones actuales que favorecen o dificultan los procesos de inserción internacional de gobiernos territoriales. En primer lugar, se presentan los cambios surgidos dentro del Estado-nación por fenómenos como la globalización y muestra la relevancia que ha alcanzado la internacionalización en los ámbitos local y regional, como estrategia para el desarrollo de sus territorios. En segundo lugar, se hace una descripción de las competencias que tienen las entidades territoriales frente a este proceso y el marco normativo por el que se rigen. En tercer lugar, se señalan algunos casos internacionales y nacionales considerados como relevantes con el fin de mostrar los procesos que se han adelantado en torno al tema. La evidencia recogida, a partir de la revisión documental, permite concluir que la internacionalización territorial es un proceso que apenas comienza para el conjunto de los países latinoamericanos, en los cuales, paradójicamente, ha jugado un papel importante el nivel nacional; para el caso colombiano, dichos procesos han sido acogidos con mayor facilidad en ciudades capitales o en departamentos que tienen mayores niveles de desarrollo, pero en general se constata una incipiente participación de los gobiernos territoriales en los procesos de inserción y un tímido uso de las modalidades de internacionalización tales como la cooperación descentralizada, los hermanamientos, la participación en redes o el marketing territorial.

Palabras clave: Globalización, internacionalización, Estado-nación, territorio, desarrollo local y regional.

abstract

**Territorial internationalisation: possibilities and difficulties for subnational governments**

This paper was aimed at establishing the current conditions that help or hinder territorial governments' international integration. Changes emerging within nation-states are being caused by phenomena such as globalisation and show the relevance of achieving local and regional internationalisation as a strategy for developing their territories. A description is given of local authorities' skills regarding such process and the regulatory framework governing it. Some international and domestic cases are presented which were considered relevant for showing advances which have been made in the matter. The evidence gleaned from a literature review led to concluding that territorial internationalisation is a process which is just beginning for all Latin-American countries in which, paradoxically, national level has played an important role. Such processes have been received in Colombia with greater ease in capital cities or in departments having higher levels of development. However, emerging regional government participation can be seen in integration and the embryonic use of modes of internationalisation, such as decentralised cooperation, twinning, participation in networks or territorial marketing.

Key words: Globalisation, internationalisation, nation-state, territory, local and regional development.

resumo

**Internacionalização territorial. Possibilidades e dificuldades para os governos subnacionais.**

O objetivo do artigo é estabelecer as condições actuais que favorecem ou dificultam os processos de inserção internacional de governos territoriais. Em primeiro lugar, apresentam-se as alterações surgidas dentro do Estado-nação devidas a fenómenos como a globalização, e mostra a relevância que a internacionalização alcançou no âmbito local e regional, como estratégia para o desenvolvimento dos seus territórios. Em segundo lugar, faz-se uma descrição das competências que as entidades regionais têm frente a este processo e o marco normativo por que se regem. Em terceiro lugar, assinalam-se alguns casos internacionais e nacionais considerados como relevantes com o fim de mostrar os processos que se têm adelantado em torno ao tema. A evidência recolhida, a partir da revisão documental, permite concluir que a internacionalização territorial é um processo que apenas está começando para o conjunto dos países latino-americanos, nos quais, paradoxalmente, o nível nacional tem desempenhado um papel importante; No caso colombiano, os ditos processos têm sido acolhidos com maior facilidade nas cidades-capitais ou em Departamentos que têm maiores níveis de desenvolvimento, mas em geral constata-se uma incipiente participação dos governos territoriais nos processos de inserção e um tímido uso das modalidades de internacionalização tais como a cooperação descentralizada, as geminações, a participação em redes ou o marketing territorial.

Palavras-Chave: Globalização, Internacionalização, Estado-Nação, Território, Desenvolvimento local e regional.

Recibido: febrero de 2010 / Aprobado: noviembre de 2010

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Jiménez, William Guillermo; Ochoa, Ana María y Pineda, Érica Johana. 2010. Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 113-130.

Internacionalización Territorial  
Posibilidades y dificultades  
para los gobiernos  
subnacionales<sup>1</sup>

WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ\*

ANA MARÍA OCHOA\*\*

ÉRICA JOHANA PINEDA\*\*\*

1. Introducción

En las últimas décadas el sistema internacional ha tenido que enfrentar fenómenos como la globalización, la interdependencia, los procesos transnacionales, la integración, la fragmentación y la coexistencia de una heterogeneidad de actores, originando un nuevo contexto en el cual el ámbito regional y local obtiene un papel preponderante que los obliga a asumir nuevos retos y desafíos. La globalización y la integración económica modifican el status quo internacional, evidenciando nuevas oportunidades no solo para los países, sino también para las ciudades y regiones (Ponce 2005, 404).

Llegar a una definición unívoca sobre la globalización o mundialización es una tarea difícil, dada la disparidad de enfoques e interpretaciones sobre la misma<sup>2</sup>. No obstante, se pueden establecer

1 Este documento es producto del desarrollo de un proyecto de investigación denominado "Gestión para el desarrollo e internacionalización de las entidades territoriales colombianas", apoyado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

2 "La literatura acerca de la globalización es casi tan confusa como los procesos que busca interpretar. Cabe distinguir, por ejemplo, aquellas teorías que se refieren a la globalización en términos de revolución y cambio paradigmático, de aquellas otras algo más escépticas. Como la de Paul Hirst, que consideran exagerada la mayor parte de la retórica

\* Ph.D en Ciencias Políticas, Especialista en Planificación del Desarrollo Regional, Especialista en Derecho Administrativo, Abogado y Administrador Público; actualmente, profesor de la Escuela Superior de Administración Pública y de las Universidades Libre y Católica.

Investigador Principal.

CORREO-E: wjimen@yahoo.com.mx

\* Administradora Pública y se desempeña como investigadora cooperante del proyecto.

\*\* Administradora Pública y se desempeña como investigadora cooperante del proyecto.

algunos de sus rasgos más característicos: 1) Es un proceso o conjunto de procesos complejos que tienen en común la superación del Estado-nación como actor privilegiado en las relaciones transnacionales; 2) Implica interdependencia e interacción (entre mercados, Estados, empresas, organizaciones y sujetos); 3) Señala intercambios alrededor del globo (tanto de personas, bienes, capitales y servicios); 4) Se manifiesta en los campos económico, cultural, político, poblacional, tecnocientífico y jurídico; cada uno de estos campos con su propia lógica y racionalidad (por ello se habla de varias globalizaciones); 5) Genera procesos de desterritorialización y a su vez de reterritorialización espacial (glocalización)<sup>3</sup>; 6) Es un fenómeno asimétrico, es decir, que no genera los mismos beneficios y ventajas para todos, conlleva más bien a una concentración inusual de capital (por ello tiene defensores y detractores acérrimos); 7) Es tanto un proceso de homogenización como también de búsqueda de identidades regionales, étnicas y locales; 8) La globalización actual inicia a comienzos de los setenta con una nueva división internacional del trabajo y se sustenta en la actualidad, con la revolución científica y tecnológica, especialmente los desarrollos de las TIC<sup>4</sup> (Bauman, 2005; Carbonell, 2007; Kline, 2003; Beck, 1998; Barbosa, 2008; Santos, 2002). Dado que el objetivo del presente trabajo no es realizar un análisis interpretativo sobre la globalización, remitimos al lector a los autores anteriormente citados.

Una de las consecuencias del proceso, es un cambio en las concepciones clásicas sobre el Estado-nación, dado que este era el actor por excelencia, sobre el cual giraba –y gira aún– la acción y representación del sistema internacional.

En primer lugar, se evidencia un debilitamiento del concepto y la práctica de la soberanía –elemento vital de la concepción de Estado–; esto sucede median-

te dos movimientos complementarios que presionan al Estado: la supranacionalización desde afuera exige sacrificios en soberanía, y la descentralización territorial desde adentro, reivindicando cuotas de autonomía local (Moncayo 2003, 4). Día a día se encuentran organizaciones, redes y empresas internacionales que asumen un papel protagónico en temas que anteriormente eran exclusivos del Estado y a la par los gobiernos subnacionales han reclamado y obtenido parte del poder político y administrativo que reposaba en el gobierno central. Este doble proceso de ‘vaciamiento’ estatal refleja el hecho que en el nuevo sistema global los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología, pero a la vez son muy grandes para representar la pluralidad de los intereses sociales e identidades culturales de la sociedad (Borja y Castells 1997). Parece ser que el futuro de la soberanía política es incierto, pues con la globalización los centros de producción de significados y valores son extraterritoriales: “Se presta especial atención a la creciente brecha que existe entre el ámbito decisorio institucional y el universo en el cual se producen, distribuyen, asignan y otorgan los recursos necesarios para la toma y ejecución de decisiones” (Bauman 2005, 11). Estos fenómenos han sido también teorizados como tendencias de “Desestatización de los regímenes políticos” (acción política por fuera del Estado) y de “Desnacionalización de la existencia del Estado” (reducción del aparato estatal nacional en beneficio de los niveles subnacionales) (Jessop 1999).

En segundo lugar, la idea de desarrollo ha sufrido también variaciones especialmente cuando se enfatiza en el fenómeno de la globalización. La aparición de nuevos escenarios en los que se insertan los territorios a nivel internacional presionan la configuración de estrategias, no exclusivamente de crecimiento económico, para la generación de desarrollo; así, para hablar de desarrollo hay que matizar el peso de los agregados macroeconómicos y reivindicar al territorio como un actor activo en el cual se incorporan todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias (Albuquerque SF, 15).

El territorio es entendido como contenedor integral de la comunidad social, de su actividad productiva y de sus instituciones de gobierno colectivo, los cuales integran la realidad de la comunidad social (Serra 2008). Como se mencionó anteriormente, la globalización trae consigo nuevas configuraciones en el

---

ca globalizante. Hay teorías de inspiración marxista, las hay de corte posmoderno, las hay que celebran el triunfo del libre mercado, las de corte religioso y libertario. Dentro de cada una de estas tendencias hay interpretaciones pesimistas y optimistas acerca de la globalización...” (Twining 2003, 119-120).

3 Según Bauman (2005:94), el término glocalización fue acuñado por Roland Robertson para referirse a las presiones globalizadoras y localizadoras del proceso de mundialización. Con razón, Boaventura de Souza Santos define la globalización como “... un proceso a través del cual una determinada condición o entidad local amplía su ámbito a todo el globo y, al hacerlo, adquiere la capacidad de designar como locales las condiciones o entidades rivales” (2002, 56).

4 Tecnologías de la información y comunicación, tales como internet, telefonía móvil y satelital, telefax, etc.

marco de lo local, ubicando a las entidades territoriales como nuevos agentes en el marco internacional y generando en estas la necesidad de fortalecer medidas que vayan en pro del crecimiento y el desarrollo; a su vez, se originan enfoques descentralizados estructurados alrededor de la potenciación de los factores económicos del territorio que impulsan y ponen en marcha procesos de desarrollo regional y local basados en sus ventajas competitivas locales: “Hoy en día no juegan las empresas ni los individuos aislados. Los territorios organizados son los protagonistas del juego (...) Pensar globalmente y actuar localmente no es una frase, es un desafío real para los líderes, los responsables de las políticas públicas y los tomadores de decisiones” (Medina y Varela 1996, 15-16).

De esta forma se evidencia el cambio que se presenta en torno a los actores que tienen a cargo el desarrollo, este nuevo contexto ocasiona que los gobiernos nacionales deban permitir la inclusión de los gobiernos territoriales, organismos internacionales e instituciones del sector público y privado en espacios que antes eran exclusivos de aquellos. La formulación, ejecución y evaluación de las políticas es un ejemplo de este proceso, ya que las agendas regionales actualmente integran un conjunto de elementos que influyen directamente en las estrategias diseñadas por el nivel nacional. Estas modificaciones del modelo impulsan procesos como el de la descentralización, en el cual las potencialidades del territorio son las que inducen al desarrollo del nivel regional y local; es decir, son las ventajas competitivas de los territorios las que finalmente dan lugar a un desarrollo más amplio de las mismas. En el presente trabajo se retoma el concepto de internacionalización<sup>5</sup> para referirse a estos nuevos escenarios en los cuales se aglutinan dinámicas que van de lo local a lo global, considerando a este proceso (el de la internacionalización) predecesor de la globalización.

Debido a lo anterior, las entidades territoriales han venido elaborando esquemas innovadores en aras de su desarrollo y para esto emplean diferentes estrategias para la internacionalización, entre las que encontramos las modalidades de: a) La cooperación internacional (tradicional y descentralizada; b) El marketing territorial, y c) La participación en re-

des<sup>6</sup>. El interrogante que surge de manera inmediata es el siguiente ¿Qué capacidad de autonomía y decisión tienen realmente los territorios para diseñar su desarrollo dado que, como se indicó, una de las características de la globalización consiste en la desterritorialización de las decisiones? Desde el punto de vista teórico y analítico, el proceso de mundialización ofrece tanto posibilidades como amenazas para los gobiernos territoriales, incluso a nivel de inserción internacional, los ‘pros’ parecen superar los ‘contras’.

El objetivo del artículo es establecer las condiciones actuales que favorecen o dificultan los procesos de inserción internacional de gobiernos territoriales y la tesis a sostener es que pese a que la globalización genera oportunidades de inserción de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, este proceso es entorpecido porque el Estado-nación mantiene casi inalterables su rol y funciones centralizadas en materia de relaciones y cooperación internacional. Para ello, se procede, en primer lugar, a analizar las competencias de las entidades territoriales en materia de relaciones y cooperación internacional y, en segundo lugar, se presentarán algunas experiencias internacionales y nacionales de internacionalización de gobiernos territoriales. Las conclusiones verificarán o no la tesis anunciada.

## 2. Competencias de las entidades territoriales frente a la internacionalización<sup>7</sup>

Una exploración normativa que dé cuenta de las competencias de las entidades territoriales en las diferentes áreas permite delimitar sus capacidades para generar procesos de inserción en instancias antes inalcanzables, más aún, desconocidas. Este ejercicio permite, además, determinar hasta qué límite las entidades territoriales pueden incursionar en procesos internacionales, pues como es conocido, es el nivel nacional el que tiene las mayores potestades frente a las relaciones internacionales; por lo tanto, no hay duda de que para determinar cuál es el campo al que pueden acudir las entidades territoriales en esta mate-

5 Proceso a través del cual las entidades territoriales son conscientes de la importancia de ser actores activos frente a los desafíos que se presentan desde el entorno para lograr procesos sostenidos de desarrollo en sus territorios decidiendo actuar a través de acciones sistemáticas y metódicas a partir de nuevos modelos extensivos y comprensivos de la dimensión internacional (Ochoa y Pineda 2009).

6 Para profundizar sobre las modalidades de internacionalización, ver los resultados previos de la investigación en el tema recogidos en Ochoa, Pineda y Jiménez (2009).

7 Este apartado se basa en un trabajo previo de Parra (2009).

ria, es preciso también determinar cuál es la importancia que se le ha dado al tema desde el nivel nacional.

## 2.1. Entidades territoriales y competencias internacionales

En cuanto a las competencias de las entidades territoriales se puede decir que estas se rigen por el *principio de exclusividad*, el cual determina que la función asignada a un ente no puede ser ejercida por otro, sin perjuicio de la eventualidad de competencias concurrentes, o sea que se puedan ejercer conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Frente al tema de la internacionalización, la Constitución Política dedica el capítulo 8 del Título VII a las relaciones internacionales, dentro del cual se consagra en el artículo 226 que “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”. Asimismo, contempla que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Sin embargo, se observa que este tema no se hace explícito para las entidades territoriales, aunque excepcionalmente el artículo 289 establece que los departamentos y municipios fronterizos podrán adelantar programas de cooperación e integración con la entidad territorial limítrofe del otro país de igual nivel, para promover el desarrollo y la prestación de servicios, según lo establezca la ley<sup>8</sup>.

Entonces, la distribución general de competencias por niveles en la Constitución Política parece ser del siguiente modo *“El papel del nivel departamental se rescata en la Constitución, la cual le asignan un papel de intermediario y mediador entre el nivel local y nacional, las funciones de complementación, asesoría y apoyo a los municipios. El municipio considerado como unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado mantiene su primer lugar como proveedor de bienes y servicios primarios y ejecutor directo de pro-*

*gramas y proyectos de otros niveles, la construcción de obras, el desarrollo de su territorio y la promoción de la participación y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311). La Nación, por su parte, se reserva los grandes asuntos (relaciones exteriores, defensa y orden público, política económica) y la formulación de planes y programas a través de los diferentes ministerios y departamentos administrativos”* (Jimenez 2009, 93-94).

Por ello, se consagra en la Carta Política que le corresponde al Presidente de la República “Dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (art. 189, num. 2). No obstante, los artículos 286 (sobre autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus asuntos propios), 298 (autonomía de los departamentos para planificar y promocionar el desarrollo económico y social) y 311 (al municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio), dejan entrever facultades normativas en cuanto a si la internacionalización de estas acciones se requieren para el logro del desarrollo, pero siempre dentro de los límites de la Constitución y la ley.

La norma rectora en cuanto a distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales es la Ley 715 de 2001 (reformada por la Ley 1176 de 2007), la cual toma como base los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución. Esta ley determina las competencias que tienen que atender las entidades territoriales distribuyéndolas por sectores, tales como salud, educación y propósito general. Asimismo, la Ley 1176 de 2007 desarrolla la distribución porcentual en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007 que extiende el plazo hasta el año 2016 para que el monto de las transferencias continúen ligadas a la inflación y no a un porcentaje del presupuesto de la nación como originalmente se aprobó en 1991. Las principales normas por áreas o sectores que rigen la actuación de las entidades territoriales son las siguientes:

8 La Ley 191 de 1995 desarrolló este artículo. En ella se establece que los convenios de cooperación e integración serán realizados por los alcaldes y gobernadores con la previa autorización de los respectivos Concejos y Asambleas, y además con la consulta previa y obligatoria del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto a todas luces, limita la autonomía de los gobiernos territoriales.

- Para el sector de la **Educación**: Lo dispuesto por las Leyes 115 de 1994, 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007, que otorgan una serie de responsabilidades en materia del servicio público de educación y salud, principalmente.

- En materia de **Salud**: La Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007.
- En materia de **Recreación y deporte**: se deben revisar las leyes 181 de 1995 y 715 de 2001 en donde se determina el papel que debe realizar el departamento como instancia intermedia entre la nación y el municipio.
- En cuanto a **Cultura**, las Leyes 715 de 2001 y 397 de 1997 definen la estructura encargada de su prestación y las fuentes financieras dirigidas a su sostenimiento, así como las reglas para elaborar el Plan de Cultura de los diferentes niveles de gobierno.
- De las leyes que determinan las competencias en materia de **Infraestructura y transporte** son importantes las 01 de 1991, 105 de 1993, 336 de 1996 y 715 de 2001.
- Para los asuntos de **Medio ambiente**, las competencias están estipuladas en las Leyes 70 de 1993, 141 de 1994, 99 de 1993 y 715 de 2001.
- En cuanto a los **Servicios públicos domiciliarios**, están reglamentados por la Ley 142 de 1994.
- En los sectores de **Agua potable y saneamiento básico**, leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (Estupiñán, 2006; Jimenez, 2009).
- Para las **zonas de frontera**, la Ley 191 de 1995 desarrolla un régimen especial para dichas zonas, en aras de promover el desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico.

A todo lo anterior se agrega de forma especial la Ley 617 de 2000, la cual reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1421 de 1993. Esta norma estableció las directrices tendientes a racionalizar el gasto público nacional.

Por otra parte, es importante la Ley 136 de 1994 que rige el marco de acción de los municipios y a través de ella se establecen las normas para la modernización de la organización de dichas entidades territoriales. Esta ley determina como las principales funciones de los municipios en materia de generación de desarrollo en el artículo 3: “Ordenar el desarrollo de los territorios y construir las obras que demande el progreso municipal”; así como “Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y, en coordinación con otras entidades”. Todo ello con base en los fundamentos democráticos como la participación de la comunidad y la autonomía de las entidades territoriales. De

otra parte, en el capítulo IX de esta ley se establece la potestad de los municipios para asociarse con uno o más municipios, ya sea del mismo departamento o de otro. Dichas asociaciones están reglamentadas fundamentalmente para la prestación de servicios públicos, ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.

## 2.2. Marco normativo vigente en materia de cooperación internacional

La mayoría de los avances normativos, en torno a las relaciones internacionales, frente a la cooperación internacional “*encuentra su razón de ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana, fin último de la existencia de los Estados*” (Acción social, 2007:11). Asimismo, los tratados que se desarrollen por el Estado colombiano o por organismos internacionales deben hacerse en cumplimiento del principio universal la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política y atendiendo a la Convención de Viena en el “*Pacta sunt servanda*” el cual hace referencia a que todo lo pactado debe ser cumplido. La cooperación desarrolla además los principios de soberanía, igualdad, corresponsabilidad, interés mutuo, sostenibilidad, equidad, eficacia y preservación del medio ambiente, muy ligados a las relaciones entre los sujetos del derecho internacional.

Es importante enfatizar que no es específica la regulación normativa existente en materia de relaciones internacionales para las entidades territoriales; por lo tanto, no se puede dejar de hacer referencia al proceso que ha tenido el tema en el nivel nacional. Para ello, se tiene en cuenta como referencia fundamentalmente dos documentos que condensan el marco jurídico de las relaciones internacionales en Colombia, los trabajos de Zea (2002) y Acción Social (2007).

La cooperación internacional y las relaciones internacionales encuentran su fundamento jurídico en la Convención de Viena I (sobre el Derecho de los Tratados), así como en la Convención de Viena II (sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales). La primera suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969 e incorporada al derecho interno en Colombia mediante la Ley 32 de 1985, y la segunda

suscrita en Viena el 21 de marzo de 1986 e incorporada mediante la Ley 406 de 1997. La diferencia entre estas dos convenciones es que Viena I se aplica específicamente a los Estados como sujetos de Derecho Internacional, mientras que Viena II regula los tratados y las organizaciones internacionales o entre las organizaciones internacionales entre sí.

Uno de los principales postulados de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados es que solo los Estados tienen personalidad jurídica internacional, es decir, la plena capacidad para celebrar tratados internacionales, tener capacidad de legación y reclamaciones, entre otros. Ello quiere decir que sólo el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, puede celebrar tratados internacionales, por ser el representante legal del Estado colombiano ante los demás sujetos de derecho internacional.

Constitucionalmente, en el artículo 189-2 se establece que es el Presidente de la República el principal agente encargado de dirigir las acciones en materia de relaciones internacionales. Del mismo modo, la cooperación y demás relaciones internacionales se fundamentan constitucionalmente en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9); se establece también la promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional en el artículo 226.

Asimismo, la Constitución reconociendo la existencia de entidades y organizaciones internacionales, acepta la creación de organismos supranacionales de integración a los cuales les puede transferir ciertas atribuciones del Estado para promover la integración económica y la creación de la comunidad latinoamericana de naciones, pues como ya se ha mencionado, en las relaciones internacionales de Colombia priman las que tengan que ver con los países latinoamericanos y del Caribe. Según Zea (2002), dichos reconocimientos constitucionales permiten distinguir entre dos tipos de organismos internacionales; por un lado, los de cooperación, que son los que buscan armonizar los intereses de los Estados miembros, pero sin afectar la condición de Estados Soberanos, y las organizaciones de integración, a las cuales la Carta Política les autoriza la transferencia de ciertas competencias que son de potestad única del Estado (por ejemplo, art. 150, num. 16).

En la actualidad el marco normativo de la cooperación internacional en Colombia está determinado por el Decreto 1942 de 2003 y el Decreto 2467 de 2005, expedidos por el Presidente de la República con base en sus facultades constitucionales y legales en especial de las señaladas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política y en los literales b) y e) del artículo 2° de la Ley 790 de 2002. Este marco normativo, junto con las normas que asignan funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) definen el marco regulatorio de la cooperación internacional en el país (Acción Social, 2007).

Así mismo, el Decreto 110 de 2004 determina que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del sector de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, proponer, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia y administrar el servicio exterior de la República. Bajo esta perspectiva y con base en el Decreto 1942 de 2003, este Ministerio tiene la responsabilidad de formular y orientar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades.

Otra entidad importante en materia de cooperación internacional es la llamada Acción Social. Dicha entidad surge como resultado de la integración de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) con la Red de Solidaridad Social, formalizada a través del Decreto 2467 del 19 de julio de 2005; entre sus funciones están las de coordinar el desarrollo de la política en materia de cooperación y administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, Acción Social aún cuando goza de autonomía administrativa, está sujeta al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual está adscrita, que es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pues este tiene la función de orientar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones de esta entidad. El DAPR también debe actuar bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y participar en la administración y promoción de la cooperación internacional, técnica y financiera, tal como lo dispone el Decreto 1942 de 2003.

Otro punto hace referencia a la importancia de resaltar el papel que cumplen el Congreso de la República, y la Corte Constitucional, puesto que el primero

es el encargado de aprobar o no los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades internacionales y, la segunda, tiene la función de preservar la supremacía y la integridad de la Constitución Política; por lo tanto, decide si son exequibles o no, tanto los tratados internacionales como en las demás normas jurídicas con carácter de ley.

En resumen, el tema de las competencias queda del siguiente modo: a) En materia de relaciones exteriores e internacionales, tanto el derecho constitucional como el derecho Internacional poco se han movido en el sentido de considerar a los niveles subnacionales (entidades territoriales en el caso colombiano), como sujetos de derecho internacional y, por lo tanto, dicha función se reserva al Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado; este se apoya en el Ministerio de Relaciones Exteriores para el desarrollo de tal función. De manera excepcional, los departamentos y municipios fronterizos pueden realizar convenios de cooperación e integración con sus homólogos del otro país, pero tuteladas desde el centro como ya se comentó. b) En materia de cooperación internacional, el panorama es similar a lo anterior pues no existen disposiciones concretas para las entidades territoriales y el asunto es centralizado; el Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Acción Social) definen el marco regulatorio de la cooperación internacional en el país.

### 3. Experiencias en América Latina

A continuación se presentan los casos de Chile, Argentina y México en los cuales se han adelantado procesos de internacionalización de sus gobiernos subnacionales. La idea es analizar a partir de estas experiencias, las facilidades, dificultades y logros que han obtenido en sus respectivos procesos.

#### 3.1. Chile

En el contexto internacional encontramos interesantes casos que se mostrarán rápidamente. El primero de ellos y que más llama la atención es el caso chileno, el cual promueve la inserción internacional de sus regiones a través de estructuras centrales como son el Ministerio de Relaciones Exteriores y del Interior, donde se han establecido unidades como la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) de la Cancillería y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)

que buscan facilitar este proceso y, adicionalmente, las asociaciones gremiales y empresariales buscan facilitar su inserción a los mercados externos.

El Estado chileno cuenta actualmente con un sistema integrado de Cooperación descentralizada<sup>9</sup> que es “una comunidad de colaboración entre instituciones nacionales y gobiernos regionales para la inserción internacional de las regiones y territorios chilenos” (SUBDERE SF, 1). En este sistema consideran a los gobiernos regionales como parte de los actores “no tradicionales” que tienen una creciente actividad internacional. Los momentos más importantes en el proceso de internacionalización regional y su apoyo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Interior son según se muestran a través del Sistema Integrado:

- 2001: Protocolo de acuerdo de colaboración y coordinación interinstitucional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Interior.
- 2002: Creación de la Comisión Asesora Presidencial para la cooperación internacional en regiones.
- 2004: Definición de estrategias regionales para el desarrollo de la inserción internacional.
- 2005: Compromisos y acuerdos interministeriales para transferencia paulatina de atribuciones, capacidades y recursos a los gobiernos regionales.
- 2006: Diseño e implementación del Sistema Integrado de Cooperación Descentralizada (SUBDERE SF, 2).

Como se observa, es interesante el papel que la institucionalidad del gobierno central chileno ha jugado en el proceso de internacionalización de sus regiones. Un ejemplo para resaltar dentro de Chile es la región de Valparaíso: *“En donde el gobierno regional ha impulsado la adopción de una política de inserción internacional (...) de este instrumento han hecho eco varios municipios, en especial los más grandes quienes han fortalecido su presencia de redes internacionales de gobiernos comunales y han suscrito acuerdos con “ciudades hermanas” para satisfacer así los requerimientos de una población cada vez más exigente con sus autoridades”* (Instituto de Relaciones Internacionales 2005, 17).

Dicha política de inserción internacional analiza las potencialidades de la región de forma tal que esto

<sup>9</sup> Para ampliar esta información se puede acceder a la página oficial del sistema en <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl>

se convierta en el punto de referencia para acercarse a la cooperación internacional y a su visualización en el escenario internacional. El aspecto institucional también es tema importante en esta política ya que se busca contar con una capacidad institucional regional capaz de responder a los desafíos de la internacionalización; por último, se plantean una serie de retos y tareas para los años siguientes a partir de las cuales se avance en la internacionalización de la región lo que a su vez permite contar con una especie de “línea base” para monitorear los avances en el tema.

### 3.2. Argentina

En este país también se han llevado a cabo acciones interesantes en la materia; en primera medida cabe resaltar la reforma constitucional de 1994 que establece en su artículo 24: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional...” (Cafiero SF, 279) (cursiva fuera de texto). Además de la mención constitucional que abre las puertas hacia la acción internacional de las provincias argentinas, la Cancillería cuenta con una Dirección de Asuntos Federales y Electorales que tiene entre sus funciones una serie de elementos que involucran el apoyo para las actividades internacionales de las regiones; en especial, es de resaltar el apoyo en el tema de hermanamientos, donde se busca que este mecanismo sea más efectivo. Sostiene Zubelzú (2004, 14) que sólo en algunas provincias, regiones o municipios “se cuenta con un área con una visión de la gestión internacional que exceda lo productiva-comercial”, a pesar de esta situación se puede observar una activa participación de los gobiernos territoriales en las redes internacionales de municipios y agencias de desarrollo local.

Sergio Barrios, director de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario, describe lo realizado por esta ciudad específicamente en materia de cooperación descentralizada. En este aspecto sostiene que al igual que otras ciudades argentinas, el impulso a la estrategia de internacionalización “lo constituyen las inversiones presupuestarias que orientadas a ese fin realiza, ya sea a través de políticas públicas específicas o a través de mecanismos de cooperación

público-privados dirigidos a la internacionalización” (Barrios 2008, 26).

Dentro de la estrategia de cooperación descentralizada de Rosario se resalta el programa de participación de redes a través de la cual se busca asumir un protagonismo y una proyección internacional en una escala fundamentalmente política. Por otro lado, el programa ciudad-ciudad coordina el conjunto de relaciones que posee con otras ciudades y regiones, en este punto, se sostiene que ha significado una perspectiva superadora del concepto estrecho del acuerdo de hermanamiento como una simple manifestación de voluntad política fruto de situaciones circunstanciales, para pensarlo desde una perspectiva más rica, flexible (en cuanto al instrumento bilateral), a la que se incorporan las visiones e intereses de actores relevantes en la ciudad a partir de una convocatoria del Estado local, dotándolos de un carácter multidimensional de modo tal que la articulación territorial se realice desde una perspectiva productiva, universitaria, cultural, institucional y de infraestructuras (Barrios 2008, 27).

Concluye Barrios que la dinámica que ha vivido Rosario en los últimos años en materia de internacionalización se puede agrupar en tres grandes ejes:

- Posicionamiento de la ciudad: Reconocimiento de la existencia de la ciudad en el mapa del mundo. Esto se ha logrado a partir del ejercicio de distintas responsabilidades en el ámbito multilateral y en la realización de eventos de jerarquía internacional, entre otros aspectos.
- Agregación de valor a la gestión local: Ampliación de los marcos de gestión de quienes tienen responsabilidades en el gobierno local, incremento de la calidad de las políticas públicas, benchmarking, mayor impacto de la gestión local en beneficio de los ciudadanos.
- Proyección de fortalezas y aprovechamiento de oportunidades del escenario internacional.

### 3.3. México

Un último ejemplo que vale la pena mencionar es el de México, donde al igual que sucede con Chile y Argentina, el gobierno local viene dando pequeños pasos hacia el reconocimiento y apoyo de los gobiernos territoriales en el entramado internacional. En este aspecto se afirma que “México ha emprendido

iniciativas concretas para ampliar las competencias, funciones, responsabilidades y recursos de las entidades y municipios que han inducido a un redimensionamiento de lo local e iniciado el camino hacia un auténtico federalismo” (Rodríguez 2005, 10). Dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores existe la Dirección General de Enlace Político que busca facilitar y mejorar la coordinación con los Estados y municipios en el desarrollo de sus actividades internacionales. En concordancia con estos esfuerzos, la ley sobre celebración de tratados faculta a los gobiernos territoriales la celebración de acuerdos interinstitucionales lo cual permite el establecimiento de vínculos con el exterior.

Dentro de México, el caso del Estado de Chiapas es interesante en la medida que en muy poco tiempo ha venido avanzando en un mejor posicionamiento nacional e internacional. En el año 2000 llega al poder un gobierno local que se propuso valerse de la atención internacional que por su dinámica fronteriza ya tenía: “Para el despliegue de una estrategia al exterior que coadyuvara a los esfuerzos orientados a restablecer el Estado de derecho, lograr un clima de paz, reconciliación y tolerancia en democracia, además de atender los rezagos en salud, educación, ingreso y desarrollo social, revirtiendo de esta manera la visión desfavorable que se tenía de ella en el mundo. Con esto, Chiapas se insertaba al mismo tiempo en la dinámica global de los gobiernos locales” (Rodríguez 2005, 12).

Una de las primeras medidas que se tomó en el marco de la estrategia fue la creación de la Coordinación de Relaciones Internacionales como el vínculo para establecer, mantener y fortalecer los contactos generados con países, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, instituciones académicas, agencias de cooperación y gobiernos locales. A casi cinco años de iniciada la gestión, Chiapas mantiene relaciones de amistad con 259 instancias y ha recibido la visita de 116 misiones y 280 personalidades de todo el mundo.

#### 4. Experiencias en Colombia

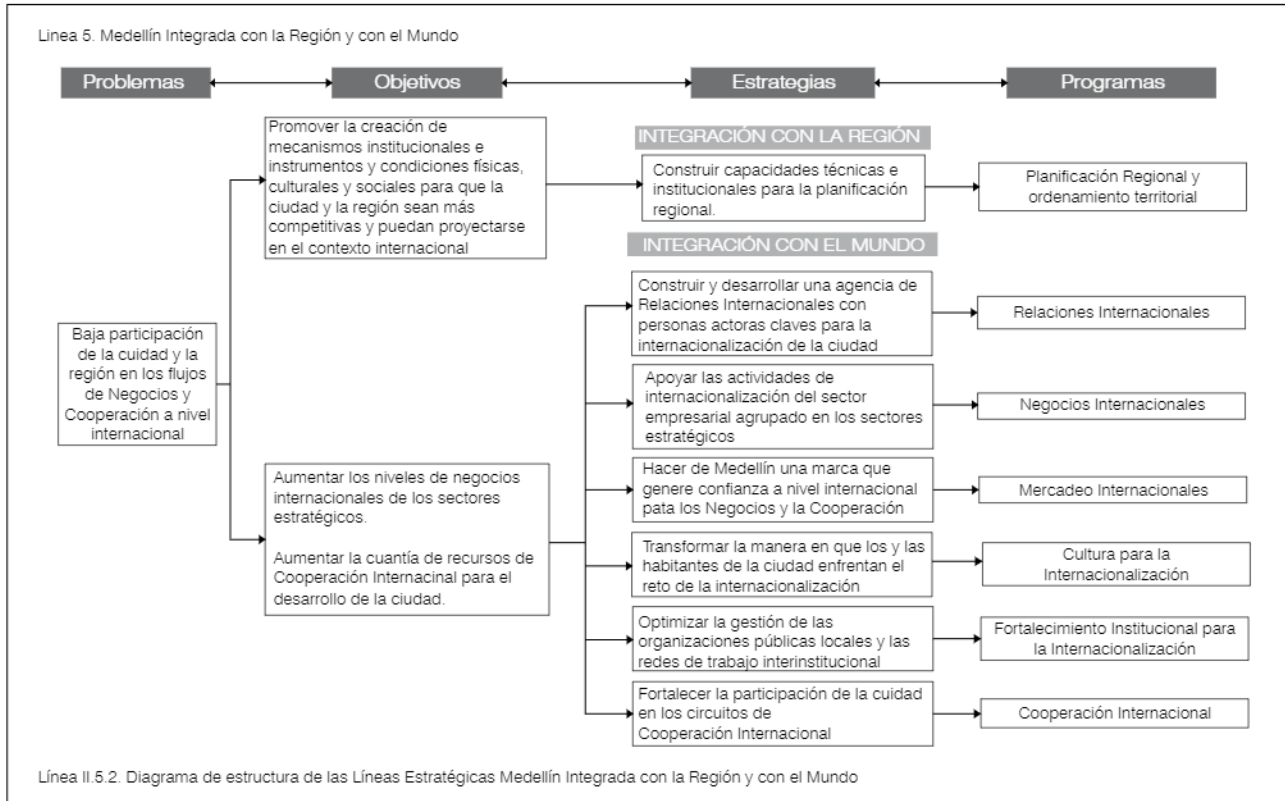
Los experimentos más destacados en materia de inserción internacional se encuentran en grandes ciudades como Bogotá y Medellín, las cuales han incluido la dimensión internacional en por lo menos sus dos últimos Planes de Desarrollo. También se destaca la experiencia de algunos departamentos como Caldas y el municipio de Caldon en Norte del Cauca.

#### 4.1. Medellín

En el contexto nacional vale la pena destacar a la ciudad de Medellín ya que parece ser la ciudad que ha asumido el reto de la internacionalización de la forma más organizada y coordinada, si bien todavía presenta inconvenientes y aspectos a potenciar. Se observa, desde el período de gobierno de Sergio Fajardo (2004-2007) y dando continuidad en este período con Alonso Salazar (2008-2011), un marcado interés en llevar a cabo iniciativas de internacionalización apuntando hacia la generación de desarrollo en la ciudad.

El Plan de Desarrollo 2004-2007, llamado “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, propone en la línea número 5 una “Medellín integrada con la región y con el mundo”, en la cual se reconoce que el desarrollo de la ciudad está íntimamente ligado al devenir de la región, el país y el mundo. Un aspecto interesante a resaltar es la unidad que le dan a las dinámicas de integración regional y de internacionalización, no viéndolas como procesos separados, sino, por el contrario, como caras de una misma moneda. Los pilares que definen la vía hacia la internacionalización son los negocios internacionales y la cooperación internacional, para esto se propone de manera audaz, buscar relaciones internacionales<sup>10</sup>, realizar mercadeo territorial, generar cultura para la internacionalización y fortalecimiento institucional. Esto para alcanzar tres grandes objetivos específicos: mayor empleo, mayores recursos técnicos y financieros y mayor desarrollo humano y calidad de vida. El siguiente diagrama sintetiza lo que hasta el momento se buscaba en esta línea del plan de desarrollo:

10 Es interesante resaltar el uso de estos conceptos en un plan de desarrollo municipal en tanto se tienen ciertas reservas frente a la potestad uninominal del Estado frente a las relaciones internacionales.



Fuente: Veeduría Ciudadana para el Plan de Desarrollo de Medellín (SF).

Como se puede observar en el diagrama anterior, la forma a través de la cual se aborda la temática es muy interesante ya que al integrarla al plan de desarrollo, se institucionaliza el proceso y se garantiza un tratamiento ordenado y sistemático de la problemática.

Es muy interesante la forma como Medellín aborda el desafío de la internacionalización; sin embargo, todavía se presentan muchas debilidades. Se reconocen los logros alcanzados en especial en materia hotelera y de turismo, las acciones de integración en intercambio cultural entre regiones y países, y la participación activa en la logística de importantes eventos internacionales. No obstante, se sostiene que si bien es plausible la participación en ferias internacionales, esto no está estrechamente enlazado con la búsqueda del desarrollo local en tanto no se está haciendo énfasis en la marca “Hecho en Medellín”, y se afirma en el documento que esta dinámica: “Aún no ha sido apropiada por los agentes económicos y sociales locales o localizados en la ciudad y en la región y también se acaece de un enfoque localista, que no le permite proyección de flujo internacional desde

y hacia el exterior, de la región y del país (Veeduría Ciudadana SF:26).

Si bien son sistemáticas y organizadas las acciones de internacionalización, observa la veeduría que hace falta un marco estratégico de gestión, en el cual se interpreten las fortalezas y debilidades territoriales para la inserción global así como el reconocimiento de las amenazas y oportunidades, relacionadas con las negociaciones bilaterales y multilaterales del Gobierno Nacional.

Otro aspecto de gran relevancia es la creación de la Agencia de Cooperación e Inversión Internacional de Medellín y el Área Metropolitana<sup>11</sup>, que tiene su nacimiento en el año 2003 y que con la inclusión de la internacionalización en el plan de desarrollo local se fortalece aún más. Este organismo descentralizado de la administración municipal es un paso de gran trascendencia en la medida que permite dos cosas muy importantes: a) Generar fortaleza y conocimiento institucional en la temática y b) Organizar y

11 Se destaca la producción documental que realiza la Agencia, como la creación de manuales de cooperación descentralizada, primeros en el país.

coordinar las acciones internacionales de forma tal que todas apunten al mismo objetivo.

Una vez finalizado el período de gobierno de Fajardo llega a la alcaldía Alonso Salazar, quien da continuidad a esta política en la ciudad. Dicha continuidad es de gran importancia ya que se mantiene la temática como prioridad en las líneas del plan de desarrollo titulado “Medellín es solidaria y competitiva”, allí se busca una “Ciudad con proyección regional y global” para lo cual se hace énfasis en los siguientes aspectos: la integración regional, la inversión y cooperación internacional y el posicionamiento internacional.

La ciudad de Medellín en los últimos años ha venido haciendo un interesante esfuerzo por buscar el posicionamiento de la ciudad en el contexto internacional, esto la ha llevado a organizar importantes eventos como la Asamblea de Gobernadores del BID en 2010 y la sesión de la Asamblea General de la OEA en 2009; la búsqueda de alternativas de movilidad para la ciudad; la participación en bolsas turísticas; la creación de clústeres, ruedas de negocios y de inversión; la creación de líneas estratégicas de gestión para la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza, medio ambiente y proyectos urbanos integrales; visitas internacionales; intercambios de buenas prácticas y hermanamientos con ciudades como Miami; participación en redes internacionales; construcción de pensamiento y agenda regional, y participación activa en las agendas regionales de competitividad para el fortalecimiento económico en respuesta a las dinámicas internacionales.

#### 4.2. Bogotá D. C.

En el Distrito Capital, donde se concentran gran parte de la actividad comercial del país y en la cual se desarrolla una gran cantidad de actividad internacional, se observan algunas iniciativas en pro de la proyección de la urbe hacia fuera. Así, en los dos últimos períodos de gobierno distrital se ha buscado posicionar la ciudad en el contexto internacional.

El plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” (2004-2008) del alcalde Luis E. Garzón establece una clara apuesta por la dimensión internacional, pues “Marca un quiebre importante en cuanto a la concepción de ciudad y el peso de la dimensión internacional [...] pasa por la visión de una ciudad articulada local [...] regional [...] e internacionalmente (redes de ciudad, participación en tratados comerciales, competitiva).

Lo anterior se ve reflejado en los principios, políticas y programas del plan” (Jiménez, 2005:169). En el Acuerdo 113 de 2004, que aprueba este plan de desarrollo, se definen las estrategias del eje urbano regional; se menciona explícitamente sobre la “Inserción creativa en la comunidad internacional”, allí se tienen en cuenta temas como la competitividad y los tratados de libre comercio, esto no es tan notorio en el caso de Medellín. Dentro del mismo eje urbano regional bajo el título “Región integrada para el desarrollo”, se hace alusión directa a la iniciativa para que Bogotá participe en la Red Andina de Ciudades, la Organización Mundial de Ciudades, los Gobiernos Locales Unidos y otras entidades internacionales que trabajan por el desarrollo local y regional.

Por otro lado, el plan de desarrollo “Bogotá Positiva” del gobierno Samuel Moreno (2008-2012), se refiere a una de sus líneas de acción como “Ciudad Global”; es aquí donde podemos encontrar acciones de internacionalización que si bien no se encuentran mencionadas claramente dentro de este concepto, sí terminan apuntándole a lo mismo. En este aspecto se propende una Bogotá atractiva para los negocios, competitiva, respetuosa del medio ambiente y de la diversidad. En últimas, lo que se busca en el plan de desarrollo es una “ciudad con la capacidad de pensar y actuar tanto en lo global como en lo local” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b). La línea “ciudad global” del plan de desarrollo, no deja entrever una clara visión del accionar internacional de la ciudad, ni de las modalidades a las que acudirá en la búsqueda de su internacionalización.

Como complemento de lo anterior, desde hace algunos años Bogotá viene desarrollando esfuerzos en la consolidación del proyecto Región-Capital, el cual busca a través de importantes esfuerzos consolidar una visión de región con los municipios cercanos a la capital, gracias al interés compartido con la Gobernación de Cundinamarca y otras organizaciones del sector privado como la Cámara de Comercio de Bogotá. Para esto se viene implementando, al igual que en otras regiones del país, una agenda de competitividad que trae consigo toda una serie de proyectos y acciones a seguir para consolidar y fortalecer la competitividad y marketing de la región. Si bien este es un esfuerzo importante que vale la pena resaltar es necesario aumentar las acciones que permitan una clara visión a futuro del territorio, donde se prepare tanto a la institucionalidad local y regional, como a los ciudadanos y al sector privado.

Desde el punto de vista de la organización y gestión, la ciudad tiene distribuidas en dos secretarías principalmente las acciones de cooperación internacional, ya que como se venía mencionando anteriormente, lo concerniente al marketing territorial pareciera estar quedando en manos de las acciones que, en el marco de la agenda de competitividad regional, se realicen dentro del proyecto Región-Capital. Estas secretarías son las de Hacienda y Planeación; la primera tiene dentro de su naturaleza, objeto y funciones básicas entre otras las de “gestionar la consecución de recursos de donaciones, cooperación y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital”<sup>12</sup>. Labor que debe ser desarrollada a través de la oficina de Banca Multilateral y Cooperación, creada por el Decreto 545 de 2006 (Secretaría Distrital de Hacienda, 2007). Dicha oficina tiene entre otras las siguientes funciones:

- Dirigir, coordinar, supervisar y garantizar la debida ejecución de los proyectos y la utilización de los recursos de financiamiento provenientes de organismos multilaterales y de otras entidades y organismos.
- Ejercer los controles necesarios para que los recursos provenientes de organismos multilaterales y/o de contrapartida aplicados a los proyectos, sean utilizados de acuerdo con los fines para los cuales fueron asignados.
- Apoyar la consecución de recursos de donaciones, cooperaciones y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital.

Por otro lado, la Secretaría Distrital de Planeación coordina y articula la política de cooperación nacional e internacional que gestiona los organismos y entidades del Distrito Capital. Además de la participación de estas secretarías y de la oficina de Banca Multilateral, está la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Alcaldía Mayor, que cumple un papel importante en la materia ya que debe diseñar y promover las políticas, estrategias y lineamientos generales que enmarquen la cooperación regional, nacional e internacional, así como promover y coordinar en el distrito capital, la integración de Bogotá a las redes de ciudades nacionales o internacionales y otras instancias de integración.

Adicional a la existencia de este entramado institucional, en el año 2008 se generó la “Estrategia de

Cooperación Internacional de Bogotá”, en la cual se sostiene que, junto con una institucionalidad fortalecida (fruto de la constante reestructuración funcional para la cooperación que se ha vivido en los últimos años) y un instrumento idóneo como lo es la estrategia de cooperación internacional “la ciudad afronta desde lo local los retos y oportunidades globales, en procura de su desarrollo y del mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008a:9). Esta estrategia se basa principalmente en los objetivos del milenio, la declaración de París, el proceso Londres-Cartagena, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, que principalmente busca promover

- La cooperación descentralizada.
- La cooperación horizontal sur-sur.
- La cooperación triangular.
- La cooperación técnica entre países en desarrollo.
- La generación de mecanismos de información que promuevan la articulación entre la oferta y la demanda.
- La corresponsabilidad y la sostenibilidad de sus acciones.
- Incentivos y beneficios.

Además de los aspectos mencionados, con esta estrategia se crea el Comité Interinstitucional de Cooperación Internacional que tiene como objetivo garantizar los procesos de acceso y oferta de cooperación internacional para la implementación de las políticas y estrategias distritales.

Se puede observar que, en el caso de Bogotá, es de gran importancia la temática internacional; no obstante, queda la sensación de que la visión del gobierno de Garzón era mucho más holística y vinculaba de manera más estrecha los dos temas que nos conciernen: la internacionalización y el desarrollo de la ciudad. En ambos períodos se da una marcada importancia al tema de la cooperación internacional, así como se ha venido realizando un interesante trabajo en materia de competitividad; en el tema de redes internacionales la ciudad ha tratado de mantener su participación en algunas de estas, pero, por lo menos, en el período del actual gobierno no se perciben acciones en esta materia.

12 Organización establecida por el Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006.

Lo que Bogotá ha venido haciendo en materia de internacionalización es muy importante; no obstante hay muchas cosas que mejorar, en especial, se podría trabajar mucho en la construcción de un estrategia o de acciones que dirijan la actividad internacional de la ciudad hacia un claro objetivo, donde se tengan definidos los puntos de encuentro entre los diversos programas e iniciativas.

#### 4.3. Caldas

En el departamento de Caldas se han venido desarrollando una serie de avances relevantes en el tema de internacionalización, dicho proceso está siendo impulsado por varias organizaciones del sector público y privado. La inclusión de la estrategia de Desarrollo y Crecimiento dentro del plan de desarrollo permitió como sus temas centrales al comercio y la cooperación internacional, esta última, impulsó la creación del “Sistema de Cooperación Internacional de Caldas” a través del cual se realizan alianzas en el nivel local, regional y nacional. El sistema se concibe por sus gestores combinando dos tipos de lógicas<sup>13</sup>.

Basándose en estas lógicas de arriba hacia abajo, se gesta un sistema cooperación internacional basado en unos propósitos nacionales y los objetivos de desarrollo del milenio; surgen, entonces, los comités departamentales de cooperación. En la lógica inversa de abajo hacia arriba, se piensa en un sistema de cooperación internacional regional en el que participan actores estratégicos tales como el departamento, la alcaldía de Manizales, la Cámara de Comercio, la Federación Colombiana de Municipios, los municipios, las universidades y los gremios.

Las pruebas se iniciaron con la participación de nueve municipios de Caldas, que tienen como representantes gestores municipales a quienes se les transmiten conocimientos que les permitan consolidar estrategias que pretenden culminar en las agendas regionales, con el fin de que dicho proceso pueda consolidarse y perdurar más allá de los cambios políticos.

El departamento, en alianza con otras entidades, ha desarrollado una serie de actividades dentro de las que se cuenta con cursos virtuales, encuentro de gestores y talleres de internacionalización, permitiendo así el desarrollo de una metodología básica a partir

del PHVA<sup>14</sup> a través de la cual se quiere obtener la agenda estratégica. Es importante mencionar que este es un proceso que se encuentra en su primera fase, pero que cuenta con el apoyo de la gobernación del departamento y los municipios que se encuentran vinculados y que será documentada al finalizar la segunda fase de un estudio que adelantan los autores de este texto.

#### 4.4. Otros casos

Una investigación adelantada por la Universidad Jorge Tadeo Lozano analizó experiencias de internacionalización municipal en Colombia; se realizaron encuestas en 13 ciudades capitales en el país que indagan sobre la existencia de áreas de asuntos internacionales, sobre estrategias o políticas de internacionalización y sobre las temáticas en que estaba centrada su acción internacional (Cortés y Granda, 2008). Además de la ciudad de Medellín y Bogotá, el trabajo encontró lo siguiente: a) Que son muy pocos los municipios o ciudades en Colombia que tienen una oficina de asuntos internacionales ya que en la mayoría de los casos las oficinas de planeación son las que asumen esta tarea; b) La actividad se concentra en la temática de la cooperación internacional, similar a lo sucedido con la ciudad de Bogotá.

El estudio también concluyó que en la mayoría de los casos presentados en la encuesta “... las actividades internacionales de los municipios no estaban planeadas, muchas de ellas surgieron de una necesidad específica, o de acuerdos espontáneos con otros municipios nacionales o extranjeros” (Cortés y Granda, 2008:11). Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Barranquilla la iniciativa surge como respuesta a la posible firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos; en el caso de Pereira fue un convenio de cooperación con la ciudad de Miami el que permitió el afloramiento de la perspectiva internacional debido al establecimiento de contactos y de relaciones.

Apartándonos del estudio citado y realizando visitas a las páginas web de algunas alcaldías y gobernaciones, se puede medir un poco la importancia y la visibilidad que los gobiernos locales le están dando a la internacionalización. En la ciudad de Cali se puede evidenciar la existencia de una oficina de Re-

13 Entrevista con John Emil Muñoz, Oficina de Cooperación Internacional de Caldas, Gobernación de Caldas, diciembre de 2009.

14 Esta metodología fue desarrollada con el apoyo de la Federación Colombiana de Municipios y la Universidad Externado de Colombia. Las siglas significan planificar, hacer, verificar y actuar.

laciones Internacionales que tiene como misión “Promover, liderar y coordinar los procesos de gestión de la cooperación y las relaciones internacionales en el Municipio para impulsar la ejecución de mecanismos que permitan el desarrollo sostenible de la ciudad y sus gentes, mediante la canalización y seguimiento de convenios y recursos de cooperación”. Además de la existencia de esta oficina es muy interesante encontrar que esta ciudad cuenta con un Consejo Municipal de cooperación que funciona como órgano consultivo para articular un trabajo intersectorial entre los estamentos públicos, privados, ONG, y de la comunidad en pro del desarrollo sostenible de la ciudad. Además de lo anterior Cali también cuenta con un Comité Técnico Interinstitucional de Cooperación a través del cual se busca unir los esfuerzos realizados por las diversas dependencias en relación con la cooperación internacional. Si bien son interesantes los esfuerzos de Cali en la materia, se observa un claro enfoque dirigido a la cooperación internacional dejando de lado las demás modalidades de internacionalización existentes; adicional a esto, no se observa un claro objetivo o estrategia de acción internacional que permita orientar cada una de las actividades en esta materia.

Otros casos similares al de Cali los encontramos en ciudades y departamentos de nuestro país que, como es el caso de Pasto, tiene su oficina de Asuntos Internacionales que se enfoca principalmente en lo concerniente a la cooperación internacional, con la diferencia de que en este caso en particular se observa la existencia de un Comité Regional de Cooperación Internacional que articula las acciones locales y ‘regionales’<sup>15</sup>.

Además de los esfuerzos que están realizando las ciudades, encontramos que algunas gobernaciones también están tratando de asumir el reto de la internacionalización, ejemplo de esto está en las gobernaciones de Caldas (mencionado), Boyacá y Tolima. En el caso de Boyacá existe la Oficina de Relaciones Nacionales e Internacionales y concentra su atención en la cooperación internacional; por otro lado, la gobernación del Tolima, con su Oficina de Asuntos Internacionales, enfatiza en el aspecto de los negocios internacionales y la cooperación internacional, además de su participación en redes internacionales como el Observatorio Internacional de la Democracia Partici-

pativa, la Unión Iberoamericana de Municipalistas y la Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura.

Un ejemplo adicional que por su naturaleza es muy interesante y de gran importancia mencionar, es el caso de la Asociación de Municipios del Norte del Cauca (AMUNORCA). En esta asociación de municipios se cuenta con una Oficina de Cooperación Internacional a través de la cual se han iniciado relaciones de internacionalización de la región a través de la participación en redes como CGLU, COMURES y hermanamientos con el Municipio de Tecoluca (El Salvador) y Hannover (Alemania).

Los ejemplos mostrados anteriormente responden en su mayoría a las acciones que en materia de cooperación internacional realizan gobiernos territoriales en el país. Sin embargo, como bien se ha mencionado anteriormente, internacionalización no es acceder a la cooperación internacional meramente, esto va mucho más allá y pasa por temas como el marketing territorial, ligado este a las acciones de promoción y competitividad del territorio. Este punto tiene mayores niveles de encuentro con las acciones que buscan la generación de desarrollo local y regional. Para esto las agencias de desarrollo local (ADEL) juegan un trascendental papel en tanto sirven de escenario de encuentro de la diversidad de actores que se ven involucrados en los procesos de desarrollo.

El PNUD en este aspecto también ha tenido un papel muy relevante por su apoyo a las ADEL y por el programa ART GOLD, el cual tiene como objetivo mejorar la productividad, competitividad, el empleo local y la disminución de la pobreza, reconociendo el territorio como un nuevo agente competitivo. Como ejemplo de esto encontramos los casos de Santander<sup>16</sup> y Nariño.

## 5. Conclusiones

La internacionalización territorial es un proceso incitado por la globalización, en especial debido a la emergencia de nuevos actores internacionales más allá del papel tradicional del Estado-nación. Las transformaciones que han surgido a partir de este proceso han potenciado en gran medida el accionar internacional de los gobiernos subnacionales. La globalización implica repensar la figura de Estado-nación, con nuevos

15 En este caso lo regional va directamente ligado al nivel departamental, pero no necesariamente es así en todos los casos.

16 El caso de Santander está siendo documentado y será presentado al finalizar la investigación que actualmente se desarrolla.

principios, roles y funciones; así como la ruptura de una serie de paradigmas ligados a la concepción tradicional (cuestionamientos que surgen en torno a su capacidad, monopolio, centralidad, soberanía y acción internacional); sin embargo, se encuentra que se sigue dificultando el papel de los actores y gobiernos territoriales como protagonistas inmediatos de esas transformaciones, por las siguientes razones:

- a) A nivel de normas jurídicas, se constata la carencia de un sistema adecuado de competencias y funciones internacionales o globales para los gobiernos territoriales, los cuales quedan supeditados a la dirección y tutela del gobierno central. Por ello, no es clara la delimitación de competencias entre los gobiernos territoriales y el gobierno central, en estas materias.
- b) La evidencia empírica muestra que, en los casos estudiados, ha tenido un gran protagonismo el nivel central; es decir, el Estado-nación sigue vigente, poco se ha transformado en el sentido de facilitar el protagonismo de los niveles territoriales, y en algunos casos se convierte en un obstáculo para ello.
- c) De otro lado, los municipios que iniciaron o están iniciado procesos de inserción internacional por sí mismos son núcleos urbanos de cierta importancia, es decir, ciudades. Esto permite decir que la mayoría de pequeños municipios y provincias no tienen la capacidad ni sensibilidad necesarias para iniciar estos procesos, y que solo en la medida en que generen capacidades endógenas de gestión o sumen esfuerzos de manera asociativa tendrán alguna oportunidad, como lo demuestra alguna experiencia exitosa.
- d) El desconocimiento del tema por parte de los líderes locales y la falta de sensibilización sobre estos tópicos agravan aún más la situación. Se encontró que la “voluntad política” es un elemento fundamental para iniciar, desarrollar y mantener un proceso de inserción internacional; de otro lado, la capacitación a los funcionarios y la integración de la comunidad mediante procesos participativos aseguran el sostenimiento y el logro de los resultados.

Se puede concluir que la globalización es una oportunidad para la inserción de cara al desarrollo, pero solamente para aquellos territorios organizados y con ciertas ventajas competitivas y comparativas, con un cierto nivel de desarrollo económico, capacidad institucional y colaboración público/privada. En este

punto se estaría comprobando el carácter asimétrico de la globalización; es decir, que los ganadores son unos pocos y que los beneficios tienden a concentrarse en quienes menos los necesitan; si a esto le sumamos la falta de normatividad propia para la inserción internacional y el papel preponderante que asume el nivel central, se encuentra con un panorama poco alentador para la inserción territorial.

De otro lado, se establece que la modalidad de internacionalización más frecuente es la búsqueda y atracción de cooperación internacional, seguida de las acciones de la modalidad sobre marketing territorial (sobre todo en grandes ciudades y departamentos con mayores niveles de desarrollo) y, en último lugar, quedan la participación en redes. El marketing territorial se presenta en las entidades territoriales con mayor desarrollo económico, mientras que el uso de la cooperación internacional es más generalizado, incluso es el único al que pueden acceder, en un primer momento, los pequeños municipios con bajo desarrollo.

La relación entre internacionalización y desarrollo territorial es correlativa. En la mayoría de los casos, al menos en los nacionales, se insertó la dimensión internacional como un componente de los Planes de Desarrollo ya como un objetivo, estrategia o programa. A pesar de lo anterior, falta una visión más integral del desarrollo unida a las estrategias de internacionalización, pues muchas veces el énfasis está en obtener recursos, atraer inversión o aumentar las exportaciones, descuidando otros aspectos tales como la dimensión cultural o la ambiental. Al respecto, algunos de los riesgos que trae la internacionalización son:

- Pérdida de la identidad cultural por las imposiciones que en algún momento pueden exigir las entidades de cooperación. Sería una situación que se conoce como “globalismo localizado”, un fenómeno de la globalización que termina imponiendo criterios transnacionales en las prácticas locales.
- Pérdida de biodiversidad y daño ambiental debido a la mercantilización de lo histórico, lo étnico, lo arqueológico y lo cultural; esto por el afán de conseguir inversión extranjera y recursos del sistema internacional.
- Enfrentamientos, choques y mal entendidos entre el nivel central nacional y el territorial en la medida en que la actividad internacional de las entidades territoriales puede ser asumida como una usurpación de las competencias que tiene el Go-

bierno Nacional en materia de relaciones internacionales y cooperación.

- El proceso de internacionalización puede terminar en una simple actividad de búsqueda de recursos de corte asistencialista y paternalista que no genere un proceso consolidado y consensuado de desarrollo territorial.

En el caso de las experiencias internacionales, se concluye que la postura de algunos actores involucrados en las modalidades de internacionalización es deformada, pues aunque en algunos países de América Latina se han realizado avances alrededor del tema, son muchos los gobiernos centrales que aún persisten, casi y de manera exclusiva, en el manejo de dichos procesos, esto se debe en gran parte a la carencia de mecanismos jurídicos que permitan a los gobiernos territoriales desarrollar este tipo de prácticas y de los enfoques que manejan algunos organismos internacionales frente a la forma y tipo de cooperación que suministran a dichas entidades.

Al describir las experiencias colombianas se observó que algunas entidades territoriales (grandes ciudades,

algunos departamentos) han podido vincularse a los procesos globales implícitos en la internacionalización, siendo esto posible por la participación en redes, hermanamientos, asociaciones o, en general, con algún tipo de cooperación internacional (tradicional y/o descentralizada). Ello les ha permitido diseñar estrategias innovadoras en procura de optimizar su gestión pública, estrechar lazos comerciales que mejoren sus economías y la participación activa en escenarios, anteriormente limitados para este tipo de entidades, donde se discuten temas que intervienen directamente con su desarrollo local.

Por tanto y en procura de avanzar en la ejecución y desarrollo de las actividades de internacionalización es importante, por ahora, contar con el apoyo de los gobiernos centrales y departamentales, pues a partir de estos se pueden generar iniciativas que coadyuven a mejorar los niveles de información y desempeño de las entidades territoriales más pequeñas. Otra medida importante es incluir la dimensión internacional en los planes de desarrollo territorial y para el caso de los pequeños municipios, buscar socios dentro y fuera del territorio, pues de manera aislada las posibilidades de éxito son escasas.

REFERENCIAS

- Acción Social - Presidencia de la República. 2007. *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Albuquerque, F. s. f. *Microempresa, pequeña empresa y desarrollo económico local*. [http://www.bantaba.edu.es/coop/files/view/Desarrollo\\_econ%3%b3mico\\_local](http://www.bantaba.edu.es/coop/files/view/Desarrollo_econ%3%b3mico_local) (Recuperado el 22 de febrero de 2009).
- Alcaldía de Medellín. 2008. Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011. "Medellín es solidaria y competitiva". [http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P\\_desarrollo/index.jsp?idPagina=380](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/index.jsp?idPagina=380). (Recuperado el 3 de mayo de 2009).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2008a. *Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital. Secretaría General, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Hacienda*. <http://www.sdp.gov.co/www/resources/eci.pdf> (Recuperado el 3 de mayo de 2009).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2008b. Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Positiva, Para vivir mejor" 2008-2012. [http://www.sdp.gov.co/www/resources/ttm\\_plan\\_desarrollo\\_distrital.pdf](http://www.sdp.gov.co/www/resources/ttm_plan_desarrollo_distrital.pdf) (Recuperado el 6 de mayo de 2009).
- Barbosa, O. 2008. *Globalización y desmedro de la soberanía de los Estados periféricos. El impacto de los males globales*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Bauman, Z. 2005. *La globalización. Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1a reimpresión.
- Beck, U. 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Barrios, S. 2008. La contribución de la cooperación descentralizada a la estrategia de internacionalización de la ciudad. El caso Rosario. *Revista Observa. Cooperación descentralizada: relaciones entre gobiernos locales y actores territoriales*. Número 5. (Diciembre de 2008):25-30, <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-230.pdf> (Recuperado el 27 de enero de 2009).
- Borja, J. y Castells, M. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.
- Cafero, A. s. f. *La cooperación descentralizada en la Argentina*. <http://www.observ-ocd.org/scripts/ftpisa.dll?fnew?ocd&libreria/201.pdf> (Recuperado el 28 de febrero de 2009).
- Carbonell, M. 2007. "Globalización y derecho. Algunas coordenadas para el debate". La globalización y el orden jurídico. Reflexiones contextuales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 19-35.
- Cortés Velandia, J. L., y Grandas Estepa, D. 2008. *Experiencias en Internacionalización municipal en Colombia*. CERCID. Programa de Relaciones Internacionales. Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Estupiñán Achury, L. 2006. El modelo territorial colombiano: Crisis y perspectivas. *Revista Diálogos y Saberes* No. 25 91-108.
- Instituto de Relaciones Internacionales. 2005. *La inserción internacional de las regiones y los municipios lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Universidad de Viña del Mar. <http://www.forum-localgovts-uealc.org/uploads/file/Insercion%20inter-nal%20regiones%20y%20municipios.pdf> (Recuperado el 10 de abril de 2009).
- Jessop, B. 1999. Crisis del Estado de Bienestar. *Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Jiménez, W. G. 2009. *Derecho y desarrollo. Regulación jurídica y desarrollo local*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, Serie Estudios de Derecho 2.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Gestión pública y desarrollo territorial. Gobernanza para la gestión del desarrollo local*. Niño, B. Compilador. "Descentralización, conflicto, participación y territorio". Universidad Nacional. Bogotá: Rinde.
- \_\_\_\_\_. 2005. "Internacionalización e Integración, los Retos Sobre la Governance y la Gestión Pública de la Ciudad". *Reflexiones de la Administración Pública*. Bogotá: ESAP.
- Kline, C. 2003. "Cultura y globalización". *Globalización y derecho*. Bogotá: Politécnico Gran Colombiano, pp. 47-63.
- Medina, J. y Varela, E. 1996. *Globalización y gestión del desarrollo regional. Perspectivas Latinoamericanas*. Cali: Universidad del Valle.
- Moncayo Jiménez, E. 2003. *Geografía Económica de la Comunidad Andina. Las regiones activas en el mercado comunitario*. Bogotá: Comunidad Andina de Naciones.
- Ochoa, Pineda y Jiménez. 2009. "Internacionalización y desarrollo territorial. Aproximación teórica". *Encuentro Nacional de Investigación en Administración Pública*, 9 y 10 de diciembre, Bogotá, Colombia.
- Parra Pulido, C. 2009. *Internacionalización para el desarrollo local: Marco de actuación y competencias de las entidades territoriales frente a la internacionalización*. Tesis de grado. Escuela Superior de Administración Pública.
- Ponce Adame, E. 2005. "Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: Competitividad y cooperación". *Políticas públicas: cambio social e institucional*. Mendoza, Juan. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Rodríguez Gelfenstein, S. 2005. *Relaciones Internacionales Descentralizadas, una experiencia desde Chiapas*. Encuentro La inserción internacional de Chile. Perspectiva desde las regiones, abril 25 de 2005. Punta Arenas, Chile. [http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68341\\_recurso\\_1.pdf](http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68341_recurso_1.pdf) (Recuperado el 15 de abril de 2009).
- Santos, B. de S. 2002. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. 2a reimpresión. Bogotá: Universidad Nacional-ILSA.
- Secretaría Distrital de Hacienda. 2007. "La cooperación internacional en Bogotá, D.C. (1995-2006)". *Cuadernos de la Ciudad. Serie Ingresos y Gastos Públicos No. 8*. [http://www.shd.gov.co/pls/portal/docs/PAGE/PORTAL\\_INTERNET/PUBLICACIONES/EST\\_FIS\\_PUB/CUA-](http://www.shd.gov.co/pls/portal/docs/PAGE/PORTAL_INTERNET/PUBLICACIONES/EST_FIS_PUB/CUA-)

DERNOS%20DE%20LA%20CIUDAD/I Y G 8 COOPERACION INTNAL.PDF (Recuperado el 3 de mayo de 2009).

Serra, A. 2008. "Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales". *La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL*. Barcelona: Colección de Estudios de Investigación.

Sistema Integrado de Cooperación Descentralizada. s. f. Cooperación Descentralizada Lineamientos. Gobierno de Chile, [http://www.cooperacion-descentralizada.gov.cl/1511/proper-](http://www.cooperacion-descentralizada.gov.cl/1511/proper-tyvalue-26513.html)

[tyvalue-26513.html](http://www.cooperacion-descentralizada.gov.cl/1511/proper-tyvalue-26513.html). (Recuperado el 12 de marzo de 2009).

Twining, W. 2003. *Derecho y globalización*. Bogotá: Universidad de los Andes

Veeduría Ciudadana para el Plan de Desarrollo de Medellín. s. f. Pronunciamiento público "Plan de Desarrollo 2004-2007. Medellín, compromiso de toda la ciudadanía". Seguimiento y Evaluación Enero de 2004-Diciembre de 2007, [www.viva.org.co/cajavirtual/svc0106/download.php?archivo=articulo11](http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0106/download.php?archivo=articulo11) (Recuperado el 28 de Abril de 2009).

Zea Durán, M. C. 2002. *Fundamentos jurídicos sobre la cooperación internacional en Colombia*. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI. Bogotá.

Zubelzú, G. 2004. *Provincias y relaciones internacionales*. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Buenos Aires. [http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68378\\_recurso\\_1.pdf](http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68378_recurso_1.pdf) (Recuperado el 3 de mayo de 2009).

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Jiménez, William Guillermo; Ochoa, Ana María y Pineda, Erica Johana. 2010. Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 113-130.	Jiménez, William Guillermo; Ochoa, Ana María y Pineda, Erica Johana. (2010). Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 113-130.	Jiménez, William Guillermo; Ochoa, Ana María y Pineda, Erica Johana. "Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 113-130.

resumen

Este artículo se centra en la necesidad de cooperación entre las empresas. La conformación de *clusters* es una expresión de la cooperación interorganizacional, muy estudiada desde el enfoque neoschumpeteriano, y se especializa en el flujo de productos, servicios, capitales, trabajadores y conocimientos entre los agentes que integran los sectores productivos de los países. Su conformación concede a los agentes participantes una serie de ventajas que de forma aislada difícilmente podrían alcanzar. Mediante la cooperación, a las empresas les es posible lograr una mayor flexibilidad y un más eficiente y eficaz acceso a nuevos conocimientos aplicados en las diversas actividades de la cadena de valor, todo lo cual podría redundar en la optimización de la competitividad.

**Palabras clave:** Cooperación entre empresas, *clusters*, complejidad, caos y rutinas.

abstract

**A schumpeterian contribution towards studying cooperation between firms: complexity, chaos and routines as enhancers**

This article focuses on the need for cooperation amongst companies. Clustering is an expression of inter-organisational cooperation which has been studied in depth by Neo-Schumpeterian thinking and specialises in the flow of products, services, capitals, workers and knowledge amongst the different agents comprising countries' production sectors. Forming clusters provides each participating agent with a series of advantages which they would hardly achieve if acting separately. Companies can obtain greater flexibility and a more efficient and accurate access to new knowledge through cooperation applied to the many activities involved in the value chain, – all of which could redound to optimising competitiveness.

**Key words:** Cooperation between firms, cluster, complexity, chaos and routine.

resumo

**Contributo Neo-schumpeteriano para o estudo da cooperação entre empresas: a complexidade, o caos e as rotinas como elementos potenciadores**

Este artigo centra-se na necessidade de cooperação entre as empresas. A conformação de *clusters* é uma expressão da cooperação interorganizacional, muito estudada desde o ponto de vista neoschumpeteriano, e especializa-se no fluxo de produtos, serviços, capitais, trabalhadores e conhecimentos entre os agentes que integram os sectores produtivos dos países. A sua conformação permite aos participantes uma série de vantagens que de forma isolada difícilmente poderiam alcançar. Mediante a cooperação às empresas é-lhes possível lograr uma maior flexibilidade, e um mais eficiente e eficaz acesso a novos conhecimentos aplicados nas diversas actividades da cadeia de valor, tudo aquilo que poderia redundar na optimização da competitividade.

**Palavras-Chave:** Cooperação entre empresas, *clusters*, complexidade, caos e rotinas.

Recibido: junio de 2010 / Aprobado: agosto de 2010

**CORRESPONDENCIA:** Diego Armando Barrera Ayala, Departamento de Comunicación Social, Facultad de Ciencias Sociales, Barrio Universitario s/n, Universidad de Concepción, Concepción, Chile. Suramérica.

Berumen, Sergio A. 2010. Una aportación neoschumpeteriana al estudio de la cooperación entre empresas: la complejidad, el caos y las rutinas como elementos potenciadores. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 131-144.

# Una aportación neoschumpeteriana al estudio de la cooperación entre empresas: la complejidad, el caos y las rutinas como elementos potenciadores

SERGIO A. BERUMEN

## 1. Introducción

Para el enfoque neoschumpeteriano la elección de las estrategias de las empresas está circunscrita en los recursos con los que cuentan y por la identificación que los directivos tengan con los proyectos, por las características de los sistemas de financiación, de innovación y de producción que, junto con el tipo de sector empresarial y fuente y uso de tecnología, determinan el *entorno empresarial* en el que se desenvuelven las empresas. En el cuadro 1 se muestran los diferentes tipos de estrategia que están a disposición de las empresas.

**Cuadro 1. Tipos de estrategias (corporativa, tecnológica y de productos)**

Sectores económicos por tipo de rivalidad empresarial dominante, y por fuente y uso de tecnología	Estrategias corporativas	Estrategias tecnológicas	Estrategias por productos
Industrias intensivas en recursos naturales	Líder	Ofensiva	Genérica
Industrias dominadas por el proveedor	Seguidor cercano	Defensiva	Ampliamente diversificada
Industrias intensivas en información	Seguidor lejano	Imitativa	Diversificación limitada
Industrias intensivas en escala	Inmóvil	Dependiente	Nicho
Industrias intensivas en escala	Salida	Tradicional	
Industrias de proveedores especializados		Oportunista	

*Fuente:* elaboración propia a partir de Freeman, Soete (1997) y Lazconick y West (1998).

\* Profesor titular, Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Rey Juan Carlos.

**CORREO ELECTRÓNICO:** sergio.berumen@urjc.es

En este artículo se verá que la conformación de *clusters* permite a los agentes participantes una serie de ventajas que de forma aislada difícilmente se podrían alcanzar; estas ventajas son un aliciente adicional que tienen los agentes para cooperar, aunque en particular se destaca la optimización de la competitividad. Por medio de la cooperación a los agentes les es posible lograr una mayor flexibilidad y el acceso a nuevos conocimientos e información respecto a las actividades que conforman la cadena de valor. La principal contribución de este trabajo se centra en exponer: i) las razones estratégicas y las razones operativas para la conformación de empresas cooperantes; ii) las condiciones ambientales para la conformación de empresas cooperantes; iii) las características de los *clusters*; iv) mostrar la clasificación tecnológica de las empresas con base en sus actividades económicas; y v), la clasificación de los *clusters*.

## 2. Las empresas y los *clusters*

La diferencia entre la empresa y el *cluster* radica en el grado de soberanía que existe entre una y otro. La organización se caracteriza porque su soberanía es plena y su interés es la autorregulación conforme a los principios que esta determina, mientras que el *cluster* tiene el interés de agrupar a diversas organizaciones que acceden a cooperar en la concreción de fines comunes entre ellas. Cada una de estas *organizaciones* cederá una parte de su soberanía y conformarán un *cluster estratégico*, pues comprende que el todo siempre será mucho más que la suma de las partes en lo individual.

De acuerdo con Karlsson (2007), en las organizaciones y en los *clusters* actuales existen patrones de conductas regulares y predecibles, muchas veces formalizados por medio de los manuales y protocolos de funciones y procedimientos. En estos, los individuos tratan de reproducir esos patrones de conducta a través de la asimilación de información, por imitación o aprendizaje. Sin embargo, durante este proceso es posible que debido a una acumulación de información, o por la presencia de errores en el proceso de transmisión de la información, surjan procesos diferentes, que de impactar negativamente en la organización pueden propiciar su desaparición, pero si es una interacción positiva, entonces esos nuevos procesos perdurarán y transmitirán las características adquiridas mediante el aprendizaje. Esto se sustenta en los principios del modelo de evolución lamarkiana, en el cual los individuos, al interactuar entre sí en

las organizaciones, asumen roles y crean cultura (a diferencia de las células, las plantas o los animales, los seres humanos poseen la capacidad de desear una conducta o un proceder en el futuro), por lo que en la organización se establecen procesos de planificación que generan una inducción a los cambios. En función de lo anterior, es posible deducir que los procesos de innovación pueden ser el resultado de cambios inducidos y planificados o de cambios revolucionarios surgidos por procesos aleatorios y derivados de las interacciones con las variables medioambientales, tecnológicas y económicas.

Las grandes transiciones que se observan a nivel macro que están asociadas con el surgimiento de nuevas formas organizacionales: hay simetría cuando se tiene una hoja en blanco, pero no hay información; pero cuando la simetría se rompe, es decir, cuando se escribe en esa hoja en blanco, se establece un incremento de la organización y de la información. De igual manera, las organizaciones y los *clusters* surgen debido a un proceso de autoorganización de los agentes que las conforman en la búsqueda de un fin determinado, y se desarrollan a partir de las interacciones tanto internas como externas, y es cuando evolucionan de manera gradual hasta que (a través de un proceso de innovación) se generan revoluciones debido a un acontecimiento espontáneo. Este acontecimiento genera un impacto como consecuencia de los artefactos culturales y tecnológicos (que generan los mismos individuos, las organizaciones y los *clusters* con los que coevolucionan), y a partir de ahí surge un proceso de evolución con el mejoramiento de las tecnologías y los procesos que paulatinamente darán lugar a nuevas estructuras organizacionales y *clusters* estratégicos capaces de adaptarse al ambiente que prevalece.

En virtud de lo anterior, las organizaciones y los *clusters* modifican sus procesos y estructuras en función de la evolución biológica, económica, sociocultural y tecnológica, de tal forma que los artefactos culturales y tecnológicos que fueron creados y modificados, a su vez nos modifican a nosotros, a las organizaciones y a los *clusters*. Como lo señalan Ayele et ál. (2010), es habitual que en el universo tecnológico y cultural se presenten hechos innovadores de gran trascendencia que constituyen revoluciones, y que ayudan a alcanzar tanto metas humanas como un nuevo nivel de orden, como ocurrió con las así llamadas revoluciones agrícolas, industrial y del conocimiento.

Generalmente, los grupos tienden a formar sistemas y no a funcionar de manera aislada: están vincula-

dos con otros grupos y sistemas, evolucionan en conjunto y utilizan los instrumentos o máquinas que la humanidad ha inventado. En este nivel se encuentran a las poblaciones de organismos y a las comunidades determinadas por la cultura y los desarrollos tecnológicos. Y es precisamente esa interacción entre los sistemas o grupos de esos subsistemas, junto con los instrumentos culturales o tecnológicos que ellos crean, lo que ha propiciado las denominadas grandes *olas* o transiciones, que de acuerdo con Kondratiev (1926 y 1928) cada ola termina cuando las tecnologías llegan a su límite y eventualmente se manifiesta en una caída del crecimiento económico.

Otra forma de analizar la evolución en las organizaciones y los *clusters* es a partir de la metáfora de la complejidad y el caos, desarrollada por autores como Burrell y Morgan (1979) y más tarde por Garud y Kumaraswamy (1993). La analogía entre los sistemas biológicos y los sociales ha sido retomada por diferentes autores de diversas disciplinas. Bajo este enfoque la selección natural no es solamente un proceso biológico, sino además un proceso termodinámico, como lo señala la teoría del caos. La selección natural es una transición del caos al orden mediante pasos lentos y aleatorios de mutación, selección y supervivencia del más apto. En situaciones lejanas al equilibrio se pueden amplificar las fluctuaciones de las variables del sistema y llevar a inestabilidades, a partir de las cuales aparecen organizaciones y estructuras nuevas (o evoluciones cualitativas de las existentes, como los *clusters*). Incluso en sistemas de cambio lento pueden aparecer *saltos* y discontinuidades, seguidos de una reorganización estructural del sistema. En determinados puntos críticos o bifurcaciones, eventos muy pequeños pueden tener efectos macro significativos, en el sentido de que ellos deciden qué camino va a tomar el sistema, hecho que introduce un elemento aleatorio y hace indeterminados a los procesos autoorganizativos en condiciones de ausencia de equilibrio.

En estos procesos se combinan la necesidad y el azar, lo que genera trayectorias históricas únicas e irreversibles en las cuales el futuro, en lugar de estar dado, se crea a lo largo de un sendero evolutivo. De igual forma, muchos de estos sistemas llevan a la emergencia espontánea de estructuras macroscópicas coherentes a partir del comportamiento aparentemente incoordinado de sus partes componentes a nivel micro. Incluso en algunas circunstancias el equilibrio es sinónimo de desorden y caos, mientras que del no equilibrio surge, a través de procesos autoorganizati-

vos, el orden. Para Prigogine (1997, 150 y ss.) la vinculación entre estas ideas con las ciencias sociales es evidente, porque para él la sociedad es un sistema no lineal, donde lo que hace cada individuo repercute y se amplifica por efecto de sus múltiples vínculos con el medio social.

Esta no linealidad ha crecido notoriamente como resultado de la intensificación de intercambios de todo tipo, propios de las sociedades posmodernas. En los análisis de los economistas de pensamiento neoschumpeteriano se enfatiza la necesidad del análisis micro, ya que cualquier programa de investigación debe reposar en alguna teoría sobre el comportamiento de los individuos y sus interacciones (Verspagen 2002 y Foster 2004)). Tales microfundamentos deben basarse en la consideración explícita de procesos evolucionistas de aprendizaje y selección entre agentes heterogéneos y limitadamente racionales que operan en ambientes no estacionarios y complejos. Estos nuevos microfundamentos parten de los siguientes hechos:

- Las creencias individuales y colectivas son relevantes.
- En un contexto de información imperfecta es preciso que existan instituciones que generen un esquema de incentivos, evaluación de desempeños y flujos de información.
- Los comportamientos institucionalizados (gobernados por reglas que se aplican repetidamente a lo largo del tiempo) pueden tener un efecto estabilizador sobre las variables macro.
- Los intercambios económicos son imposibles sin normas preexistentes y organizaciones de monitoreo.
- Las conductas de los individuos deben ser descritas a partir de rutinas no óptimas que cambian solo lentamente a lo largo del tiempo; estas rutinas operan en el mismo sentido que las instituciones, al contabilizar los comportamientos heterogéneos de los individuos.
- Como en su día lo estudiaron Nelson y Winter (1982), Winter (1987) y Teece (1998), todos ellos notables autores del pensamiento neoschumpeteriano, las rutinas son el resultado de procesos de aprendizaje en los que se consolidan formas de respuesta casi automáticas y que incluyen grandes cantidades de conocimiento tácito; al mismo tiempo, los individuos, al actuar en ambientes

complejos y no estacionarios, deben realizar desarrollos *creativos* con base en sus propias rutinas.

Por consiguiente, Collison (2001) afirma que tanto el comportamiento individual como el colectivo se describen en términos de reglas de decisión *rutinizadas*, criterios de mayor nivel que gobiernan su implantación y, finalmente, procesos de aprendizaje que cambian las reglas y las metarreglas. Pero no solo los procesos de aprendizaje son importantes, sino también los de *olvido*, ya que los hábitos adquiridos pueden bloquear la incorporación de nuevos conocimientos (véase Pentland, Haerem y Hillison (2010)). Parte de este proceso de olvido no solo se relaciona con la eliminación de conocimientos, sino también de conocimientos, habilidades, aptitudes y valores. El carácter interactivo, social y culturalmente enraizado de los procesos de aprendizaje, generalmente implica secuencias de intercambios de mensajes entre personas de diferentes departamentos, niveles, empresas o incluso entre personas provenientes de diversos ámbitos de la sociedad. El aprendizaje también se enmarca en una determinada infraestructura institucional (sistema educativo, comunicaciones, etc.) y en esquemas específicos de *apropiabilidad* de sus retornos (patentes, derechos de propiedad industrial e intelectual, marcas registradas, etc.). Puede ocurrir entonces que instituciones que en ciertos períodos han sido proclives a estimular la innovación pueden dejar de hacerlo si las circunstancias cambian.

En el estricto sentido del ámbito productivo, Isaksson (1998), Shoengen (2001) y Bremen et ál. (2005), Karlsson (2007), entre otros, observaron que los *clusters* pueden ser definidos como un agrupamiento o concentración de empresas o agentes interdependientes en un espacio geográfico determinado y que tienen la finalidad de crear un sistema de producción local o un sistema social. En la literatura especializada los expertos han denominado a las asociaciones entre agentes (generalmente empresas) con diversos nombres, como el de *distrito industrial* (creado por Alfred Marshall), *polo de desarrollo*, *encadenamientos productivos*, *redes de trabajo* y el más popular entre los economistas contemporáneos, *clusters*. Marshall, en su *Industry and Trade* (Industria y Comercio, de 1919) concibió al distrito industrial como una evolución natural del mercado, caracterizado por un *ambiente* de información tácita compartida entre los miembros de una comunidad geográficamente identificable. Estas observaciones llevaron a generar los conceptos de *economías externas* a las empresas y a

las industrias, y que la presencia o ausencia de estas *economías externas* tenía una fuerte influencia sobre el éxito o fracaso de empresas y sectores industriales. El concepto de *polo de desarrollo* fue creado con la intención de potenciar esas *economías externas* por medio de la intervención gubernamental, y de ese modo atraer la inversión de empresas a determinados giros industriales ubicados en zonas geográficas específicas. Era tarea de los gobiernos el establecimiento del giro industrial inicial o base del polo, procurando que este presentara las características de un *monopolio natural* (economías crecientes a escala estáticas)<sup>1</sup>.

### 3. Razones estratégicas y razones operativas para la cooperación entre empresas

Dessy (2007) ha corroborado que la conformación de *clusters* permite a los agentes participantes una serie de ventajas que de forma aislada difícilmente se podrían alcanzar; estas ventajas son un aliciente adicional que tienen los agentes para cooperar, aunque en particular se destaca la potenciación de la competitividad. Mediante la conformación de *clusters* a los agentes les es posible lograr una mayor flexibilidad y la eventualidad para obtener nuevos conocimientos e información respecto a las actividades que conforman la cadena de valor (ver Nadvi y Halder, 2005). Las razones para concretar los *clusters* pueden ser estratégicas y operativas, como se muestra en el siguiente cuadro.

---

<sup>1</sup> Como lo expresan Ionita, Ursacescu y Burlacu (2009), los abusos en el uso del concepto de polo de desarrollo, originalmente creado por Hansen (1963), y los frecuentes fracasos derivados de estos excesos llevaron a un extremo igualmente peligroso en la década de los setenta, al considerar que: i) cualquier resultado de la libre operación del mercado es óptimo; ii) las empresas son competitivas por sí solas; y iii) las economías externas (de aglomeración y concentración) no existen, o de existir, su efecto es marginal o insignificante. Algunas de las principales lecciones de la variada interpretación del concepto han sido:

- Los excesos en la aplicación de una medida conllevan a una reacción igualmente poderosa en sentido contrario.
- Esta *sobrerreacción* provoca la pérdida de conocimientos adquiridos, frecuentemente no recuperables. Esta pérdida de conocimiento frecuentemente implica que se cometan excesos igualmente graves, pero de signo contrario, con lo cual se cierra el ciclo.

**Cuadro 2. Razones estratégicas y razones operativas para la conformación de *clusters***

Razones estratégicas	Razones operativas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ahorro de tiempo en la obtención de ventajas competitivas.</li> <li>2. Generación de sinergias directas y de sinergias diferidas (si bien puede que no haya sinergia hoy, dadas las condiciones puede que aparezca mañana).</li> <li>3. Favorecerse de externalidades que aparecen en el entorno cooperativo, además de las ventajas objeto del acuerdo.</li> <li>4. Conseguir el acceso a nuevos mercados de difícil acceso, tanto internacionales, nacionales, regionales y locales, sean del mismo o de diferente sector industrial, adelantándose a otros competidores y de forma menos costosa.</li> <li>5. Control de una mayor parte de un mercado concreto y su reparto.</li> <li>6. Contrarrestar el efecto de un posible monopolio de oferta o demanda.</li> <li>7. Disminuir la concurrencia para alcanzar una posición dominante.</li> <li>8. Mantenimiento de la flexibilidad de la organización (por no necesitar de una estructura pesada, de activos materiales o de personal), por utilizar una misma tecnología.</li> <li>9. Posibilitar un mejor acceso a las fuentes de financiación.</li> <li>10. Reconvertir un sector determinado, mediante la racionalización y modernización de las instalaciones productivas, adecuando las capacidades de producción y los precios.</li> <li>11. Adoptar una medida de fuerza ante los poderes públicos.</li> <li>12. Facilidad para conseguir bonificaciones, exenciones fiscales y subvenciones.</li> <li>13. Equilibrio de resultados, cuando se asocian empresas a las que les afecta de forma diferente la evolución del ciclo económico.</li> <li>14. Equilibrio de resultados, cuando se asocian empresas con productos en diferentes etapas del ciclo de vida.</li> <li>15. Aprendizaje del proceso de cooperación orientado a <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer sus problemas (influencia de costos de transacción).</li> <li>• Descubrir posibles socios para cooperaciones futuras.</li> <li>• Prepararse para poder cooperar con organizaciones de objetivos más amplios.</li> <li>• Potenciar la creatividad.</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De los resultados económico-financieros: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compartir costos al compartir riesgos en las inversiones y en su financiación.</li> <li>• Traslado de gastos fijos a variables, rebajando el umbral de rentabilidad financiera o punto de equilibrio.</li> <li>• Incremento de la rentabilidad económica y la rentabilidad financiera al disminuir las inversiones en activos y las financiaciones con recursos propios.</li> <li>• Reducir el período de maduración, disminuyendo consecuentemente el circulante e incrementando la liquidez.</li> </ul> </li> <li>2. Adquirir las habilidades y conocimientos del socio (<i>partner</i>) en cualquier actividad de la cadena de valor, consiguiendo economías de acceso al conocimiento de una forma rápida, alcanzando un grado de investigación adecuado y otras ventajas a lo largo de la cadena.</li> <li>3. Lograr economías de escala y de experiencia por incremento de la producción-comercialización de los agentes participantes, bien sea a través de la especialización (acuerdos verticales) o por ser conjunta (acuerdos horizontales).</li> <li>4. Consecución de economías de alcance, al compartir algún tipo de recursos, ahorrando inversiones.</li> <li>5. Mejorar las condiciones respecto a competidores o clientes y a proveedores al haber aumentado el poder de mercado.</li> <li>6. Fiabilidad en el suministro de inputs y a precio más reducido.</li> <li>7. Aseguramiento de la calidad de los inputs.</li> <li>8. Reducción de los volúmenes de existencias.</li> <li>9. Control sobre la distribución del producto final.</li> </ol> <p>Crear una infraestructura de distribución.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Dessy (2007) y Falck et ál. (2008).

En virtud de lo anterior, los *clusters* consisten en: i) un grupo coordinado de agentes que pertenecen al mismo o a diferentes sectores productivos; ii) que desarrollan diferentes niveles de la cadena de producción o de servicios complementarios; iii) o que desempeñan labores diversas al ámbito empresarial, como el sector gubernamental o de la generación de conocimientos, como las universidades y los centros de investigación; y iv),

que en lo individual ostentan diferentes habilidades y/o conocimientos o que poseen una particular base de un mismo segmento de la demanda en un mercado específico, entre otros aspectos. La conformación de *clusters* comprende la consolidación de la información compartida entre los participantes, lo cual implica la necesidad de desarrollar códigos de lenguaje comunes y canales de comunicación que permitan el

adecuado flujo del conocimiento. Los objetivos de la conformación de *clusters* son múltiples; algunos de los principales son:

- Concretar o consolidar las fuentes de oferta o demanda.
- Mayor flujo de transferencia de tecnología de una empresa a otra.
- Complementariedad tecnológica entre las empresas participantes.
- Economías de escala y alcance (en la producción a otros campos).
- Comercialización de productos.
- La especialización en habilidades concretas.
- Incrementar la flexibilidad y las fortalezas.

- Diversificar el riesgo.
- Potenciar las ventajas y los conocimientos.
- La reducción de costos.

Con posterioridad a la obtención de los objetivos, los *clusters* pueden sobrevivir si se plantean nuevos retos constantemente, o bien desaparecer (Cooke 2001 y Brett et ál. 2008). Los *clusters* de tipo industrial están constituidos por una estructura institucional que rige a la organización eficiente de las actividades económicas, y que lo hace a través de la coordinación de los vínculos sistemáticos que se establecen entre las empresas participantes en las cadenas de producción. Este tipo de sistemas únicamente opera apropiadamente cuando hay respaldado de convenciones, hábitos y reglas no escritas. En el cuadro 3 se exponen las condiciones ambientales que favorecen o determinan la formación de *clusters*.

**Cuadro 3. Condiciones ambientales para la conformación de *clusters***

	Alto potencial para la concreción de <i>clusters</i>	Bajo potencial para la concreción de <i>clusters</i>
A nivel metaeconómico	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cultura cooperativa.</li> <li>✓ Aprendizaje interactivo.</li> <li>✓ Asociación por consenso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cultura individualista y competitiva.</li> <li>✓ Instituciones proclives al disenso.</li> </ul>
A nivel macroeconómico	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Autonomía para el ejercicio y gasto de los recursos económicos.</li> <li>✓ Instituciones privadas a nivel local y en los aspectos financieros.</li> <li>✓ Influencia local en la aplicación y seguimiento de las políticas de la infraestructura.</li> <li>✓ Estrategias locales entre las industrias y las universidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Centralización en el ejercicio y gasto de los recursos económicos.</li> <li>✓ Organizaciones financieras a nivel nacional.</li> <li>✓ Una limitada influencia local de las políticas de infraestructura.</li> <li>✓ Pobres o nulas políticas de innovación.</li> </ul>
A nivel microeconómico	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Relaciones laborales armoniosas.</li> <li>✓ Trabajo dirigido y coordinado.</li> <li>✓ Exteriorizan sus problemas.</li> <li>✓ Investigación, desarrollo e innovación interactiva y dispuesta a ser compartida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Relaciones laborales que tienden al disenso y a la confrontación.</li> <li>✓ Competencias individuales y con resistencia a compartirlas.</li> <li>✓ Interiorizan los problemas.</li> <li>✓ Investigación, desarrollo e innovación privativa y no dispuesta a ser compartida.</li> </ul>
A nivel de la política organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incluyente</li> <li>✓ Monitoreo</li> <li>✓ Consultante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Excluyente</li> <li>✓ Reactiva</li> <li>✓ Imperativa</li> <li>✓ Jerárquica</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de De Propriis (2006).

La coordinación de esfuerzos en inversión, y particularmente en el diseño, investigación, desarrollo e innovación, frecuentemente requiere de un constante e intenso contacto entre los agentes. La coordinación de una política tecnológica dinámica es la mayor ventaja de los *clusters*, de modo que las industrias dinámicas en el uso, desarrollo e implantación de tecnología ofrecen grandes oportunidades para la conformación de *clusters* productivos. Hay un proceso de coevolu-

ción entre las características de los regímenes tecnológicos, las estrategias tecnológicas adoptadas por las empresas, así como de los *clusters* orientados a la aceleración de los procesos de innovación.

Se identifican tres características de los regímenes tecnológicos que pueden impactar negativamente en el desarrollo de los *clusters*: i) la falta de acumulación de conocimiento tecnológico en cada régimen;

ii) las condiciones inadecuadas para la generación y asimilación de las innovaciones; y iii) las características del conocimiento relevante que deben ser aprovechadas para generar innovaciones tecnológicas. Asimismo, los *clusters* pueden ser clasificados de acuerdo a la complejidad de los sistemas tecnológicos en los términos de: i) la arquitectura de productos y de la interconectividad de las actividades de producción; y ii) la complejidad de los regímenes tecnológicos en los términos de la diversidad del

conocimiento y de las competencias y habilidades necesarias. El adecuado uso de ambos criterios permite crear cuatro tipos diferentes de *clusters*: i) tradicionales, basados en la subcontratación; ii) de trabajo, basados en el ensamblaje modular; iii) basados en productos complejos; y iv), basados en la investigación, desarrollo, innovación e implantación de la tecnología. En el siguiente cuadro se muestran las principales características de los *clusters* de acuerdo a su tipología.

**Cuadro 4. Características de los *clusters***

	<i>Clusters</i> tradicionales, basados en la subcontratación	<i>Clusters</i> basados en el ensamblaje modular	<i>Clusters</i> basados en productos complejos	<i>Clusters</i> basados en la I + D + i e implantación de la tecnología
Principales características	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Especialización funcional de los insumos en los diversos niveles del proceso de producción.</li> <li>✓ La fuente principal del progreso tecnológico proviene de fuera del cluster.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Acuerdos de subcontratación para el ambiente de producción en masa.</li> <li>✓ Jerarquía compleja de los componentes y de los subsistemas.</li> <li>✓ Intercambio jerárquico de la información.</li> <li>✓ Componentes críticos de la innovación.</li> <li>✓ Ganancias competitivas que obedecen a la reducción de costos en los componentes.</li> <li>✓ Economías de escala.</li> <li>✓ Desarrollo tecnológico de productos basado en un incremento modular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Organizados con base en un proyecto específico.</li> <li>✓ Producción de alto valor (v. gr. ingeniería intensiva), y los productos orientados al cliente.</li> <li>✓ Sufren de pequeños problemas constantemente.</li> <li>✓ Competitividad basada en un alto rendimiento en la solución de demandas específicas para clientes con necesidades sofisticadas.</li> <li>✓ Usuarios que se implican en el desarrollo.</li> <li>✓ Innovación basada en relaciones complejas entre los sistemas semiautónomos.</li> <li>✓ Integración en diversas bases de conocimiento.</li> <li>✓ Reducción de costos y tiempo a través de la implantación de procesos de ingeniería paralelos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desarrollo de productos basados en nuevas tecnologías.</li> <li>✓ Integración basada en conocimientos complejos.</li> <li>✓ Destacada importancia y financiación de la I + D + i.</li> <li>✓ Baja complejidad de las actividades de producción.</li> <li>✓ Ganancia basada en la integración de habilidades complementarias.</li> <li>✓ Alta horizontalidad y baja verticalidad en el intercambio de información.</li> <li>✓ Las propiedades del producto están definidas por una base de interacciones recíprocas y de mecanismos de aprendizaje entre productores, proveedores y clientes.</li> </ul>
Flujos materiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Coordinación promovida por los vendedores a través de definiciones sobre nuevos diseños.</li> <li>✓ Coordinación promovida por las empresas implicadas al final de la cadena de producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Implantación de protocolos basados en los principios del just-in-time (entrega a tiempo).</li> <li>✓ Proyectos orientados al codesarrollo de nuevos componentes y subsistemas entre los ensambladores y los proveedores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Técnicas específicas para la gestión de proyectos.</li> <li>✓ Uso intensivo en la coordinación de mecanismos no basados en el mercado, sino en acuerdos de cooperación ex ante.</li> <li>✓ Técnicas de negociación entre los niveles de diseño, desarrollo y manufactura.</li> </ul>	
Flujos de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No hay intercambio sistemático de la información sobre las mejoras y calidad de los componentes.</li> <li>✓ Los flujos de la información tienden a asumir que esta siempre viene de los vendedores y de las empresas que se dedican al ensamblaje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El flujo de la información asume un carácter en dos vías.</li> <li>✓ Uso intensivo de la informática (en especial de las telecomunicaciones).</li> <li>✓ Desarrollo de códigos específicos de comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los usuarios se implican intensivamente en el afán de definir sus necesidades y de optimizar el producto.</li> <li>✓ Intenso intercambio de información sobre las propiedades de los subsistemas.</li> <li>✓ Flujo de la información a través de dos vías, y tendiente a integrar recursos intangibles.</li> <li>✓ Asistencia técnica entre usuarios y entre los sistemas integrados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Usualmente son complejos, e implican una retroalimentación entre los participantes y niveles de la I + D + i.</li> <li>✓ El flujo se basa en las relaciones interpersonales e intergrupales; a través de dicha transmisión se puede generar conocimiento tácito.</li> </ul>

	<b>Clusters tradicionales, basados en la subcontratación</b>	<b>Clusters basados en el ensamblaje modular</b>	<b>Clusters basados en productos complejos</b>	<b>Clusters basados en la I + D + i e implantación de la tecnología</b>
Complejidad tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Baja</li> <li>✓ Simplicidad en la base de conocimientos.</li> <li>✓ Altos márgenes de tolerancia en términos de los procedimientos productivos y de los niveles de calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Alto nivel, altos volúmenes, alta variedad y alta complejidad técnica.</li> <li>✓ Diseños complejos basados en mecanismos lineares de vinculación.</li> <li>✓ Arquitectura modular que permite diferentes combinaciones de los componentes y de subensamblaje con la utilización de plataformas similares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Altos niveles.</li> <li>✓ Extremo e intensivo en ingeniería.</li> <li>✓ Arquitectura no linear.</li> <li>✓ Bajos márgenes de tolerancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La complejidad de la producción tecnológica de la producción es relativamente baja.</li> <li>✓ Productos con un alto valor pero de un bajo volumen.</li> <li>✓ Sustentada en altos e intensivos esfuerzos de I + D + i.</li> </ul>
Aprendizaje interactivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Esfuerzo de las competencias que permiten una mejora de los productos y los componentes.</li> <li>✓ Difusión de mayores estándares de sofisticación técnica y de controles y procedimientos más rígidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mejoras continuas de los componentes existentes.</li> <li>✓ Desarrollo de nuevos componentes y subsistemas para ser incorporados en la arquitectura existente.</li> <li>✓ Desarrollo de nuevas variedades de productos basado en la misma arquitectura.</li> <li>✓ Redefiniciones periódicas y adaptaciones de la arquitectura a las nuevas necesidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adaptación de productos de acuerdo a las necesidades de los compradores.</li> <li>✓ Reforzamiento de las competencias de los sistemas integrados.</li> <li>✓ La consolidación de los mercados no debe basarse en complejas transacciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ División del trabajo en términos de esfuerzos innovadores.</li> <li>✓ Conexiones más estrechas entre la tecnología de base y los usuarios finales de las empresas.</li> <li>✓ Definiciones de apropiabilidad.</li> <li>✓ Definiciones de códigos de lenguaje entre los diferentes campos cognitivos.</li> </ul>
Esfuerzos orientados a la generación de innovaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No sistémicos.</li> <li>✓ Innovación incremental.</li> <li>✓ Centralización de las actividades de diseño en las empresas ensambladoras o en los vendedores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ "Innovaciones programadas".</li> <li>✓ Componentes hechos por proveedores en coordinación con los ensambladores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Interfases complejas entre proveedores y usuarios.</li> <li>✓ Compatibilizar el marketing con los atributos técnicos orientados a diversos componentes.</li> <li>✓ Cambios en las formas de los componentes y subsistemas, de modo que formen una arquitectura del producto.</li> <li>✓ Rutas innovadoras orientadas a lograr acuerdos ex ante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Interdisciplinariedad de los procesos de I + D + i con base en fuertes interconexiones entre los tecnólogos y las infraestructuras científicas.</li> </ul>
Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estructuras dispersas con un bajo nivel de jerarquización que abarque todo el sistema integralmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Basada en un rol central, optimizado por un equipo de expertos en los temas de los clusters.</li> <li>✓ Jerarquización de los proveedores del subsistema y de los componentes, de acuerdo con el manejo técnico y con la intensidad de la interacción con las cabezas de los ensambladores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sistema integrador y de sus proveedores.</li> <li>✓ Estructura de gobierno relativamente flexible basada en proyectos específicos.</li> <li>✓ Jerarquización de acuerdo a los subsistemas y sus componentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Basada en la definición de tareas de acuerdo a los requerimientos orientados a las diferentes etapas del proceso de I + D + i.</li> <li>✓ Coordinación de las relaciones interclusters para que fluyan en tres vías: i) inducción a los usuarios; ii) la tecnología basada en acuerdos entre empresas; y iii) consolidación a partir de un acuerdo previo.</li> <li>✓ Alta certidumbre.</li> <li>✓ La compenetración entre los dueños de los derechos tecnológicos y los usuarios finales permite mantener incentivos y relaciones basados en la cooperación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de De Propriis (2006).

Sin importar el grado de integración local y la complejidad tecnológica de los *clusters*, los agentes operan en un ambiente nacional, regional o local, por lo que necesitan el apoyo de las industrias. El apoyo de las industrias, que requiere del adecuado funcionamiento de los *clusters* interempresas. Por ejemplo, en el caso de la industria electrónica de productos ensamblados, el sistema bancario, las universidades, las empresas dedicadas al transporte y la infraestructura de comunicaciones, si bien general-

mente no pertenecen a los *clusters*, necesariamente están vinculados a sus actividades. La calidad y la productividad de las industrias proveedoras (tanto las establecidas en la región o localidad de influencia o en áreas aledañas a ella, como las que no) son influyentes en la productividad y en la competitividad de las empresas que conforman a los *clusters*. En el cuadro 5 se muestra una clasificación tecnológica con base en las actividades económicas de las empresas.

**Cuadro 5. Clasificación tecnológica de las empresas con base en sus actividades económicas**

	Intensivas en el uso de recursos naturales	Abastecedoras predominantes de la Oferta	Escala intensiva	Información intensiva	Especializadas en la oferta	Conocimiento intensivo
Sector industrial	Agricultura Minería Pesca	Construcción. Venta al menudeo. Manufactura de ropa y textiles.	Vehículos y sus componentes. Manufactura del acero. Ingeniería civil.	Finanzas. Publicidad. Servicios de transporte.	Fabricación de maquinaria pesada. Software.	Microelectrónica y nanotecnología, química y farmacéutica, aeronáutica y aeroespacial. Nuevos materiales. Genética y biología.
Tamaño de la empresa	Variable	Pequeño	Grande	Grande	Pequeño	Grande
Tipo de usuarios	Sensible a los precios.	Sensible a los precios.	Mezcla	Mezcla	Mejoradora de precios.	Mezcla
Principal centro de actividades tecnológicas	Reductora de costos.	Reductora de precios.	Mezcla	Mezcla	Mejoradora de productos.	Mezcla
Principales fuentes de acumulación tecnológica	Abastecedora. Aprende de la producción. Proveedora de servicios.	Abastecedora. Aprende de la producción. Proveedora de servicios.	Aprende de la producción. Proveedora.	Sistemas corporativos de software y de la ingeniería. Equipamiento de software. Ingeniería y diseño.	Diseño y desarrollo. Usuarios especializados.	I + D + i de forma cooperativa. Investigación básica. Orientada a la producción.
Principal forma de administración y gestión de la acumulación tecnológica	Orientada al proceso tecnológico y al equipamiento constante.	Orientada al proceso tecnológico y al equipamiento constante.	Orientada al proceso tecnológico y al equipamiento constante.	Orientada al proceso tecnológico y al software.	Mejoradora de productos.	Orientada al desarrollo tecnológico de productos.
Principales canales de imitación y transferencia de tecnología	Compradora de equipo y de servicios relacionados.	Compradora de equipo y de servicios relacionados.	Compradora de equipo, de licencias de know-how y de entrenamiento relacionado.	Compradora de equipo y software.	Aprende de las experiencias de los usuarios más avanzados.	I + D + i y está permanentemente vinculada con ingenieros y científicos.
Principales métodos de protección contra la imitación ilegal	Ninguno	No de tipo técnico, tales como marketing y registro de derechos de propiedad.	Secreto en el proceso. Diseño y operación de know-how.	Derechos de propiedad. Diseño y operación de know-how.	Diseño de know-how. Patentes y marcas. Conocimiento de las características de los usuarios.	I + D + i y know-how. Patentes y marcas. Diseño y operación de know-how.
Principales habilidades estratégicas de gestión	El uso de tecnología es incorporado en todos los rubros para el fortalecimiento de la ventaja competitiva.	El uso de tecnología está orientado para buscar y consolidar otras fuentes de ventaja competitiva.	Integración incremental de nueva tecnología en sistemas complejos. Mejoramiento y difusión de mejores prácticas. Explotación de los procesos que permiten ventajas tecnológicas.	Diseño y operación de sistemas complejos de información. Desarrollo de productos relacionados.	Monitoreo de las necesidades de los usuarios avanzados. Incorporación de última tecnología a los productos.	Desarrollo de productos. Explotación del conocimiento generado por la ciencia básica. Reconfiguración de las responsabilidades de cada división.

Fuente: elaboración propia a partir de Bell y Pavitt (1997).

#### 4. Clasificación y etapas de desarrollo de los *clusters*

En la mayoría de la literatura referente a los *clusters* se representan los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de las actividades relacionadas con una empresa en particular. Para efectos de la planificación local se considera la cadena como *la fotografía* de una industria que engloba a todas las empresas del sector. La validez del enfoque de *clusters* se sustenta

en el argumento seminal de Hirschmann (1964), en el sentido de que el capital debe ser invertido en los sectores industriales con los más grandes y mejores encadenamientos, con lo cual se supone que tendrá lugar el crecimiento y que este se verá potenciado por el efecto multiplicador de las ligas hacia atrás y hacia adelante. El elemento primordial en los *clusters* es el sector motor, que es la generación de actividades económicas de una región o localidad. Las empresas mo-

tor requieren de materias primas, maquinaria, equipo y servicios diversos. Las ligas hacia atrás unen a los productores con sus proveedores. Adicionalmente, Albu (1997) dice que los *clusters* son concentraciones sectoriales y geográficas de empresas ligadas que tienen posibilidades semejantes comunes de dinamismo e innovación. Crown (2002) y Sabine (2003), entre otros, hacen referencia a las cadenas globales de productos de consumo como a un encadenamiento de actividades de valor agregado que une a empresas en distintos lugares geográficos implicados en el proceso económico global (y local) y que están representados por una red de agentes. Estas cadenas se caracterizan por estar enfocadas a los mercados.

Por otro lado, si bien el concepto de los *clusters* tiene sus raíces en el ámbito estrictamente empresarial, este también tiene plena aplicación a otro tipo de relaciones en los que el factor económico es secundario. De este modo, los *clusters* son un elemento de plena aplicabilidad a las relaciones entre agentes económicos con actividades preponderantemente lucrativas, como las empresas (encadenamientos productivos), pero también a otros agentes con fines diversos, como el gobierno, las universidades, los centros de investigación y las ONG. En función de ello, un sistema de *clusters* también puede ser entendido como un conjunto de elementos constituidos por la reciprocidad, la confianza mutua y los vínculos basados en la cooperación entre los agentes, y que colaboran en la persecución de fines comunes. Los *clusters* se destacan por el grado de interdependencia entre los agentes; aquellos se refieren a los canales activos que tienen el propósito de dinamizar el intercambio económico, el conocimiento, el diálogo y la comunicación entre los agentes participantes, y que estos compartan sus ventajas en el afán de construir oportunidades comunes y el establecimiento de acuerdos.

En el pasado ha habido diversas formas para describir las aglomeraciones geográficas de empresas dentro de un sector industrial o dentro de diversos giros industriales. La primera oleada de estudios sobre la clasificación de los *clusters* va de mediados de la década de los ochenta a finales de la década de los noventa. Los primeros estudiosos sobre los *clusters* señalaron cuatro categorías. La primera son los *clusters industriales*, descritos por Porter (1990), se conforman por grupos de industrias relacionadas por proveedores y/o compradores, o por poseer tecnologías comunes entre sí, o por compartir visiones o proyectos comunes. La segunda son los *clusters locales*, estudiados por Enright (1992

y 1993), se componen de *clusters industriales*, en los que los miembros son geográficamente próximos entre sí; se trata de aglomeraciones geográficas de empresas que se dedican a actividades industriales muy similares. La tercera son los *distritos industriales*, ampliamente estudiados por Piore y Sabel (1984), Becattini (1987 y 1989), Goodman y Bamford (1990), Brusco (1992), Sforzi (1992), y Pyke, Becattini y Sengenber (1992), entre otros; se trata de concentraciones de empresas relacionadas a través de procesos de producción interdependientes, y usualmente se dedican al mismo giro o segmento industrial y están enclavadas en comunidades delimitadas, pues su contacto es estrecho y permanente. La cuarta es la *red de negocios*, que consiste en una comunicación e interacción estrecha entre empresas que mantienen un alto grado de interdependencia; a diferencia de las anteriores, pueden dedicarse a diversos segmentos industriales y estar geográficamente localizadas en distintos sitios.

Una segunda generación de estudiosos sobre los *clusters* ha tenido lugar a lo largo de la presente década. Autores como Bresnahan et ál. (2001), Feldman (2001), Maskell (2001) y Hibbert y Huxham (2010), entre otros, se han especializado en la clasificación detallada de los *clusters* y de su organización. De acuerdo a sus propuestas, los *clusters* se clasifican en centrales, complementarios y dependientes. Un *cluster* innovador es aquel que está fuertemente centrado en industrias intensivas en conocimiento, las cuales serán la base de su actividad en términos de valor agregado, inversión neta y empleo. Son *clusters* que venden nuevas tecnologías a otros distritos industriales, y frecuentemente también a otros países. Estos suelen ser núcleos centrales y predominan sobre la competencia; rivalizan con otros núcleos innovadores o complementan a núcleos centrales no innovadores<sup>2</sup>. En el cuadro 6 se muestra nuestra propuesta de clasificación de los *clusters*.

<sup>2</sup> Para Knox et ál. los núcleos centrales están ligados a los tres primeros órdenes del sistema mundial de ciudades, en el cual solo existen tres ciudades dominantes (Nueva York, Londres y Tokio), nueve ciudades mayores (Los Ángeles, Chicago, São Paulo, París, Bruselas, Fráncfort, Zúrich, Hong Kong y Singapur) y veinte ciudades secundarias (San Francisco, Houston, Miami, Washington, Toronto, México, Caracas, Río de Janeiro, Buenos Aires, Madrid, Róterdam, Berlín, Viena, Milán, Johannesburgo, Sídney, Bangkok, Manila, Osaka y Seúl). (2003).

**Cuadro 6. Clasificación de los *clusters***

	Intensivo en recursos humanos	Dominado por el proveedor	Intensivo en información	Intensivo en escala	Proveedores especializados	Intensivo en conocimiento
Fuente de tecnología.	Compra	Compra	Compra	Desarrollo y compra.	Desarrollo	Desarrollo y compra.
Uso de tecnología.	Propia	Propia	Propia	Propia	Venta	Venta
Formas de rivalidad comercial dominante.	Coste y precio.	Coste, precio, moda, marca e imagen.	Servicio al cliente, imagen, coste y precio.	Diseño, diferenciación, coste y precio.	Diseño, servicio al cliente, exclusividad e innovación.	Innovación y servicio al cliente.
Tipo de organización industrial.	Competencia monopolística y oligopolio.	Competencia monopolística y oligopolio.	Oligopolio	Oligopolio	Competencia monopolística.	Oligopolio y competencia monopolística.
Ejemplos de industrias del sector.	Agricultura, pesca, silvicultura y minería.	Textil-confec-ción, alimentos y bebidas.	Servicios financieros, turismo, transportación.	Automotriz, siderúrgica, electrodomésticos, ordenadores.	Máquinas, herramienta, maquinaria para ingeniería civil, empresas de consultoría, <i>software</i> especializado.	Químico-farmacéutica, aeronáutica, ingeniería genética.

Fuente: elaboración propia.

Cuando los núcleos centrales no son innovadores, su actividad está ligada o centrada en industrias del sector intensivo en información. Suelen ser importantes centros financieros globales o nacionales, con una fuerte concentración de oficinas corporativas, empresas de consultoría y centros de investigación y/o de educación superior. También pueden estar especializados en industrias intensivas en escala, en cuyo caso pueden ser focos aislados con alcance mundial; si bien lo anterior puede tener escaso efecto sobre su entorno inmediato, es posible que sus productos se distribuyan en todo el mundo.

Un núcleo complementario es aquel cuya actividad está fuertemente ligada a la de un núcleo innovador o un núcleo central, pero que tiene una presencia de industrias o empresas del sector de proveedores especializados que le permite tener capacidades de adaptación de los productos, procesos, rutinas e ideas desarrolladas en núcleos innovadores o centrales a sus condiciones locales, y comercializar dichas adaptaciones hacia otros distritos u otros *clusters*. Los *clusters* complementarios suelen especializarse o tener una actividad económica dominada (en términos de valor agregado y/o empleo) por industrias de los sectores intensivos en escala o por el proveedor, pero con una presencia mayor al 5% de actividades del tipo proveedores especializados. Es frecuente que las industrias del tipo intensivo en escala no estén representadas en ellos.

Los *clusters* dependientes obedecen a las necesidades de materias primas o de reducción de costos de

mano de obra no capacitada de los *clusters* centrales. Su actividad se concentra en industrias intensivas en recursos minerales o en las fases más intensivas en mano de obra de industrias dominadas por el proveedor e intensivas en escala. Y los sectores intensivos en conocimiento y de proveedores especializados o no están representados o se limitan a operaciones de ensamblaje de los elementos más sencillos. Estos *clusters* dependientes coinciden con el antiguo concepto de enclave y de foco aislado respecto al resto del país donde se localizan. Un núcleo es un sistema de *clusters* donde existen uno o varios *clusters* centrales, *clusters* complementarios y *clusters* dependientes, lo que le da un orden jerárquico y una organización particular al sistema de ciudades del núcleo. Así, los *clusters* también incluyen la zona rural que les sirve de área de abastecimiento de materias primas y son, por tanto, localidades de prosperidad relativa respecto al conjunto del país; usualmente estas localidades se caracterizan por una mayor integración de su actividad que la observada para el conjunto nacional (Armstrong y Taylor 2000, 437).

Una economía territorialmente integrada es aquella en la cual sus *clusters*, núcleos, distritos industriales o locales tienen una relación de complementariedad y rivalizan con los de otros países. Una economía que no esté territorialmente integrada manifestará fenómenos de rivalidad o dependencia entre sus núcleos. En este sentido, una economía desarrollada o central tendrá *clusters* innovadores y *clusters* centrales, que

rivalizarán con algunos de otros países y controlarán a otros *clusters* de menor jerarquía. Una economía en desarrollo (o semiperiférica) tendrá núcleos complementarios a los de otros países; una economía subdesarrollada (periférica) solo tendrá *clusters* dependientes de los existentes en otros países.

El estudio de las etapas de desarrollo de los *clusters* se funda en la necesidad de conocer los conceptos desarrollados sobre la detección de oportunidades de negocios, centrados en industrias tecnológicamente maduras y que están ubicadas en distritos industriales igualmente maduros. En función de lo anterior, las fases de desarrollo de un *cluster* son: i) gestación; ii) crecimiento temprano; iii) crecimiento tardío; iv) madurez temprana; v) madurez tardía; vi) decadencia y extinción; y vii) recuperación. Cada una de estas fases ofrece oportunidades de inversión muy distintas, y de su elección dependerá la evolución futura del *cluster*.

Knox y Agnew (1994), Cintra (2004) y Beerepoot (2008), entre otros, han observado que las etapas de gestación y de crecimiento temprano de un *cluster* son las menos documentadas de todas. En los escasos casos registrados se ha identificado que la creación del *cluster* ha obedecido a un choque externo sobre una región o localidad con ciertas posibilidades de generar prosperidad. En esta fase, las empresas existentes son pequeñas, casi de subsistencia, y generalmente prevalece una combinación de desempleo creciente y el ánimo de emprender nuevas posibilidades de crecimiento. Los sectores empresariales con mayores posibilidades de éxito son las empresas de servicios básicos y las de servicios de alimentación. Los catalizadores que permiten el surgimiento de un *cluster* pueden ser diversos, algunos de los cuales son:

- En lugar de capital de riesgo hay ahorro familiar, y en ocasiones un capital generado por el despido de la anterior fuente de ingresos (derivado del finiquito laboral).
- La experiencia empresarial y las instituciones que la apoyan no existen o apenas presentan cierta solidez; frecuentemente se tiene que enfrentar a un ambiente hostil, ya sea porque la sociedad todavía no ha desarrollado un sentido de riqueza y de propiedad privada de acuerdo a los valores que implica la idea de progreso, o porque previamente existía un ambiente burocrático o académico contrario al espíritu empresarial.

- Universidades con centros de investigación de calidad y en sintonía con el desarrollo de procesos de innovación: toda una rareza en los países periféricos y semiperiféricos. Con frecuencia las cualidades (habilidades, actitudes y valores) suelen diferir entre los tipos de personas.
- Capital social de apoyo. Primero hay que considerar la actitud que manifiestan las personas y las instituciones locales hacia la propiedad privada y la actividad empresarial y, posteriormente, el nivel de capacitación existente entre la población. Al inicio no siempre se cuenta con estos elementos en cantidad y calidad suficiente.

El embrión que permite el surgimiento de un *cluster* se funda en: i) la necesidad apremiante ante un cambio no esperado y poco entendido; ii) la visión de mayor horizonte de unos cuantos que ven una oportunidad donde el resto solo percibe dificultades; iii) la disponibilidad de un ahorro familiar que permita iniciar un negocio; y iv) la disponibilidad de una población con posibilidades de aprender rápidamente, entre otros aspectos. Si la semilla del *cluster* comienza a tener éxito, los elementos de soporte comienzan a aparecer al percibir oportunidades de ganancia. Personas de mayor capacidad o mayor disposición a aprender emigran desde otras áreas y los menores costos atraen a empresas de bienes raíces, desarrolladores urbanos y empresas establecidas que buscan dónde instalar maquilas y, preferentemente, empresas experimentales o interesadas en apoyar a sus empleados en la creación de nuevas empresas (tanto *start-ups* como *spin-offs*). El capital de riesgo, los parques tecnológicos y las incubadoras o viveros de empresas suelen ser dos de los últimos elementos en aparecer. Cabe enfatizar en que no es conveniente la intervención temprana de los gobiernos; las concepciones grandilocuentes sobre *polos de desarrollo* generalmente terminan en focos aislados y su impacto es relativo, cuando no pobre o inútil.

## 5. Conclusión

La conformación de *clusters* es una expresión de la cooperación interorganizacional y representa gráficamente el flujo de productos y servicios en un sector industrial. Estos se integran tanto por los proveedores de materia prima como por los encargados de la distribución final de productos y los servicios posventa. La conformación de *clusters* permite a los agentes participantes una serie de ventajas que de forma aislada

difícilmente se podrían alcanzar; estas ventajas son un aliciente adicional que tienen los agentes para cooperar, aunque en particular se destaca la optimización de la competitividad. Mediante la conformación de or-

ganizaciones cooperativas y *clusters* a los agentes les es posible lograr una mayor flexibilidad y la eventualidad para obtener nuevos conocimientos respecto a las actividades que conforman la cadena de valor.

## REFERENCIAS

- Albu, M. 1997. Technological Learning and Innovation in the South. SPRU Electronic Working Paper 5, <http://www.sussex.ac.uk/spru>.
- Armstrong, H. y Taylor, J. 2000. *Regional Economics and Policy*. London: Basil Blackwell.
- Ayele, G., Moorman, L., Wamisho, K. y Zhang, X. Infrastructure and cluster development. *IFPRI Discussion Papers* 980, International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Becattini, G. 2000. *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bologna: Il Mulino.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Modelli locali di sviluppo*. Bologna: Il Mulino.
- Becattini, G.; Bellandi, M.; Dei Ottati, G. y Sforzi, F. 2001. *Il caleidoscopio dello sviluppo locale*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Beerepoot, N. 2008. The Benefits of Learning in Clusters: Analyzing Upward Mobility for Skilled Workers in the Cebu furniture Cluster. *Environment and Planning A* 40(10): 2435-2452.
- Bell, M. y Pavitt, K. 2005. Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrast between Developed and Developing Countries. En D. Archibugi y J. Michie, *Technology and Globalisation in Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bremen, S. et ál. 2005. *Clusters and Industrial Districts. An Interdisciplinary Review*. Little Rock: Sandusky's Colossus.
- Bresnahan, T.; Gambardella, A. y Saxenian, A. 2001. "Old Economy" inputs for the "New Economy" outcomes: cluster formation in the New Silicon Valleys. *Industrial and Corporate Change* 10(4): 835-60.
- Brett Anitra, G.; McDougall, P. P. y Audretsch, D. B. 2008. Clusters, Knowledge Spillovers and the New Venture Performance: An Empirical Examination. *Journal of Business Venturing* 23(4): 405-22.
- Brusco, S., 1992. The idea of the industrial district: its genesis. En F. Pyke, et al, *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Burrell, G. y Morgan, G. 1979. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann.
- Cintra, L. 2003. *Growing Clusters and its Measurement*. Melbourne: The Cascade Books.
- Collison, S.C. 2001. Developing and Deploying Knowledge for Innovation: British and Japanese Corporations Compared. *International Journal of Innovation Management* 5(1): 73-103.
- Cooke, P. 2001. Regional Innovation Systems, Clusters and the Knowledge Economy. *Journal of Economic Geography* 10(4): 945-74.
- Crown, V., 2002. *Clusters*. Manitoba: Regency Press.
- De Propris, L. y Driffield, N. 2006. "The Importance of Clusters for Spillovers from Foreign Direct Investment and Technology Sourcing".
- Dessy, I. 2007. "Strengthening Cluster Building in Developing Country Alongside the Triple helix: Challenge for Indonesian Clusters – A Case Study of the Java Region".
- Enright, M. J. 1992. "Why Local Clusters are the way to win the game". *World Link*, 5, July/August.
- \_\_\_\_\_. 1993. "The Geographic Scope of Competitive Advantage", en E. Dirven; J. Groenewegen y S. Hoof van (editores), "Stuck in the Region?: Changing Scales of Regional Identity", *Netherlands Geographical Studies*, 155, Utrecht, pp. 87-102.
- Falck, O. 2008. Hebllich, S. y Kipar, S. "The Extension of Clusters: Differences-in-Difference Evidence from the Bavarian State Wide Cluster Policy". *Jena Economic Research Papers in Economics*, Friedrich-Schiller-University Jena, Max-Planck-Institute of Economics, Thueringer Universitaets- und Landesbibliothek.
- Feldman, M. 2001. "The Entrepreneurial Event Revisited: Firm Formation in a Regional Context", *Industrial and Corporate Change*.
- Foster, J. 2004. "From Simplistic to Complex Systems in Economics". *Discussion Papers Series 335*, School of Economics, University of Queensland, Australia.
- Freeman, C. y Soete, L. 1997. *The Economics of Industrial Innovation*. The MIT Press, Boston Mass.
- Garud, R. y Kumaraswamy, A. 1993. "Changing Competitive Dynamics in Network Industries: An Exploration of Sun Microsystems' Open Systems Strategy". *Strategic Management Journal*, Vol. 14:(351-369).
- Goodman, E. y Bamford, J. 1990. (editores). *Small Firms and Industrial Districts in Italy*. Routledge, London.
- Hansen, N. M. 1963. "Development Pole Theory in a Regional Context". *Kyklos* vol. XX, Fasc. 3.
- Hibbert, P. y Huxham, C. 2010. "The Past in Play: Tradition in the Structures of Collaboration". *Organization Studies* 31(5):525-554.
- Hirschmann, A. 1964. *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ionita, F., Ursacescu, M. y Burlacu, S. 2009. "Public Services as Poles of Regional Competitiveness in Sustainable

- Development". *Review of International Comparative Management*. Faculty of Management, Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania, 10(3):552-565.
- Isaksen, 1998. *Rationalisation and Regional Clusters as Development Strategies in a Global Economy*. Oslo: Step Group.
- Karlsson, C. 2007. "Clusters, Functional Regions and Cluster Policies". *Working Paper Series in Economics and Institutions of Innovation 84*, Royal Institute of Technology, CESIS - Centre of Excellence for Science and Innovation Studies.
- Knox, P. y Agnew, J. 1994. *The Geography of the World Economy*. London: Edward Arnold.
- Knox, P., Agnew, J., y McCarthy, L. 2003. *The Geography of the World Economy*. London: Hodder Arnold.
- Kondratiev, N. D. 1926. "The Long Waves in Economic Life". *Archiv fur Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*. Versión digital en inglés: <http://cepa.newschoool.edu/het/index.htm>.
- Kondratiev, N. D. 1928. *The Long Wave Cycle*. Versión digital en inglés: <http://cepa.newschoool.edu/het/index.htm>.
- Lazonick, W. y West, J. 1988. "Organizational Integration and Competitive Advantage: explaining strategy and performance in American Industry". G. Dosi; D. Teece y J. Chytry, *Technology, Organization and Competitiveness*. Oxford University Press, UK.
- Marshall, A. 1919. *Industry and Trade: a Study of Industrial Technique and Business Organization and their Influences on the Conditions of Various Classes and Nations*. London: MacMillan.
- Maskell, P. 2001. "Towards a Knowledge-Based Theory of the Geographical Cluster". *Industrial and Corporate Change*, 10(4):(921-943).
- Nadvi, K. y Halder, G. 2005. "Local clusters in global value chains". *Entrepreneurship and Regional Development*, 17(5):(339-363).
- Nelson, R. y Winter, S. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Boston: Harvard University Press.
- Pentland, B. T., Haerem, T. y Hillison, D. 2010. "Comparing Organizational Routines as Recurrent Patterns of Action". *Organization Studies*, 31(7):(917-940).
- Piore, M. y Sabel, C. 1984. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Porter, M. E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Prigogine, I., 1997. *Las leyes del caos*. Barcelona: Crítica.
- Pyke, F., Becattini, G. y Sengenberger, W. 1992. *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Sabine, Z. 2003. *Clusters and other Organizational Industrial Models*. Johannesburg: Karakorum Press Club.
- Sforzi, F. 1992. "The Quantitative Importance of Marshallian Industrial Districts in the Italian Economy". F. Pyke et ál. *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies, pp. 75-107.
- Sforzi, F. 2003. *The Institutions of Local Development*. Ashgate: U.K.
- Shoengen, P. 2001. *Clusters: a Taxonomical Classification*, Dublin: Dor-mund & Stanley Editors.
- Teece, D. J. 1998. "Research Directions for Knowledge Management". *California Management Review*, 40(3):289-294.
- Verspagen, B. 2002. *Evolutionary Macroeconomics: A synthesis between neo-Schumpeterian and post-Keynesian lines of thought*. Maastricht: Maastricht University.
- Winter, S. 1987. "Knowledge and Competence as Strategic Assets". Ed. D. J. Teece. *The Competitive Challenge*. New York: Harper and Row.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Berumen, Sergio. A, 2010. Una aportación neoschumpeteriana al estudio de la cooperación entre empresas: la complejidad, el caos y las rutinas como elementos potenciadores. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 131-144.	Berumen, Sergio. A, (2010). Una aportación neoschumpeteriana al estudio de la cooperación entre empresas: la complejidad, el caos y las rutinas como elementos potenciadores. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 131-144.	Berumen, Sergio. Una aportación neoschumpeteriana al estudio de la cooperación entre empresas: la complejidad, el caos y las rutinas como elementos potenciadores. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 131-144.

## INTERNACIONALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

### resumen

El artículo presenta una crítica, a la luz de la teoría neorrealista, de la situación que enfrentan las entidades territoriales frente a su capacidad de comportarse como actores dentro del sistema internacional, en el marco del papel asignado a aquellas por la Constitución de 1991. Dicha situación se caracteriza por un violento choque entre las exigencias de internacionalización de las economías departamentales y regionales y las posibilidades legales y de competencia administrativa de los territorios para contraer obligaciones y firmar convenios con otras entidades territoriales pertenecientes a otras nacionales. De esta forma, se plantea la necesidad de profundizar en el proceso de descentralización en Colombia, de forma tal que el reconocimiento de autonomías reales a las entidades territoriales que componen la nación reorganice el Estado colombiano en lo que hace a autoridad y derechos y les otorgue derechos y autoridad para actuar internacionalmente, en el entendido de que hay espacios del Estado-nación que se globalizaron y que por tanto requieren nuevos ensamblajes para una inserción efectiva de las regiones colombianas en el sistema internacional.

**Palabras clave:** Regiones, internacionalización, espacios subnacionales, ensamblajes, Estado-nación, territorio, neorealismo, federalismo.

### abstract

**The impossible mission of internationalising centralist state regions: i.e. Colombia**

This article uses Neorealist theory to present a critique of the situation faced by local authorities regarding their ability to act as actors in the international system, within the role assigned to them by the 1991 constitution. This situation is characterised by a violent clash between the demands of internationalising departmental and regional economies and territories' legal opportunities and administrative competence to enter into and sign agreements with other nations' territorial entities. There is thus a need to take decentralisation much further in Colombia, so that local authorities' real autonomy can be recognised by reorganising the Colombian State regarding local authorities' authority and rights and bestowing rights and authority on them to act internationally, understanding that some nation-state areas are already globalised and therefore require new assemblies for effectively integrating Colombian regions within the international system.

**Key words:** Region, internationalisation (globalisation), subnational space, assembly, nation-state, territory, neorealism, federalism.

### resumo

**A missão impossível de internacionalizar regiões num estado centralista: o caso colombiano**

O artigo apresenta uma crítica, à luz da teoria neo-realista, sobre a situação que enfrentam as entidades territoriais frente à sua capacidade de comportar-se como atores dentro do sistema internacional, no âmbito do papel concedido às mesmas pela Constituição de 1991. Tal situação caracteriza-se por um violento choque entre as exigências de internacionalização das economias departamentais e regionais, e as possibilidades legais e de competência administrativa dos territórios para contraírem obrigações e assinar convênios com outras entidades territoriais pertencentes a outras nacionais. Desta forma coloca-se a necessidade de aprofundar e justificar o processo de descentralização em Colômbia, para permitir o reconhecimento de autonomias reais às entidades territoriais que compõem a Nação tendo em vista reorganizar o Estado colombiano no tocante a autoridade e direitos, e lhes outorgue direitos e autoridade para atuar internacionalmente, na suposição de que há espaços do Estado-Nação que se globalizaram e que portanto requerem novos enquadramentos para uma inserção efetiva das regiões colombianas no sistema internacional.

**Palavras Chave:** Regiões, Internacionalização, Espaços subnacionais, Enquadramentos, Estado-Nação, Território, Neo-realismo, Federalismo.

Recibido: junio de 2010 / Aprobado: octubre de 2010

CORRESPONDENCIA: Carrera 6A No. 14-13, oficina 420. Bogotá, D.C., Colombia.

Botero Ospina, María Helena 2010. La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: El caso colombiano. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 145-158.

# La imposible misión de internacionalizar regiones en un Estado centralista: El caso colombiano

MARÍA HELENA BOTERO OSPINA\*

## Introducción

Colombia enfrenta, aun desde antes del proceso de apertura económica, a finales de la década de los ochenta, requerimientos de orden comercial, económico, cultural, político e institucional impuestos por el contexto de la globalización. Tales requerimientos imponen procesos de reestructuración y funcionamiento del Estado-nación tal como lo hemos conocido históricamente. Las transformaciones a las que hemos asistido como resultado del proceso han tenido profundas implicaciones territoriales, toda vez que son las regiones y los territorios subnacionales<sup>1</sup> los que contienen y sostienen los procesos productivos y sociales que facilitan o frenan la inserción internacional del país.

Así, las presiones del contexto internacional se han trasladado a las entidades territoriales bajo la forma de incentivos y presiones para que “se inserten” dentro del sistema internacional por la vía de una participación activa, dinámica y competitiva de sus agregados económicos a la economía mundial. En ese sentido se han orientado los planes nacionales de competitividad que buscan, por un lado, atraer inversión extranjera directa y, por otro, diversificar la oferta sectorial de los departamentos a fin de dinamizar el empleo y cubrir las necesidades básicas de sus pobladores a través de la ampliación de exportaciones no tradicionales.

Para impulsar a las regiones en el cumplimiento de estos cometidos, el Estado-nación utiliza todas sus competencias, así como

1 Entendemos por territorios subnacionales espacios contenidos dentro del Estado-nación que gozan de unidad jurídica, política, económica y social propia y diferente del Estado central, pero que hacen con este una nación unificada alrededor de la soberanía, la población y los recursos.

\* Directora de la escuela de Gobierno y docente de carrera de la facultad de Ciencia Política y Gobierno en la universidad del Rosario, Colombia.

CORREO-E: maria.botero@urosario.edu.co

acciones de política pública, con el fin de procurar la modernización de la estructura productiva. Dentro de las líneas de acción concreta podemos citar el mejoramiento de la infraestructura de transporte y logística para el comercio exterior, el fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones territoriales, el fomento a la actividad empresarial y microempresarial; la provisión de servicios públicos y sociales básicos y el manejo de una estrategia propia de los territorios para convertirse en origen y destino de inversiones tanto internas como externas.

Por su parte, las regiones se encuentran en medio de una paradoja: un sistema que promulga la multiplicidad de actores y la diversidad de formas de articulación dentro del sistema internacional, donde ellas encuentran gran cantidad de oportunidades y estímulos para entrar a participar de manera directa en el contexto internacional como tal y unas limitaciones de las unidades subnacionales del Estado-nación que carecen de capacidad jurídica y de competencias legales que les permitan hacer efectivas las oportunidades ofrecidas por el entorno internacional de manera autónoma, toda vez que su acción internacional pasa por la aquiescencia del Estado central, por las autorizaciones y derechos que este les otorgue en términos de acción exterior propia y por la acreditación y autorización de sus acciones por parte del Estado ante otros Estados y/o ante los organismos internacionales pertinentes.

El Estado central en Colombia se resiste a la posibilidad de que sus entidades territoriales ejerzan acciones exteriores de iniciativa propia, aun en el marco de acuerdos generales firmados por la nación, lo que muestra que este no ha integrado las lógicas que subyacen a las nuevas exigencias del proceso de mundialización. Nadie exige que el Estado-nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos como efecto de la globalización. Lo que se espera es una transformación de su forma de operar en tanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de acompañar a sus territorios en procesos que implican la globalización de ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

Asistimos a la emergencia de nuevos ensamblajes especializados de territorios que cumplen funciones económicas, políticas y comerciales con arreglo a sus propias estructuras internas, y que para hacerse funcionales al proceso de globalización requieren una

acción estatal renovada, flexible, con órdenes normativos diversos, que permitan a estas entidades subnacionales insertarse en el sistema internacional desde su diversidad y su diferencia, aun formando parte de la unidad del Estado-nación, del cual no pretenden desprenderse.

La suerte de estos nuevos ensamblajes de territorios dependerá de la formulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo territorial que entiendan las lógicas del territorio y su función de articulador horizontal de la sociedad, la identidad, la economía y la cultura, dejando de verlo, por un lado, como un conjunto de sectores económicos que juegan y compiten por porciones y participaciones dentro de los mercados nacionales e internacionales y, por el otro, como un “competidor” en términos de aparición y permanencia en los escenarios internacionales.

Los departamentos y las regiones no pretenden competir con el Estado-nación por la representación de los intereses de Colombia; tan solo buscan priorizar dentro de la agenda exterior del Gobierno Nacional los intereses de sus regiones y negociar, de forma horizontal con otros entes territoriales del mismo nivel en el contexto internacional, modos de integración de estas economías departamentales y regionales.

Si tales políticas públicas no aparecen o resultan de una formulación inadecuada, el panorama regional y subnacional colombiano contará con múltiples amenazas de carácter económico, comercial y social frente a variables tan importantes como la productividad, el empleo, el crecimiento económico de los territorios subnacionales y con ello un detrimento en la calidad de vida y de las oportunidades de desarrollo de las poblaciones que los habitan. En este sentido, tampoco podrán exigírseles responsabilidades frente a las dinámicas que sus economías aportan a la internacionalización de los grandes agregados nacionales.

Ante esta situación, no les quedará otro camino a las regiones colombianas que iniciar un camino propio, lleno de peripecias jurídicas, en tanto no existe ley de ordenamiento territorial; fiscales, en tanto las entidades territoriales gozan de una autonomía delegada en materia de impuestos; políticas, en tanto tendrán que disputar presencia en escenarios internacionales hasta ahora exclusivos del Estado central como la OMC, la OIT, y la OMPI, entre otros; y de garantía de la unidad nacional, puesto que iniciado el proceso se tratará de tildar a las regiones de “autonomistas” y “separatistas”, cuando ellas solo tratan de abrir una

brecha frente al cierre efectivo de sus posibilidades de acción internacional.

Por esta razón el artículo busca explorar, desde la teoría del neorrealismo, los procesos de ajuste que deben hacerse al Estado-nación en sus componentes subnacionales para cumplir con el proceso de inserción internacional de sus territorios, examinando las lógicas que se dibujan en el contexto estatal y territorial y las tareas que debemos acometer para cumplir con procesos que aunque para muchos no sean deseables son innegables: el mundo se globalizó y los territorios ya no son ni serán los mismos, y por tanto sus formas de acción e interacción con otras entidades territoriales han cambiado y seguirán evolucionando.

### 1. La autonomía territorial en el régimen político, para la acción exterior de los entes subnacionales

La forma y estructura del régimen político es un factor determinante en el proceso de internacionalización de las regiones y de los espacios subnacionales. La razón principal es que los departamentos y municipios, en tanto entidades territoriales del orden subnacional, están sujetos de jure y de facto a la autoridad del Estado-nación al que pertenecen y carecen de soberanía propia para el establecimiento de relaciones internacionales autónomas, a no ser que se encuentren dentro de un sistema político de características federales donde la Constitución les reconozca a los Estados constitutivos de la federación la capacidad de desplegar acciones internacionales propias, aunque sea solo en algunos aspectos de orden comercial, cultural o económico.

En Latinoamérica solo se reporta un caso en el cual el estado-nación reconoce a sus estados miembros tales capacidades. En la reforma constitucional de 1994 en Argentina, el artículo 125 determinó que “las provincias no ejercen el poder delegado de la Nación (...) no pueden celebrar tratados parciales de carácter político”, pero sí pueden “celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Federal” (Cabeza, p. 10). Este es un caso específico en el que la nación concede a sus territorios facultades parciales para adelantar acciones exteriores particulares.

La capacidad legal y real de establecer relaciones con el exterior por parte de las regiones depende de la existencia de una autonomía territorial que reconozca la competencia de estas entidades como sujetos y actores (Latouche,

1988, pp. 30 y ss). Aun así, es necesario reconocer que las regiones no gozan de las características esenciales de los sujetos de relaciones internacionales, a saber: la soberanía territorial.

En el caso de Colombia nos definimos como una “República Unitaria”<sup>2</sup>. Por tanto, es necesario incluir elementos de derecho y ciencia política en el estudio de la internacionalización de las relaciones de las regiones que nos permitan avanzar en un marco explicativo de las lógicas y nuevas dinámicas que estamos presenciando con la emergencia de los espacios subnacionales como actores dentro del sistema internacional.

Dentro de la misma Constitución Política de Colombia, en su artículo 287, se les reconoce a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Ninguno de estos derechos contempla la posibilidad de establecer relaciones o tratados con otras entidades territoriales de otro país.

En tanto la Constitución colombiana puede considerarse joven, no es pues en razón de su tiempo, sino de la consideración de la autonomía territorial donde puede encontrarse la explicación a las limitantes impuestas a las entidades territoriales para desplegar su acción exterior.

Los estudios existentes afirman que el proceso de internacionalización de las regiones emerge con la globalización. La razón se fundamenta en el aumento de los intercambios económicos, políticos y sociales internacionales entre actores, que han afectado tanto a los Estados como a las regiones al alterar significativamente los flujos de los que dependen y los han obligado a responder frente a esta situación (Comp. Keohane y Nye, 1994, pp. 39-62).

En esta perspectiva el Estado central se ve a sí mismo como el actor y sujeto principal de las relaciones internacionales, no reconoce otros actores dentro del territorio nacional como actores o agentes sujetos de relaciones internacionales, y entiende su poder como poder nacional que no se encuentra dispuesto a compartir con ningún espacio subnacional en el marco del sistema internacional.

En nuestra Constitución tal evidencia se consigna en los artículos 189 y 224, que señalan al presidente de la República como autoridad que dirige las relaciones

2 Constitución Política de Colombia. Título I, capítulo 1.

internacionales y al Congreso de la República como única institución con potestad para refrendar y aprobar tratados que comprometan a la nación y a sus entidades territoriales. Es decir, el Estado central entiende la acción internacional de las regiones como una acción derivada de lineamientos de la política económica y la política exterior dados desde la nación para que sean puestos en marcha por las demás entidades territoriales.

Su finalidad es contribuir y consolidar la participación del país en el sistema económico y político internacional, pero se guarda para sí la potestad de ser el único agente internacional del país, con un poder que no se encuentra dispuesto a compartir con otros actores u otros territorios constitutivos de su Estado – nación. En este sentido, desautorizará ante el sistema internacional y ante los demás Estados cualquier iniciativa o acción que puede ser acometida de manera autónoma e independiente por las entidades del orden subnacional.

El actual esquema de competencias regionales muestra que el Estado central considera que las acciones internacionales de las entidades subnacionales no deben ir más allá de las acciones de inserción económica internacional, para lo cual no requieren de marcos decisorios de política exterior, sino simplemente de estímulos y factores de apoyo al comercio exterior derivados de sus políticas sectoriales internas, como si las acciones económicas fuesen separables de procesos políticos, jurídicos y sociales.

La centralización del manejo de las relaciones exteriores y de la determinación de la agenda de la política exterior del país se evidencia en la Ley 715 de 2001, donde no aparece mención alguna a competencias de carácter internacional ni para los departamentos ni para los municipios. Podríamos decir que algunas de las políticas sectoriales de inserción económica de las entidades territoriales se subsumen dentro de las competencias de promoción del desarrollo económico local y departamental, pero en ningún artículo de la mencionada ley aparece ni siquiera esbozado el contexto internacional dentro de la acción de las entidades territoriales colombianas. Por ello es posible afirmar que se ha tratado de dotar a las regiones de instrumentos económicos más que políticos para favorecer su acción internacional (Cooper 1986, 1-22).

El ejemplo más reciente que tenemos a este respecto lo constituye la negociación del tratado de libre comercio entre Colombia y la Unión Europea. Los contenidos del tratado lesionan intereses importantes de varias economías departamentales y comprometen el empleo y el ingreso de buena parte de los departamentos que dependen

del agro como base económica, dadas las condiciones de asimetría entre los países como las que se observan. Sin embargo, el Gobierno Nacional no ha generado espacios para la participación de los representantes regionales en las negociaciones, y ni siquiera ha tenido en cuenta el clamor de los representantes de los gremios de la producción en los diversos territorios que protestan ante la suscripción de tales obligaciones.

Frente a este nuevo contexto, algunas regiones han iniciado actividades propias para relacionarse con el exterior, con el objeto de captar capacidades y recursos políticos y económicos necesarios para hacer frente a las nuevas condiciones, en ausencia de una política de desarrollo territorial que acompañe a las entidades territoriales en el proceso de la nueva inserción internacional.

Estas iniciativas regionales evidencian hasta qué punto el Estado central ha fallado en enfrentar y resolver los problemas de carácter internacional que afectan de manera directa a las regiones, en tanto su política exterior se refiere a sectores y no a procesos sociales y económicos con lógicas territoriales. En consecuencia, la actividad internacional de las regiones ocurre desde un ámbito complementario a la acción del Estado nacional o ante la ausencia de este en los temas de interés regional.

En el caso colombiano las inversiones no se hacen en grandes agregados por entidades territoriales, o por lógicas regionales de intervención a las cuales el estado central renunció cuando liquidó los Corpes. Las lógicas de intervención son claramente sectoriales, esperando que el crecimiento económico de los sectores arrastre consigo el despegue económico de toda la región bajo el famoso efecto de “derrame”.

El cuadro 1 muestra el contraste entre los anuncios por parte del Estado central en cuanto a su determinación de apoyar a las entidades territoriales en su proceso de inserción económica internacional y los montos destinados a inversión en sectores particulares del desarrollo territorial. Como puede verse, todos los rubros muestran una caída general desde el año 2002, con especial énfasis en el ordenamiento del territorio y el uso del suelo, que, como sabemos, son determinantes en el proceso de conformación de espacios mesoeconómicos que permitan a las entidades subnacionales integrar y lograr economías de aglomeración y escala que hagan competitivas sus producciones.

**Cuadro 1. Inversiones en los sectores potenciales de apoyo al DET**

ITEM	MILLONES US\$ 04								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fomento productivo Empresarial (FPE) US\$ 04	265,9	538,8	412,7	294,9	287,7	287,2	409,2	248,4	273,2
Infraestructura Económica Básica (IEB) US\$ 04	1 273,3	1 331,6	1 141,0	821,2	648,5	730,7	751,0	398,1	596,6
Ordenamiento del Territorio y Uso del Suelo (OTUS) US\$04	56,3	16,6	12,7	9,2	5,2	3,6	2,8	1,7	2,5
Total Sectores DET (TOTSECT) US\$ 04	1 595,6	1 886,9	1 566,4	1 125,3	941,4	121,4	1163,0	648,1	872,2
Presupuesto General de la Nación (PNG) US\$ 04	17 097	18 526	18 606	21 055	20 795	25 064	24 378	25 476	26 594
PIB US\$ 04	85 236	88 160	88 664	84 939	87 427	88 712	90 421	93 804	97 369
TOTSECT/PNG	9,3	10,2	8,4	5,3	4,5	4,1	4,8	2,5	3,3
TOTSECT/PIB	1,9	2,1	1,8	1,3	1,1	1,2	1,3	0,7	0,9
FPE/TOTSECT	16,7	28,6	26,3	26,2	30,6	28,1	35,2	38,3	31,3
IEB/TOTSECT	79,8	70,6	72,8	73,0	68,9	71,5	64,6	61,4	68,4
OTUS/TOTSECT	3,5	0,9	0,8	0,8	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3

*Fuente:* Construido con base en estadísticas de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, y de la Contraloría General de la República.

Las cifras reafirman las inversiones de la Nación en el financiamiento del desarrollo territorial por la vía de las transferencias a las entidades territoriales y por la inversión directa en sectores estratégicos de infraestructura de comunicaciones y servicios públicos, pero sigue siendo una prioridad postergada si vemos la relación entre el total de la asignación de inversiones hechas a sectores de desarrollo económico territorial sobre el conjunto del presupuesto de inversión de la Nación, pasando de un índice del 9,3 en 1996 a un 3,3 en el 2004.

En resumen, sin un Estado central que les otorgue competencias para la acción exterior y con un contexto económico nacional e internacional que les exige su inserción dentro de las economías mundializadas, quedan entonces las regiones de los Estados unitarios en un status indeterminado e híbrido (Hocking 1994, 410 y ss.). Es decir, en tanto territorios constitutivos del Estado-nación se encuentran sometidos a la autoridad del Estado nacional y a la asignación de derechos y competencias que este les reconozca, pero en tanto que actores económicos, son agentes de comercio exterior para lo cual el Estado-nacional las reconoce como motores del crecimiento económico nacional y exige de ellas una acción internacional asertiva y eficiente.

## 2. La acción exterior de las regiones desde la teoría neorrealista

El estudio de la función internacional de las regiones tiene sus mayores explicaciones en alguna vertiente

del neorrealismo, con autores como Waltz y Nasi, que entienden a las entidades subnacionales como “estados” del nivel territorial. Según este principio, cualquier Estado, en cualquier momento, puede recurrir a la fuerza para la obtención de sus metas, por lo que cada nación debe estar dispuesta a responder por la fuerza o a sufrir las consecuencias de su debilidad (Waltz 1988, 241).

Partiendo de ello, “Un sistema está compuesto por una estructura y unas unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar el sistema como un todo” (Waltz 1988, 241). Siguiendo este planteamiento, las regiones, al comportarse como “estados del nivel territorial”, se convierten en unidades interactuantes del sistema internacional y compiten en la mayoría de los casos con el Estado-central en el cumplimiento de sus intereses cuando estos no resultan concurrentes con los del Estado-nación que las contiene.

En tanto que el sistema internacional es anárquico y que en él prevalece la fuerza de los actores del sistema, el Estado-central usará medios coercitivos para impedir que las regiones actúen de manera independiente a sus intereses nacionales o subsumen los intereses de aquellas dentro de su declaración del interés nacional. Es decir, el Estado fija el escenario en el que se desenvuelve la vida internacional, determina los principales elementos de las relaciones internacionales y condiciona, a través de su conducta y poder, el

comportamiento de los demás actores del sistema internacional: en el interior, por la vía del impedimento a las regiones de ejecutar acciones de política exterior por fuera del marco de los lineamientos de la política exterior del Estado-central y, en el exterior, por medio de la desautorización ante los demás Estados o ante los organismos internacionales de las acciones acometidas por las regiones por fuera del marco de los lineamientos de la política exterior del Estado-central.

Como vemos, para el neorrealismo la estructura del sistema internacional es de suma importancia para que todos los Estados tengan atributos y conductas semejantes a nivel internacional. Para explicarlo, hacen una distinción entre autoridad y poder, dado que la anarquía en términos de autoridad no es incompatible con una jerarquía de poder, donde los Estados de mayores recursos imponen las reglas de juego a nivel internacional (Nasi 1988, 23).

Para el ejercicio del realismo en las relaciones internacionales, el Estado debe contar con un sistema político resultante de un poder superior localizado en el Estado - central, y en virtud de este poder superior, el Estado-central puede garantizar a los otros miembros una medida de igualdad en la esfera de lo no político (Morgenthau 1988, 968).

Si aceptamos estos planteamientos podríamos decir que las regiones desarrollan sus actividades en virtud de sus necesidades e intereses, de cuya combinación resulta una mayor o menor participación en instancias internacionales. Para ello, las regiones pueden usar instrumentos de orden interno tales como la política económica territorial, con el fin de obtener objetivos en el exterior, en tanto los instrumentos de política exterior son de exclusiva competencia del Estado central tanto en lo jurídico como en lo político y, por tanto, actúan internamente para obtener impactos en lo externo.

En una república unitaria las regiones carecen de instrumentos reales para hacer efectivas sus acciones en el contexto internacional toda vez que sus actividades en el sistema internacional siempre estarán mediadas de jure y de facto a la agenda de política exterior del Estado Central. Para resolver su necesidad de internacionalización, los territorios impulsan sus sectores e industrias más dinámicas para que sean ellas las que se inserten de manera directa dentro del contexto internacional y a través de los mecanismos de política interna hacen las redistribuciones de los beneficios obtenidos por estos actores económicos por la vía de la imposición de tributos y las reglamentaciones so-

bre la propiedad y el patrimonio. Podemos citar entre los instrumentos más frecuentemente usados:

- Los incentivos fiscales y cambiarios para la inversión extranjera directa y de portafolio.
- Los acuerdos bilaterales de inversión.
- El financiamiento público para fortalecer sectores económicos con posibilidades de competir en el mercado internacional.
- La formación de capital humano para hacer funcional la fuerza de trabajo a las producciones de consumo externo; la creación de zonas francas.
- La creación de zonas económicas especiales de exportación.
- Las políticas internas de promoción de la producción regional en el exterior y el posicionamiento de una “imagen de marca” regional, que siguen siendo instrumentos de política nacional con usos exteriores (Latouche 1988, 14 y ss.).
- Las políticas de desarrollo territorial de largo plazo.
- La suscripción de acuerdos internacionales donde una o varias regiones sean contrapartes válidas o la creación de instituciones encargadas de atender asuntos exteriores de la región son ya excepcionales dentro del conjunto de entidades subnacionales. Más excepcional aún resulta la existencia de oficinas de representación de alguna región en otro país con fines de promoción económica, negociación de contratos o servicios de interés regional o cabildeo de decisiones que favorezcan opciones de internacionalización de la región (Fry 1988, 53-67).
- En pocos casos, las regiones con mayor peso económico dentro de la producción de riqueza nacional logran presionar al Estado central para que utilice sus propios medios de política exterior, con el fin de conseguir objetivos de carácter regional.

Es corriente ver todas las estrategias anteriores en funcionamiento cuando los intereses tanto del Estado central como de las regiones resultan concurrentes, sobre todo frente a la globalización económica que afecta las competencias de estas dos entidades territoriales.

En términos geográficos podemos decir que las regiones ejecutan tres tipos de acciones exteriores:

- El trabajo fronterizo, que permite atender sectores y problemáticas de carácter conjunto. Para el caso de Colombia este es el ámbito de trabajo de las zonas de integración fronteriza autorizadas por la Constitución y reglamentadas por la Ley 191 de 1995<sup>3</sup>.
- Las relaciones con el Estado vecino más próximo, las cuales tienen ámbitos de acción más amplia en temas de carácter ambiental, cultural y energético, entre otros.
- Relaciones globales en el marco de una actividad internacional de las regiones alrededor de temas de muy variado interés. Aquí hablamos de un plano de política exterior regional con algunos grados de institucionalización (Duchacec 1988, 26 y ss.).

Así las cosas, la acción internacional de las regiones puede darse dentro de dos lógicas de manejo con el Estado central: como una forma de coordinación intergubernamental dentro de dos o más niveles de gobierno, donde el Estado central busca coordinar y cooperar con las regiones para evitar conflictos de política exterior, para lo cual se crean canales de contacto y negociación con las autoridades regionales (esta es la lógica predominante para el caso colombiano) o como una amenaza de las regiones a la integridad territorial o política del Estado-nación, donde este último usa sus instrumentos de coacción y coerción para reprimir la actividad regional y centralizar la política exterior. En este sentido la teoría realista dirá que la legitimidad del interés nacional debe ser determinada frente a la posible usurpación por lo subnacional u otro-nacional (comp. Morgenthau 1986, 973).

Sin embargo, para entender las formas en que los territorios subnacionales han reaccionando frente a los límites impuestos por el Estado central en virtud de su interés nacional, es necesario adentrarnos en el análisis de las mutaciones y transformaciones que se están produciendo dentro de la conformación y formas de funcionamiento del Estado-nación tal como lo hemos conocido históricamente; en especial en lo que hace al territorio, la autoridad del Estado sobre sus unidades subnacionales y los derechos de acción internacional que les otorga, con el fin de favorecer y

acompañar a las regiones y a los sectores nacionales en el proceso de inserción en el mundo globalizado sin perecer en el intento.

### 3. Nuevos ensamblajes especializados de territorio

Tanto los factores que condicionan la acción internacional de las regiones como los instrumentos y escenarios a través de los cuales se hace praxis, son de carácter internacional. Sin embargo, es evidente que las teorías actuales sobre regionalización de las relaciones internacionales son todavía incipientes, pues no nos permiten entender a cabalidad la acción internacional de los espacios subnacionales, ni su papel en el escenario internacional, aún monopolizado por las relaciones entre los Estados-nación<sup>4</sup>.

Las teorías clásicas de las relaciones internacionales asumen a los Estados como entes de carácter homogéneo, sin entrar a distinguir su composición interna y sus dinámicas entre los diferentes niveles de Gobierno (Morgenthau, 1986, pp. 4-17). Además, son insuficientes, pues expresan las transformaciones, solamente en términos de la formación de sistemas globales, tal como lo denuncia Saskia Sassen (2006, p. 95).

Sassen presenta una transformación fundamental del sistema político donde proliferan ensamblajes de fragmentos de lo que conocemos como territorio, autoridad y derechos, tanto del Estado-nación como del sistema supranacional institucionalizado. Hablamos de ensamblajes parciales y con frecuencia altamente especializados, centrados en una diversidad de proyectos y lógicas utilitarias. Su existencia y multiplicación traen varias consecuencias, aun cuando lo que se constituye sea parcial. Tienen el potencial de ser profundamente desestabilizadores para los arreglos institucionales usuales –los Estados-nación y el sistema supranacional–.

Esta diferenciación cada vez más aguda entre ámbitos nacionales, o supranacionales, y nuevos ensamblajes promueve una multiplicación de estructuras espacial-temporales y órdenes normativos diversos, donde anteriormente la lógica dominante apuntaba a producir estructuras nacionales unitarias en lo

3 Las zonas de integración fronteriza merecen un tratamiento especial y diferenciado como proceso de internacionalización de regiones fronterizas, por lo que se les dedicará un análisis especial en otro artículo.

4 Con la emergencia de las multinacionales en el escenario internacional como agentes dominantes, ellas no solo impiden el acceso de los territorios subnacionales al sistema internacional, sino que ponen en precario sus intereses y la reivindicación de sus necesidades, en un intento por maximizar la lógica sectorial ya señalada por Muller.

espacial, lo temporal y lo normativo. Aun cuando esta multiplicación de órdenes especializados sea un acontecimiento parcial antes que omnímodo, su carácter es estratégico (comp. Sassen 2006, 96).

La imagen que se nos ofrece sobre este proceso es la de un movimiento que parte de la articulación centrípeta del Estado-nación hacia una multiplicación centrífuga de ensamblajes especializados. Es decir, el Estado no pierde ni sus roles ni su autoridad, sino que se reorganiza adentro de sí mismo para hacer funcional su estructura a los nuevos requerimientos del contexto internacional.

Un proceso como el enunciado comienza a aparecer en nuestro panorama nacional. Los territorios subnacionales inician programas de acción que les permitan articularse con el sistema internacional en la búsqueda de garantizar los intereses de productividad, crecimiento económico, garantía del empleo y cubrimiento de servicios públicos y sociales, a través de sus sectores más dinámicos. En esta fase, efectúan alianzas y hermanamientos con otras ciudades o territorios para fortalecer sus capacidades internas y mejorar sus posibilidades de entrada en mercados externos, a través de lo que hoy conocemos como “cooperación horizontal”.

De la misma manera promueven acciones de orden político cuando intentan reivindicar dentro de su acción la presencia de nuevos grupos emergentes en el orden social para atraer la atención de otros países y regiones sobre los problemas que aquejan a territorios particulares. Tal es el caso de las acciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes como nuevos actores dentro de los renovados procesos de la acción colectiva que han sido tomados como bandera de varias entidades territoriales (Chocó, Putumayo, Amazonas y San Andrés y Providencia, entre otros) para atraer la atención de otros territorios donde la presencia y reivindicaciones de estos grupos han logrado capturar una parte de la agenda política, para apalancar procesos de cooperación horizontal que contribuyan al mejoramiento de la condición general de vida y desarrollo de los territorios donde estos grupos habitan en Colombia.

En otras versiones estos nuevos ensamblajes asumen la forma de territorios estratégicos para la conservación de la vida y el mejoramiento de la conservación de las especies. En estos casos, los espacios subnacionales aparecen articulados al “todo de la naturaleza y del ambiente”, y son asumidos como territorios que deben ser conservados, protegidos y sobre los que

pueden tener acceso a la toma de decisiones sobre sus destinos, el conjunto de las naciones del planeta.

Estas entidades territoriales se articulan entonces al contexto internacional a través de sus activos naturales estratégicos desmarcando sus acciones de la órbita netamente nacional para obtener recursos de cooperación, pagos por el mantenimiento y cuidado de la biodiversidad contenida en su territorio y puesta en marcha de esquemas de pago por servicios ambientales de los cuales el planeta entero es beneficiario. Tal es el caso de los departamentos que cuentan entre sus activos ambientales selvas húmedas, bosques nublados, reservas de flora y fauna, reservas estratégicas de agua y minerales, o activos en biodiversidad incomparables<sup>5</sup>.

De esta manera aparecen nuevas formas de interacción política internacional de los territorios subnacionales, tal como la define Torrijos como “diplomacia centrífuga”, esto es: “una diplomacia que se aleja del centro estatal y que podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico y cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales (las regiones) que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia. En efecto, en la actualidad, las regiones más avanzadas están adelantando incluso sus propias estrategias internacionales, una especie de paradiplomacia o política interméstica, tendiente a asegurar recursos económicos y a forjar alianzas con otras regiones” (Cooke y Morgan 1988).

Vale la pena aclarar que tanto Torrijos como Moncayo estudian una región cuyas acciones internacionales no se constituyen necesariamente en un desafío a los núcleos tradicionales de poder (Torrijos 2000, 19). De hecho, la experiencia de las regiones ganadoras se basa en la “sinergia y la complementariedad entre las políticas regionales, las de sus respectivos estados nacionales y las comunitarias” (Moncayo 1998, 79).

En el caso colombiano el 100% de las entidades territoriales del orden subnacional buscan la forma de interactuar con el Estado central para iniciar, desplegar o consolidar estas acciones exteriores en el marco de las políticas generales establecidas para tal fin por el Estado central, usando los instrumentos de política ya establecidos. De hecho, sus planes de desarrollo, donde se encuentran contenidas acciones de interna-

5 En esta dinámica, estos territorios se desmarcan de la autoridad absoluta del Estado-nación para caer en la órbita de la dominación de las estructuras del mercado.

cionalización, tratan de armonizarse con los contenidos del plan nacional de desarrollo.

Lo que las entidades territoriales desean es una región que pueda introducir una agenda internacional dentro de sus competencias, que esté acorde con la política nacional Estatal. Desde luego, para que esta complementariedad se genere es necesario abrir “ventanas de autonomía regional que habiliten a la población para el diseño, manejo y reformulación de acciones exteriores regionales” (Moncayo 1998, 22).

La utilidad de este escenario tiene relación con la flexibilidad o la maleabilidad. Es decir, intentar recoger y administrar las demandas del entorno, ya sean de carácter interno o externo, y adaptarse estructuralmente a sus cambios.

En otras palabras, lo que debe buscar la región es utilizar los recursos disponibles para enfrentar las presiones derivadas de la globalización y aprovechar todos los elementos potencializadores de su imagen en el sistema internacional.

De esta manera vemos cómo la escala subnacional busca mecanismos para adaptarse a los nuevos contextos sin romper el orden tradicional de competencias, autoridad y derechos del Estado-nación. Las regiones buscan cooperación horizontal mediada por el sector central; incorporan las visiones de política exterior dentro de sus planes de desarrollo; adaptan sus políticas de desarrollo económico departamental y municipal a la política sectorial del Estado-central; promueven formas de interacción y de acción conjunta en temas estratégicos para las regiones; y, con todo lo anterior, tratan de adaptarse al contexto internacional en el marco de las reglas de juego tradicionales establecidas por la Constitución y las leyes hasta el momento.

Por otra parte podemos observar la aparición de diversos órdenes dentro del aparato tradicional del Estado. Sassen lo llama “privatización del poder ejecutivo” (Comp. Sassen 2006, 97), para caracterizar un proceso de expansión del ejecutivo, cada vez más privatizado y alineado con proyectos globales, más allá de discursos nacionalistas. Este ejecutivo que se expande lo hace a costa del legislativo, que pierde funciones reglamentarias y de control político, queda confinado a la atención de asuntos internos.

Para el caso colombiano vemos aparecer el Ministerio de Comercio Exterior, Bancoldex y las oficinas de representación comercial en diversos países como

unidades de la Administración Pública derivadas del ejecutivo, todas ellas con el objeto de servir a los procesos de apertura económica exigida por el marco globalizador y por el proyecto de crecimiento sobre la base del sector externo como modelo económico que se ha impuesto desde inicios de la década de los noventa.

Para explicar la razón de este proceso, Sassen nos propone explorar las categorías territorio, autoridad y derechos como ruta analítica hacia los ensamblajes diferenciados. La tesis que surge es que las capacidades nacionales específicas pueden ser separadas de los entornos nacionales donde tradicionalmente se les ha visto funcionar, para verlas como elementos constitutivos de la globalización, en lugar de ser destruidas por ella.

En este Estado-nación que se dibuja con los procesos de mundialización del capital y de la economía, el territorio, la autoridad y los derechos avanzan hacia un “dimensionamiento centripeto nacional”, donde la nación acapara los tres componentes, pero no de forma absoluta. Si bien es cierto que la globalización desestabiliza el ensamblaje clásico del Estado-nación en beneficio de instituciones de carácter global como el mercado, también es cierto que lo que se produce en paralelo son los ensamblajes nacionales, subnacionales y globales, dentro de un aparato estatal fuertemente formalizado y burocratizado.

Es decir, los componentes claves de lo global se están estructurando en el interior de lo nacional produciendo una suerte de desnacionalización de ciertas estructuras altamente especializadas. De esta manera tanto el espacio como la autoridad y los derechos son “re-ensamblados” en nuevas configuraciones globales dentro de los Estados-nación a los que pertenecen. La expresión física que se dibuja es la de un conjunto de elementos diferenciados con distintas capacidades de volverse desnacionalizados.

Esta ruta analítica altera la visión tradicional según la cual la autoridad del Estado nación es territorialmente absoluta y mutuamente excluyente respecto de lo global tanto en sus sistemas como en sus temporalidades. Entendemos al Estado como una institución de naturaleza básicamente burocrática, mientras vemos a los procesos del sistema internacional como flexibles y adaptativos. En sus tiempos, entendemos al Estado como una institución con grandes grados de inmovilismo, mientras vemos los sistemas internacionales como móviles y ubicuos.

En realidad los encuentros entre actores e instituciones con una u otra instancia del Estado nacional

pueden ser vistos como un encuentro de dos temporalidades distintas que se intersectan y pueden llegar a construir una nueva condición. En estas interacciones político-económicas o político-culturales se crean nuevas estructuras institucionales o se alteran las antiguas. Este no puede ser calificado como un proceso que reduzca de manera general el papel del Gobierno; por el contrario, se requiere más gobierno, pero ejercido de manera diferente y con métodos que permitan y acompañen los procesos de renacionalización de ciertos fragmentos del territorio y la autoridad, para integrarse a lógicas de sistemas globales.

Aquí se encuentra tal vez la mayor distancia entre el ser y el deber ser frente a la estructura estatal colombiana, en tanto nuestra estructura institucional no ha entendido el proceso de reconfiguración que la globalización impone a los Estados nacionales. Ante el reto de acompañar a los territorios en el proceso de inserción de sus economías en la mundialización, la nación ha respondido con política de carácter sectorial tanto para el crecimiento económico de los territorios como para el favorecimiento del comercio exterior y el manejo de mercados externos, tanto para inversión como para producción.

La gestión del proceso de internacionalización de las regiones colombianas se hace a través de la nación, desconociendo que son los territorios los generadores de riqueza, que son diversos y que requieren formas de intervención diferenciadas de acuerdo con sus características; y por tanto, acompañamiento y fortalecimiento institucional para enfrentar los nuevos retos del mercado mundial, mercado de capitales para la producción con destino al comercio exterior y base de capital humano formado con estas finalidades trabajando en las administraciones públicas territoriales. Esto trae como consecuencia que sean solo las entidades territoriales con mayor capacidad institucional y mayores activos de capital las instituciones capaces de aprovechar, en beneficio de sus empresas y de su territorio, las opciones ofrecidas desde el centro.

Al dejar a la deriva a sus regiones y solo apoyar a sectores económicos particulares, el Estado colombiano desconoce que la economía puede ser global en un espacio específico, aunque este se encuentre contenido dentro de un territorio nacional, donde tiene su propia realidad sociológica, que no puede ser subsumida en lo nacional porque tales dinámicas se den al interior del Estado-nación. “La lógica organizadora aloja una proliferación de órdenes que, aun si ocurren dentro del Estado, no pueden suponerse nacionales en el sentido histórico del término” (Sassen 2006, 104).

Los procesos de producción con destino al mercado externo con beneficios arancelarios y fiscales, las zonas francas de producción para la exportación y las alianzas estratégicas firmadas por empresas colombianas con empresas multinacionales foráneas nos muestran ejemplos de órdenes que surgen al interior en nuestro Estado-nacional, sin ser nacionales en sus consideraciones de territorio, autoridad y derechos.

#### 4. Una nueva forma de Estado basada en el reconocimiento de autonomías territoriales

Si estas transformaciones son tan importantes como se ha señalado, esto implica cambios profundos en la arquitectura del Estado-nación tal como lo hemos conocido. La globalización erosiona las capacidades de acción del Estado, pero no es menos cierto que él sigue siendo “el campo donde la complejidad, la formalización y la institucionalización han alcanzado los niveles más altos de desarrollo, aunque raras veces hayan llegado a ser las formas más esclarecidas que podamos imaginar” (Sassen 2006, 105).

Debemos aceptar que ciertas capacidades institucionales del Estado nacional pasan a ser elementos constitutivos de la globalización, sin que esta llegue a destruirlos. Las transformaciones trascendentes están ocurriendo dentro de lo nacional, a partir del reemplazo de capacidades institucionales por parte de los procesos globalizadores, en aspectos que antes eran de soberanía absoluta del Estado-nación. “El Estado territorial soberano, con su carácter de territorio fijo y exclusivo, representa un conjunto de capacidades que eventualmente permiten la formación o evolución de sistemas globales que no precisan de territorialidad, ni de exclusividad” (Sassen 2006, 105).

Como resultado de este proceso aparecen las privatizaciones, las desregulaciones y la comercialización de las funciones públicas a través de diversas figuras tales como la concesión de obras y funciones antes del orden estatal, la participación en condiciones de competencia de la empresa privada en la prestación de servicios antes monopólicos del Estado, las concesiones para el cobro de impuestos y tasas y la desregulación de los mercados para dejar paso a la libre competencia entre actores económicos nacionales e internacionales.

Paralelamente se multiplica el número y el poder de los organismos de carácter regulador dentro de la adminis-

tración pública, que ocupan las funciones de control que normalmente pertenecen al legislativo. Tal como la globalización multiplica a los actores y genera desigualdades de poder en las ramas del poder público, de la misma manera se producen desequilibrios por su acción que favorecen el crecimiento del poder y de la acción del ejecutivo, lo que agudiza el presidencialismo que de tiempo atrás se dibuja en el régimen político.

Nada distinto ocurre en la política exterior. Tal como lo afirman Ardila, Cardona y Tickner, en términos de política exterior podemos constatar “un predominio de procesos cerrados y excluyentes de toma de decisiones, en los que no tienen participación algunos estamentos del sector público, entre ellos el Congreso de la República, ni actores de la sociedad civil” (Ardila, Cardona y Tickner 2000, 18).

En este panorama, la región como actor en el sistema internacional ve limitada todas sus posibilidades, inclusive como miembro activo en la formulación de la política exterior bajo el esquema tradicional estatal. Como anota Torrijos, “la diplomacia introspectiva ha significado el desconocimiento de toda una serie de actores y factores intermedios, o sea, de carácter regional, que ha hecho de la política exterior un ejemplo excluyente e irresponsable de formulación”. Y siguiendo su línea de análisis, “en la Constitución de 1991, las regiones pueden desarrollar cierto tipo de acción exterior (de índole comercial) encauzada (únicamente) a fortalecer la ya citada inserción del Estado en el nuevo orden global”. Así las cosas, “las regiones solo pueden participar en la política exterior dirigiendo sus acciones a robustecer la inserción del Estado en el nuevo orden económico global exhibiendo siempre un comportamiento unidireccional (mercantil) y centrípeto (subordinado al centro), acción exterior (de índole comercial) encauzada (únicamente) a fortalecer la ya citada inserción del Estado en el nuevo orden global” (2000, 39).

Retomando a Torrijos, el Estado ha sido “anacrónico y paralítico”, en tanto no ha sido capaz de percibir ni asumir su propia estructura territorial; no ha comprendido la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio y no se autoidentifica como un ente que labora en dos planos distintos: el Estado Nacional y los Cuasi-Estados Regionales<sup>6</sup>. En pocas

palabras, su política exterior aún funciona sobre los parámetros territoriales de contenedor y no sobre los de contenido.

Según Morelli, esta situación es producto del “temor del Estado a una dispersión de la Unidad Estatal que relega a segundo plano cualquier consideración sobre la autonomía territorial” (1996, p. 42), y como anota Manjarrés: “El Estado no ha logrado dotarse de las herramientas necesarias para que las regiones participen activamente en la creación y ejecución de sus propias políticas exteriores” (1998, 42).

Al menos deberíamos poder contar con representantes de las entidades territoriales como invitados a las sesiones de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores cuando se estén tratando temas que afectan directamente a los territorios como en los casos de la formulación de política exterior en cuanto a la lucha antidrogas, uso y reglamentación de fronteras o suscripción de acuerdos internacionales que afectan de manera directa la viabilidad económica de sectores fundamentales dentro de las economías territoriales tales como los acuerdos sobre libre importación de alimentos y productos del sector agrícola.

Las dinámicas que emergen son mucho más veloces que los trámites legales y constitucionales necesarios para constituir agendas internacionales de carácter regional. Los efectos de nuestra actual política exterior cerrada profundizan las desigualdades, las insatisfacciones sociales y la incertidumbre de las comunidades locales. Este nuevo mecanismo garantizaría la consolidación de un proceso democrático hacia adentro y hacia fuera del territorio. Hacia adentro (para las regiones), significa la construcción de una política exterior a través de un amplio proceso de consenso y participación ciudadana. Hacia afuera (para el Estado), resulta indispensable no solo para evitar fracturas internas, sino para fortalecer su capacidad negociadora.

## 5. La función de la descentralización territorial en el nuevo ensamblaje de territorios

La descentralización en Colombia ha sido asumida como la forma de distribución de las competencias estatales entre la nación y sus entidades territoriales. En este sentido se convierte en una distribución funcional para la prestación de servicios y el ejercicio de funciones en una dinámica que permita la complementariedad de los territorios que integran la nación.

6 De acuerdo con Sergio Boisier las regiones en el marco de la globalización se comportan como actores complementarios al Estado-central en la búsqueda de articular sus economías al sistema internacional. En este sentido Boisier habla de las regiones como Cuasi-Estados del orden subnacional.

En el marco que hoy dibuja el sistema internacional se hace necesario pensar en una profundización del proceso de descentralización en el cual se pase de la asignación de competencias funcionales y de prestación de servicios a permitir el ejercicio de competencias que permitan a las entidades territoriales posicionar sus territorios y sus economías en entornos internacionales competitivos y establecer relaciones con otras entidades territoriales del mismo nivel, con el fin de insertarse en el sistema internacional y derivar de él los beneficios que posibiliten el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Esto implicaría cambios tanto en los derechos que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en el artículo 287, como en el reconocimiento de la atribución a los miembros de los ejecutivos departamentales y municipales de establecer relaciones y convenios que permitan la inserción internacional de los territorios, sin que con ello se comprometa ni la unidad de la nación ni la soberanía del Estado.

## 6. Conclusiones

Las regiones colombianas se enfrentan a una paradoja sin elementos de resolución. Por un lado, se les exige aumentar su competitividad como territorios, con el fin de hacer una inserción exitosa dentro del sistema internacional, especialmente en la dimensión económica de los procesos globales; por el otro, se les establecen una serie de limitantes jurídicas, políticas e institucionales que inhiben la posibilidad de que las regiones construyan y desarrollen una agenda exterior propia, en algunos casos, con rasgos de independencia de la agenda exterior del Estado Central. De esta manera, las regiones quedan en un híbrido económico-político según el cual son agentes económicos exteriores, pero al mismo tiempo son agentes político-administrativos sin capacidad de acción exterior propia.

La acción internacional de las regiones no implica que el Estado-nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos como efecto de la globalización. Lo que se espera es una transformación de su forma de operar en tanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de acompañar a sus territorios en procesos que implican la globalización de ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

Los procesos de globalización generan la emergencia de nuevos ensamblajes especializados de territorios que para hacerse funcionales al proceso de globalización requieren una acción estatal renovada, flexible, con órdenes normativos diversos, que permitan a las entidades subnacionales insertarse en el sistema internacional desde su diversidad y su diferencia, aun haciendo parte de la unidad del Estado-nación.

Para ello las regiones colombianas requieren de la formulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo territorial que entiendan las lógicas del territorio y su función de articulador horizontal de la sociedad, la identidad, la economía y la cultura, dejando de verlo como un conjunto de sectores económicos que juegan y compiten por porciones y participaciones dentro de los mercados nacionales e internacionales. Es decir, necesitamos más política territorial para la internacionalización de las regiones y menos política sectorial para el fortalecimiento internacional de los sectores económicos presentes en los territorios.

Una política de desarrollo territorial para la internacionalización de las regiones implica introducir una agenda internacional dentro de sus competencias, en el marco de la autonomía que les decreta la Constitución Nacional, guardando buen cuidado de armonizarla con la política exterior del Estado central. Esto llevaría a nuevos espacios de la autonomía territorial que habiliten a estas entidades para diseñar, formular y ejecutar acciones exteriores regionales.

REFERENCIAS

- Amcham Colombia. Santiago Rojas y Pablo Barraquer de Brigard & Urrutia Abogados. "Colombia: Excelente destino para el capital extranjero." Instituto de Ciencia Política. "[En línea] disponible en" [http://www.icp-colombia.org/archivos/publicaciones/colombia\\_inversion.pdf](http://www.icp-colombia.org/archivos/publicaciones/colombia_inversion.pdf). Recuperado: 28/07/09
- Ardila, Martha; Cardona, Diego y Tickner, Arlene. 2002. "El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios". En *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Editorial Friedrich Ebert Stiftung-Fescol.
- Boisier, Sergio. 2005. *La imperiosa necesidad de ser diferentes en la globalización: el mercadeo territorial*. <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/1035.pdf>. (Recuperado el 28/07/09).
- Buelvas Dickson, Andrés. 2009. *Inversión en educación como factor fundamental de desarrollo*. <http://www.oei.es/metadatos2021/reflexiones2/119.pdf>. (Recuperado el 28/07/09 - Revisado el 14 de julio de 2009).
- Cabeza, Marta Graciela. *Las capacidades internacionales de los entes subnacionales en Argentina y en Italia. Un análisis comparado*. <http://www.diritto.it/materiali/transnazionale/cabeza.pdf>. (Recuperado 28/07/09).
- Caicedo, Carlos Jorge. 2008. "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia". En *Serie desarrollo territorial 3*, Santiago de Chile. ILPES.
- Constitución Política de Colombia.
- Cooke, Philip y Morgan, Kevin. 1998. "The Associational Economy, Firms, Regions and Innovation". Moncayo Jiménez, Édgar. *Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización*. Oxford, Oxford University Press.
- Cooper, Richard. 1986. "Economic Policy in an Interdependent World." *Essays in World Economics*. Vol. 1, número 1, Cambridge. MIT Press.
- Departamento Nacional de Planeación. 2008. *Caracterización del desarrollo territorial departamental*. Bogotá.
- Duchacec, Ivo; Latouche Daniel y Stevenson Garth. 1988. *Perforated Sovereignities and International Relations*. New York. Greenwood.
- "El segundo país que mayor inversión extranjera envía a Colombia está en lista de paraísos fiscales". Revista Cambio. [http://www.cambio.com.co/economicambio/826/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-5098528.html](http://www.cambio.com.co/economicambio/826/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5098528.html). (Recuperado 28/07/09).
- Fry, E. 1988. "Trans-Sovereign Relations of the American States". Latouche, D. *State Building and Foreign Policy at the Subnational Level*. Duchacec, I., Latouche, D. y Stevenson, G. *Perforated Sovereignities and International Relations*. New York. Greenwood.
- Hocking, Brian. 1994. "Les Intérêts Internationaux des Gouvernements Régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe" En *Etudes Internationales*. Vol. 25. No 3. Québec, Institut Québécois des Hautes Études Internationales.
- Keohane, R y Joseph N. 1994. "Trans-governmental Relations and International Organizations". *World Politics*. No. 27: 39-62. No. 1 octubre, 1974. Páginas 39-62, <http://www.jstor.org/stable/2009925>. (Recuperado el 28/07/09).
- Latouche, D. 1988. "State Building and Foreign Policy at the Subnational Level". Duchacec I.; Latouche, D. y Stevenson, G. *Perforated Sovereignities and International Relations*. New York: Greenwood.
- Manjarrés Ariza, J. A. 1998. *La política exterior de las regiones. El caso del Caribe Colombiano*. Bogotá: ESAP.
- Moncayo Jiménez, Édgar. 1998. *Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización*. Oxford: Oxford University Press.
- Morelli, S. 1996. "La autonomía territorial en Colombia. Balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación". Torrijos, Vicente. "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones". *Revista Desafíos* número 2. Universidad del Rosario. Primer semestre de 2000.
- Vasco Franco, A. y de Lombaerde, P. 2000. *Las empresas multinacionales latinoamericanas: el caso de la inversión del Rosario*. Primer semestre de 2000. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Morgenthau, H. 1988. "Otro gran debate: El interés nacional de los Estados Unidos". *The American Political Science Review* vol. XLVI. (dic.-1952). No. 4.
- Morgentau, H. y Thompson, K. 1986. *La política entre las naciones. La lucha entre el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Muller, P. 2004. *Les politiques Publiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Nasi, C. 1988. *Posmodernismo y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos e Internacionales. Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, J. C. y Osorio, H. 2007. *Escala de la competitividad de los departamentos en Colombia*. Bogotá: CEPAL. [http://books.google.com/books?id=Tx2E3phe4xsC&pg=PA48&lpg=PA48&dq=%22inversi%C3%B3n+en+educaci%C3%B3n%22+departamentos+colombia&source=bl&ots=2f\\_j5UCxyO&sig=fHbX3DTNGuBj7l6Dynld8J5HiH0&hl=en&ei=dVldSpGJKKxmAfRsOmHAQ&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=4](http://books.google.com/books?id=Tx2E3phe4xsC&pg=PA48&lpg=PA48&dq=%22inversi%C3%B3n+en+educaci%C3%B3n%22+departamentos+colombia&source=bl&ots=2f_j5UCxyO&sig=fHbX3DTNGuBj7l6Dynld8J5HiH0&hl=en&ei=dVldSpGJKKxmAfRsOmHAQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4) (Recuperado 28-07-09).
- Sassen, S. 2006. "Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos". *Cuadernos del Cendes* año 23, No. 62, tercera época (mayo-agosto de 2006).
- Servicio Nacional de Aprendizaje. 2007. <http://www.slideshare.net/cmontesp/informe-gestion-sena-a-dic-2007> (Recuperado el 28-07-09).
- \_\_\_\_\_. 2009. *Boletín de prensa julio de 2009*. <http://www.sena.edu.co/downloads/2009/boletines/julio/Aprobado%20Anteproyecto%20Presupuesta%20SENA%202010.pdf> (Recuperado 28-07-09).
- Torrijos, V. 2000. "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones". *Revista Desafíos* número 2. Universidad del Rosario. Primer semestre de 2000.
- Vasco Franco, A. y de Lombaerde, P. 2000. *Las empresas multinacionales latinoamericanas: el caso de la inversión del Rosario*. Primer semestre de 2000. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

*sión colombiana directa en Ecuador, México, Perú y Venezuela.* Bogotá: Unibiblos - Universidad Nacional de Colombia. <http://books.google.com>.

[co/books?id=mMKKHJ4L234C&printsec=frontcover&source=gbs\\_v2\\_summary\\_r&cad=0](http://books.google.com/books?id=mMKKHJ4L234C&printsec=frontcover&source=gbs_v2_summary_r&cad=0), recuperado el 28/07/09

Waltz, K. 1988. *Theory of international politics.* Boston: McGraw-Hill.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Botero Ospina, María Helena 2010. La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: El caso colombiano. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 145-158.	Botero Ospina, María Helena (2010). La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: El caso colombiano. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 145-158.	Botero Ospina, María Helena. "La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: El caso colombiano". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 145-158.

### resumen

Las exigencias actuales de las comunidades, vinculadas a la protección del entorno natural, por la realización de procesos productivos –entre otros– demanda que el sistema tributario local contribuya a que el desarrollo de las ciudades sea sostenible, contemplando como una finalidad más la de proveer incentivos e instrumentos que tengan como propósito el bienestar de la población, en pos de salvaguardarlo.

Los municipios argentinos tienen plenas facultades para exigir impuestos, tasas y contribuciones, conforme lo dictan las normativas provinciales, en las cuales expresan su aspecto autonómico financiero, cuando ello ha sido constitucionalmente reconocido. Sin embargo, las tasas constituyen el instrumento recaudatorio propio de mayor importancia, dada la estructura jurídica vigente, fundamentalmente la incidencia de la Ley Coparticipación Federal de Impuestos; también pueden establecer tributos con miras a la protección del medioambiente.

Con este marco se informan los avances de ciertas normas tributarias, de algunos municipios argentinos, que han receptado el objetivo de la protección del medioambiente o han considerado el interés ambiental en su hecho imponible o establecido criterios de graduación tributaria en virtud de juicios que intentan racionalizar la utilización de los recursos naturales.

Palabras clave: Desarrollo sustentable - Espacio local - Instrumentos económicos - Ecotributación.

### abstract

**Local tax system: a tool contributing towards a sustainable city's development**

Communities' current demands related to protecting the natural environment (i.e. against production processes) require that the local tax system contributes towards ensuring that cities become sustainable, the purpose being more that of providing incentives and instruments for the population's welfare, in favour of safeguarding the environment.

Argentinean municipalities have full powers for levying local taxes, fees and contributions as laid down by provincial legislation expressing their financial autonomy when this has been constitutionally recognised. However, local taxes are the most important tax collecting instrument, given the current legal structure (primarily the impact of the Federal Tax Participation Law). They can also levy taxes to protect the environment.

The advances made by some Argentinean municipalities regarding their local tax rules are reported within this framework, i.e. those which have embodied the objective of protecting the environment or have considered environmental interests in their taxable concepts or have established tax ranking criteria attempting to rationalise the use of natural resources.

Key words: Sustainable development, local space, economic instrument, eco-taxation.

### resumo

**Sistema tributário local: uma ferramenta para contribuir para o desenvolvimento de uma cidade sustentável**

As exigências actuais das comunidades vinculadas à protecção do ambiente natural, pela realização de processos produtivos - entre outros - obriga a que o sistema tributário local contribua para que o desenvolvimento das cidades seja sustentável, contemplando como uma finalidade mais, a de proporcionar incentivos e instrumentos que tenham como intenção o bem estar da população, além de salvaguardá-lo.

Os Municípios Argentinos têm plenas facultades para exigir impostos, taxas e contribuições, conforme constam nas normativas provinciais, nas quais se expressa o seu aspecto autonómico financeiro, quando isso foi reconhecido constitucionalmente. Contudo, as taxas constituem o instrumento próprio de maior importância na cobrança de impostos, dada a estrutura jurídica vigente, fundamentalmente a incidência da Lei de Coparticipação Federal de Impostos. Podem criar tributos com vista à protecção do meio ambiente.

Neste âmbito, informam-se os avanços que certas normas tributárias, de alguns Municípios Argentinos, que aceitaram o objetivo da protecção do meio ambiente ou consideraram o interesse ambiental como um facto imposto ou estabelecido critérios de graduação tributária em virtude de juízos de opinião que tentam racionalizar a utilização dos recursos naturais.

Palavras Chave: Desenvolvimento sustentável, Espaço local, Instrumentos económicos, Ecotributação.

Recibido: agosto de 2010 / Aprobado: octubre de 2010

CORRESPONDENCIA: Centro Académico de Estudios de la Tributación Municipal – Universidad Nacional de Rosario

Ameriso, Claudia C; Benítez, Élica B y Maceratesi, Georgina. 2010. Sistema tributario local: una herramienta para contribuir al desarrollo de una ciudad sustentable. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 159-172.

# Sistema tributario local: una herramienta para contribuir al desarrollo de una ciudad sustentable

CLAUDIA C. AMERISO\*

CP ÉLIDA B. BENÍTEZ\*\*

CP GEORGINA MACERATESI\*\*\*

## I. Introducción

La globalización ha puesto de manifiesto la importancia significativa que la planificación estratégica de los espacios territoriales subnacionales requiere a efectos de una inserción en el contexto internacional que favorezca la calidad de vida e intereses de sus vecinos. No obstante, la misma no ha sido abordada a fin de concretar una propuesta que impulse el desarrollo de ciudades sustentables.

Además, si bien los gobiernos locales argentinos han manifestado su preocupación por mejorar sus regímenes de financiamiento para el cumplimiento de dicho objetivo, lo han hecho, en general, con una visión parcial, lo que ha dificultado la aceptación unánime de los sectores involucrados y en consecuencia ha imposibilitado su implementación.

Conforme los postulados de la teoría neoclásica, el desarrollo debe ser apreciado dentro de las políticas a formular por el gobierno central, no obstante se entiende que no refleja el único camino para alcanzarlo; por ello se propone una vía alternativa, compatible y complementaria que considera lo local como célula básica para impulsar el desarrollo sostenible.

La consolidación del federalismo requiere de los distintos actores sociales, en los tiempos actuales –entre otras demandas– de la revisión de las variables que inciden sobre la distribución de los ingresos y gastos, en consonancia con las responsabilidades distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno, con la intención de propender al ejercicio racional de las facultades que les son inherentes a cada uno de ellos, de modo de alcanzar un adecuado equilibrio institucional, la concreción de la real descentralización fiscal, la búsqueda de eficiencia y equidad en la asignación de in-

\* Superior Universitario de Grado en C.P.N y Lic. en administración. Universidad Nacional de Rosario, UNR, Argentina

CORREO-E: america@infovia.com.ar

grosos y gastos sociales, la transparencia de la gestión pública, el respeto de los derechos de los ciudadanos.

El municipal es el nivel de gobierno en relación al cual los ciudadanos expresan mayor interés político, es la institución encargada de velar por los intereses y los problemas del entorno más inmediato de sus habitantes y aquella que él conoce más directamente. Estos gobiernos se legitiman en la medida en que asumen efectivamente un compromiso creciente con los problemas reales de la gente.

Es un hecho que las municipalidades se han transformado en entes realizadores y que además se centran en ellas buena parte de las expectativas ciudadanas. Por ello, sin autonomía, los vecinos ven alejarse la posibilidad de solucionar sus problemas a niveles que les resultan inaccesibles; su ejercicio los posibilita para estar alertas ante necesidades, mínimas en una perspectiva nacional, pero que en el plano de las personas pueden hacer la diferencia en su calidad de vida: veredas, parques, servicios comunitarios, etc. Es deber de los entes locales velar porque las herramientas que la ley y la Constitución les entregan se conserven perfectamente utilizables y en poder de ellos. Su objetivo apunta a “acercar las decisiones a las realidades vecinales”.

El desarrollo debe contemplar y conjugar en forma proporcionada y sostenible el capital físico, el capital humano, el capital natural y el capital social (instituciones, calidad de vida y otros). Ello implica que debe existir una reserva o mínimo de cada uno de estos que garantice su reproducción adecuada, y, si es posible, su crecimiento, de tal manera que no falte ninguno de los ingredientes básicos para el desarrollo.

La dimensión ambiental le garantiza a la esfera económica que la productividad o la competitividad no va a ser a costa de la salud de la población o la destrucción de los recursos naturales.

El reconocimiento, en las últimas décadas, del valor que tiene el ambiente para el Hombre –presente y futuro– hace necesaria la búsqueda y establecimiento de algunos instrumentos económicos, como los tributos ecológicos, que interioricen los efectos externos derivados de los procesos productivos, por ejemplo. Sin embargo, ellos podrán ocasionar también ciertos impactos sobre determinadas magnitudes macroeconómicas y sobre las rentas de las familias que habrán de ser tenidos en cuenta a la hora de su consideración.

## II. Desarrollo local: desafío municipal

Un análisis del contexto global muestra que desde la década de los ochenta se ha generalizado en el mundo un proceso de descentralización político-territorial, que ha sido convalidado a través de la “Declaración Mundial de la Autonomía de los Gobiernos Locales”, suscrita en Río de Janeiro por la Unión Internacional de Administraciones Locales (25/09/1985), la “Carta Europea de Autonomía Local” suscrita en Estrasburgo el 15/10/1985 por los Estados Miembros del Consejo de Europa, la “Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana”, convalidada en Caracas el 22/11/1990 por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, junto con otras asociaciones municipalistas, entre otras manifestaciones.

Las entidades locales son uno de los principales fundamentos del régimen democrático; en ellas se concreta el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, ya que puede ser ejercido más directamente. Asimismo, están investidas de competencias efectivas que permiten una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano, mediante una amplia autonomía en cuanto a competencias, modalidades de ejercicio de estas últimas y medios necesarios para el cumplimiento de su misión.

Borja y Castells (1997) señalan que lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica, como lo fueron en los albores de la economía mundial en los siglos XIV-XVI, momento en que las ciudades-estado se constituyeron en centro de innovación y de comercio a escala mundial. Apuntan a la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecnoeconómico, cuestión que puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económica, el de la integración sociocultural y el de la representación y gestión políticas.

En 1991, la Unión Iberoamericana de Municipalistas en el congreso celebrado en Granada (España) declaró al municipio como “agente de desarrollo” ya que el gobierno local se constituye en la instancia territorial más adecuada para impulsar el progreso de los pueblos, desde una perspectiva que se asiente en una base social y económica, participativa y en el marco de un desarrollo sostenible.

Durante décadas, el desarrollo fue sinónimo de crecimiento y el PIB agregado y, sobre todo, el PIB per cápita fue la medida corriente del nivel de desarro-

llo. Ello constituyó un reduccionismo económico del concepto, que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y al diseño de formas eficaces de intervención promotora.

En palabras de Stiglitz (1988) “el desarrollo económico de un país está insertado en su organización social, de manera que abordar las inequidades estructurales requiere no solo cambios económicos, sino también transformaciones de la sociedad misma”. Esto es, las relaciones económicas no provienen de un modelo propio, sino que están incrustadas en un tejido social y cultural, lo cual permite establecer conexiones de los fenómenos económicos con la esfera sociocultural, arraigando todas las relaciones sociales en un solo sistema que también incluye intercambios económicos.

Para Sergio Buarque (1999) el “desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida en la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. El concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad (...) al municipio e incluso a microrregiones de tamaño reducido. El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio”.

Vázquez-Barquero (1999) define al desarrollo local como: “Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra sociocultural en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo, y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”.

El desarrollo local no tiene un modelo de referencia. No es la ejecución de acciones que respondan a un modelo ideal o racional. Barreiro Cavestany (2000)

sostiene que a menudo se define el desarrollo local como el desarrollo completo (integral) y equilibrado, y, desde una perspectiva ideológica (definida a priori), el desarrollo local sería un nuevo paradigma de buen desarrollo: lo que no se puede realizar a nivel nacional o estatal, se podría hacer a nivel local, en gran medida como resultado de la voluntad de unos actores que cooperan y que defienden intereses compartidos sobre el futuro de la localidad o comunidad. La promoción de estas acciones desde el ámbito local, o desde territorios específicos y singulares, como estrategia más idónea para su consecución, responde a una serie de elementos que explican, en última instancia, la pertinencia del desarrollo local: en los fallos del mercado, al contrario de lo que sostiene la economía neoclásica, no existe una movilidad de factores que se compensan y que equilibran el territorio de una nación; las limitaciones de las políticas nacionales o estatales, como agentes de ordenamiento territorial y de equilibrio y como agentes capaces de atender a los requerimientos y necesidades de todos los territorios y la competencia entre territorios en la sociedad globalizada, que genera oportunidades para posicionarse positivamente a partir de la iniciativa de cada territorio.

La existencia de un buen gobierno se convierte en un elemento sumamente importante para el desarrollo local. Según el PNUD (1999) por gobernabilidad debe entenderse “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas. Se refiere al ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y median sus intereses”. Es decir que la gobernabilidad descansa sobre tres pilares: los procesos de toma de decisiones que afectan la economía de un país, la política y la implementación de políticas.

El modelo de gobernabilidad exigido por la nueva frontera del desarrollo no es una mera operación de racionalidad técnica que deja sin alterar los equilibrios tradicionales. Al contrario, implica un proceso de aprendizaje de las nuevas reglas de juego y un nuevo equilibrio de poder. La gobernabilidad es la suma de las muchas vías por las cuales los individuos y las organizaciones, públicas y privadas, adminis-

tran sus negocios comunes. Es un proceso continuado a través del cual los intereses opuestos o diversos pueden ser acomodados y se puede adoptar un curso de acción cooperativo. No se orienta exclusivamente mediante valores gerencialistas –eficacia y eficiencia– sino también por otros más sólidos como los de transparencia, accesibilidad y responsabilidad. La responsabilidad incluye no solo el cumplimiento de las reglas sino también la obtención de resultados.

Sintetiza Boisier (1999) que “el punto de partida está en reconocer que el desarrollo –tal como se le entiende hoy día, pero como siempre ha sido– es un proceso que, requiriendo una base material, no oculta su naturaleza intangible, como se discutió inicialmente. Siendo ello así, procede reconocer, con toda lógica, que sus factores determinantes o causales deben ser de igual dimensión y estos varios factores se han agrupado en categorías o diferentes clases de capital intangible. Se ha argumentado a continuación que tales capitales intangibles (alrededor de nueve o diez) deben ser articulados, potenciados y direccionados por una forma aún superior de capital intangible: el capital sinérgico latente en casi toda comunidad y definido como un potencial catalítico de la sociedad que le permite promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente elegidos con el conocido resultado de obtenerse así un resultado final que es mayor que la suma de los componentes. Se ha sostenido también –y este es un punto crucial– que tales capitales intangibles y, en particular, el capital sinérgico, se encuentran más fácilmente en espacios sociales y territoriales pequeños, de naturaleza proxémica, en que los contactos cara a cara, las costumbres y las tradiciones son muy importantes.

Si estas proposiciones son correctas, entonces el desarrollo comienza por ser un fenómeno local, de pequeña escala, y ciertamente endógeno. Pero para poder desplegarse como un proceso endógeno ya se sabe que se requiere previamente adquirir la cualidad de descentralizado.

Y entonces a partir de este momento y de este punto el desarrollo comienza a expandirse desde abajo, hacia arriba y hacia los lados de acuerdo a un proceso de capilaridad, tal como se observa en la mecánica de fluidos...”.

Ciudad: ámbito propicio para el desarrollo

El desarrollo económico local se explica en función de cinco dimensiones básicas:

- Lo territorial: el desarrollo económico local se produce en un espacio geográfico delimitado por características físicas, socioculturales y económicas particulares.
- Lo económico: analiza las relaciones económicas que se dan en el territorio, valorando las oportunidades, limitantes y fortalezas, bajo una orientación de competitividad y eficiencia.
- Lo sociocultural: pone énfasis en las personas que actúan en una zona determinada, sus formas de relacionarse, los patrones culturales y sus valores.
- Lo ambiental: la sostenibilidad ambiental debe estar en armonía con las actividades económicas para no poner en riesgo los potenciales y oportunidades de largo plazo. Por eso se necesita la intervención institucional que permita disponer de normas apropiadas para proteger el medio ambiente.
- Lo institucional: se integra por las organizaciones privadas y públicas, las organizaciones sociales y comunales existentes en el territorio, sus relaciones, procedimientos y reglas de actuaciones, así como la normatividad que tiene como función el gobierno. Además, lo institucional también se relaciona con la existencia de las reglas del mercado y su función reguladora del sistema económico.

Dicen Borja y otros (2005) que debe remarcarse el hecho de que las políticas urbanísticas de las metrópolis más dinámicas hace ya tiempo que vienen rotando en torno al aprovechamiento de la reforma de las infraestructuras (como soporte de la articulación y funcionalidad urbana), a la integración de políticas ambientales y urbanas como mecanismo de garantía de la sostenibilidad del sistema urbano, y a programas de relanzamiento social, económico o cultural de las ciudades sobre la base de potentes programas urbanísticos.

La planificación estratégica en la gestión local se debe a la necesidad de las ciudades y sus gobiernos de dar respuesta a una serie de retos y nuevas situaciones que convierten el territorio en un elemento básico de la competitividad. Se establece por tanto un nuevo marco donde el buen funcionamiento de la ciudad ya no es solo un campo de batalla entre diferentes opciones electorales, sino que se convierte en parte del activo de las actividades instaladas en su territorio y al mismo tiempo, en el sistema básico para resolver las problemáticas sociales y la igualdad de oportunidades de los habitantes.

Los agentes sociales (vecinos, sindicatos, empresarios, administraciones, asociaciones, etc.) pasan a ser sujetos activos de la transformación urbana. Su participación no es únicamente de consulta o deliberante, sino que toman parte del proceso de toma de decisiones y son responsables directos o corresponsables de la financiación y/o ejecución de determinados proyectos que son estratégicos para el conjunto de la ciudad.

Esta participación activa de los agentes sociales obliga a pasar de una gestión pública “top down” (arriba-abajo) a una gestión “bottom up” (abajo-arriba), donde no solo participan en el proceso de decisión los empleados públicos y las empresas especializadas, sino también los consumidores, usuarios y beneficiarios del territorio.

Los temas emergentes en los planes estratégicos son –entre otros– la atención creciente de la calidad de vida y la densidad como base de la sostenibilidad y la cualificación del espacio urbano; el impulso de regiones metropolitanas a partir de ciudades ya existentes; el refuerzo de la inteligencia de la ciudad; el avance de “clusters” e infraestructuras de apoyo a las actividades económicas; la administración relacional; la convivencia en la multiculturalidad; el perfeccionamiento de las vocaciones propias de la ciudad; el conocimiento como eje del desarrollo de la ciudad; la democracia urbana, como un objetivo aún más necesario en la etapa de la globalización.

Se pretende pasar de una concepción tradicional de la planificación centrada en el poder público y en el territorio, a una estrategia que privilegia una dinámica de desarrollo integral y global a partir de la construcción de consenso alrededor de objetivos comunes y de proyectos consensuados.

#### Ciudad sustentable: objetivo por alcanzar

“La metrópolis desplaza a la ciudad –sostiene Cembranos (1993)– y el bienestar social o la calidad de vida de sus habitantes varía. En las grandes aglomeraciones urbanas aparecen situaciones de aislamiento social, incomunicación, depresiones, estrés, desconfianza en la ‘gente de la calle’, dificultades para que la comunidad participe en los procesos de decisión, impersonalidad de los espacios, homogeneización de los hábitos y de la cultura que producen la pérdida de referentes de identidad y sociales, etc. En resumen, el medio urbano se torna hostil y el modelo de de-

sarrollo se muestra ineficaz a la hora de conseguir el bienestar de sus habitantes. En las metrópolis actuales desaparecen los espacios colectivos de convivencia. La calle como lugar de encuentro, de ocio y esparcimiento, es desplazada por la calle como lugar de paso, ocupada por vehículos y actividades comerciales.

El desarrollo urbano que sigue máximas de obtención de superlativo rendimiento económico, provoca la desaparición de espacios verdes o de espacios naturales ‘antropizados’. Para los habitantes de las ciudades cada vez es más difícil disfrutar de la naturaleza, ya que estos terrenos han desaparecido de las ciudades y los que permanecen se encuentran alejados de las grandes urbes. Por otra parte, las ciudades pierden la escala humana; sectores o barrios de la ciudad son completamente desconocidos por personas que habitan en el otro extremo. Además, aparecen situaciones de incomunicación, de desconocimiento del vecino, de desconfianza a las personas del entorno inmediato, etc.”.

Surgen iniciativas que pretenden dar solución a dichos problemas. Estas adoptan nuevos valores y metas que tienen como objetivo la conservación de la naturaleza, la obtención de una calidad de vida adecuada y que la sociedad se responsabilice y participe en el modelado de la realidad en la que vive. Los nuevos movimientos plantean la rehabilitación urbana y ecológica de las ciudades, afrontando la problemática social y ambiental de las grandes conurbaciones a través de nuevas formas de hacer política, nuevos modelos de gestión, de la integración de los sujetos en el espacio y en los procesos de toma de decisiones, etc.

Aparece, así, un modelo social alternativo que pone en relación aspectos culturales (participación, identidad,...), ambientales (medio ambiente urbano, reciclaje, etc.) y económicos (desarrollo endógeno, desarrollo sostenible, entre otros). Se pretende conseguir que la expansión urbana se realice siguiendo principios ecológicos y que las actividades que se llevan a cabo en ese medio también lo sean: las construcciones, el diseño de la ciudad, las actividades de la sociedad han de ser respetuosas con el medio y, además, la población ha de tener una vida comunal activa participando en el diseño de su entorno. Se tomará en consideración para ello, entre otras cuestiones, que:

- La gestión de la energía sea eficiente, evitando el despilfarro, introduciendo medidas de ahorro y de racionalización del consumo, incentivando y dando prioridad, tanto en el entorno privado

como en el público, al uso de energías alternativas no contaminantes.

- La eficiencia en la gestión del agua se realice en tres vertientes: en primer lugar ahorrando y racionalizando su consumo; en segundo lugar, una vez usadas, las aguas podrán ser depuradas y reutilizadas, y, por último, es importante realizar un control continuo de su calidad.
- La gestión racional de los residuos tiene que prevenir su generación con una política de consumo y de compras adecuada que reduzca su producción. Además, han de reutilizarse todos aquellos residuos que sean susceptibles de ello y, por último, cuando ello no sea factible han de ser reciclados.
- Deberá controlarse la contaminación atmosférica y acústica generada por el tráfico y por las industrias urbanas. Será necesario utilizar tecnologías limpias y medios de locomoción que minimicen la emisión de gases y ruidos, y, además, promover el transporte público y alternativo (bicicleta, automóvil eléctrico, etc.).
- La contaminación visual deberá tomarse en cuenta reduciendo la presencia de publicidad estática y la contaminación derivada del uso de alumbrado inadecuado o de luces publicitarias.
- La vivienda ha de estar integrada en su entorno. Para ello las construcciones utilizarán técnicas y tipologías edificativas tradicionales. Los materiales empleados en la construcción serán reciclados, siempre y cuando sea posible, y procederán de la región con la intención de minimizar costes de transporte, ahorrar energía y facilitar la adaptación al paisaje del edificio. Por otra parte, se aprovecharán las condiciones climáticas del lugar, produciendo microclimas que mejoren las condiciones de la vivienda (brisas, acumulación de la energía del sol, etc.). El arte y la artesanía se han de incorporar a las construcciones ecológicas.
- El diseño de los espacios y edificios públicos, jardines, etc., ha de realizarse siguiendo los principios del desarrollo sostenible. La revegetación con especies autóctonas y la conservación de la vegetación natural ha de ser una prioridad para una ciudad de elevado nivel ambiental.
- La comunidad ha de dirigir el desarrollo ecológico, ha de ser responsable y participar en la toma de decisiones que definen el espacio en el que viven.

Las personas pretenden conseguir el nivel de vida más alto posible, entendiendo por nivel de vida la diversidad de circunstancias que incluyen, además de la satisfacción de las necesidades básicas, el ámbito de relaciones sociales del individuo, sus posibilidades de acceso a los bienes culturales, su entorno ecológico-ambiental, los riesgos a los que se encuentra sometida la salud física y psíquica, etc. Esta definición hace referencia a la calidad de las condiciones en las que se desarrollan las actividades de la sociedad. La calidad de vida de una comunidad dependerá de la calidad de su entorno.

Una ciudad sustentable nace del pensamiento de cada uno de sus habitantes y de la adopción de pautas, normas y reglas jurídicas, económicas, organizativas y técnicas capaces de encaminarlas hacia un desarrollo sostenible. Su dificultad no se da tanto en las nuevas tecnologías a adoptar, que en gran parte ya existen o existirán, sino en un cambio organizativo, social y cultural.

### III. Financiamiento

Las políticas públicas se diseñan y ejecutan en ambientes donde interactúan grupos y agentes económicos, sociales y políticos con intereses, motivaciones, preferencias, expectativas, visiones, niveles de información, dotación de recursos, tecnologías y metodologías de trabajo diferentes y no siempre compatibles. Estos grupos y agentes inciden en la formulación y ejecución de las políticas públicas y su interacción genera comportamientos estratégicos interdependientes, donde no hay –a priori– una garantía de que las acciones y estrategias adoptadas por cada agente individual sea la respuesta que maximice los beneficios de todo el conjunto. Entonces, cuando los objetivos, decisiones y acciones de los agentes individuales no logran “acoplarse” de forma tal que no exista incentivo para cambiar de estrategia, se produce el surgimiento de “fallas” en el diseño y ejecución de las políticas públicas, que deben ser resueltas.

Cuando estas “fallas” tienen como contrapartida la conservación de los recursos naturales y/o el cuidado del ambiente, los instrumentos de gestión ambiental que pueden ser aplicados difieren en su capacidad de generar eficiencia económica y eficiencia ambiental e institucional, sostienen Lizardo y Guzmán (2005). El elemento diferenciador es el grado de flexibilidad que el instrumento otorga a los agentes contaminadores para que los mismos equiparen los costos privados

con los costos sociales que generan sus actividades. La menor flexibilidad está asociada a las multas y sanciones por incumplimiento de regulaciones y normas ambientales; mientras que la mayor flexibilidad está asociada a los litigios judiciales por reparación de daños entre agentes contaminadores y agentes contaminados. En el intermedio se encuentra una variedad de instrumentos económicos que de forma descentralizada son capaces de inducir cambios en las acciones y conductas de los agentes contaminadores.

Los instrumentos económicos constituyen una categoría entre otras herramientas diseñadas para obtener metas ambientales. Ellos pueden ser usados como un sustituto o como un complemento a los otros instrumentos de política tales como las regulaciones y los acuerdos cooperativos. En algunas situaciones, por razones económicas y administrativas, la regulación directa y los controles son apropiados cuando es imperativo, por ejemplo, que la emisión de ciertos contaminantes tóxicos o el uso de productos o sustancias dañinas sea totalmente prohibido; en otras pueden suplir a las regulaciones, tales como la obligatoriedad de los estándares diseñados para proteger la salud pública.

En una investigación realizada por el Comité del Medio Ambiente de la OCDE, Opschoor y Vos (1989) clasifican los instrumentos económicos más importantes:

- Cánones: de vertido, por servicio prestado, sobre producción, administrativos, diferenciación por el impuesto.
- Ayudas financieras: subsidio, créditos blandos, desgravaciones fiscales.
- Sistemas de consignación: voluntarios, obligatorios.
- Creación de mercados: intercambio de derechos de emisión, intervención del mercado, seguro de responsabilidad.
- Incentivos financieros para asegurar el cumplimiento, gravámenes de no-cumplimiento, depósitos de buen fin.

El primer mecanismo de control del medio ambiente consiste en regular, dentro del marco administrativo convencional, los límites a los que deben ajustarse las actividades y los agentes contaminantes y los procesos de recuperación de los impactos ambientales. La reglamentación puede establecerse bien, fijando estándares de calidad ambiental y dejando a la elección del agente los medios técnicos de los que puede va-

larse o, por el contrario, mediante la especificación de la tecnología o técnicas adecuadas para obtener la calidad medioambiental perseguida. Incluso, en casos de gravedad extrema, puede producirse la prohibición de ciertas actividades especialmente nocivas en el medio.

El sistema es, en realidad, un instrumento de carácter administrativo, independiente de criterios de eficiencia económica. Se fijan los límites legales basados en consideraciones de salud, de ecología, de urbanismo, etc., que el potencial contaminador debe cumplir para desarrollar su actividad. La puesta en práctica de estas medidas requiere cada vez más cierto nivel de coordinación con la normativa ambiental en el plano más amplio posible; por ello resulta deseable el establecimiento de un marco estable, global y homogéneo que impida interacciones negativas, económicas y de otra índole, con el ámbito internacional.

Sanción administrativa: multa. Se trata de medios coercitivos que incitan al contaminador a cumplir con reglamentación directa medioambiental a la que la penalización se encuentra inequívocamente ligada. Para muchas empresas la multa no es considerada como la retribución dañosa de un mal causado, sino que es percibida como si se tratara de un impuesto; el pago de la multa permite mantener el estado de cosas. Pero frente a esta actitud puede, y debe ser aplicada la multa verdaderamente coercitiva, entendiéndose como tal aquella que se repite en el tiempo y se exagera en su cuantía si el sancionado no pone remedio a la situación que da lugar a su imposición. Quizás, otro tipo de sanciones como las consistentes en la publicación de las sentencias condenatorias pueda dar mejores resultados que el sistema de sanciones actual.

#### IV. Tributos ecológicos

La estructura de cualquier tributo ambiental se define atendiéndose al producto, gas o sustancia contaminante objeto de gravamen. De acuerdo con los expertos en fiscalidad ambiental, una elevada recaudación de esta suerte de tributación permitiría a las diferentes administraciones públicas no solo arbitrar medidas para conseguir una mejora en la protección del medio natural, sino además contribuir al logro de objetivos macroeconómicos.

La utilización de la ecotributación no aparece solamente como medio de allegar recursos al Estado sino como un instrumento de ordenación de conductas, pensado para moderar aquellas que escapan a los

estándares administrativos fijados por la Autoridad como tolerables en cuanto a la contaminación.

En los tributos ambientales, en la medida en que un sujeto perjudica el entorno o produce mayores costes sociales como consecuencia de esta conducta, está demostrando también indirectamente una manifestación de capacidad económica susceptible de ser objeto de gravamen; siendo así, que si desea realizar una actividad productiva que perjudica el medio ambiente debe asumir los costes que produzca.

Son tributos medioambientales –en sentido amplio– “todas las prestaciones pecuniarias de Derecho Público (impuestos, tasas, contribuciones especiales y los tributos especiales) que sirven directa o indirectamente para realizar objetivos de política ambiental. En este ámbito hay que incluir también los beneficios fiscales y otras medidas desgravatorias de carácter fiscal”.

En este mismo sentido Pérez Arraiz define los impuestos ecológicos como “aquellas figuras tributarias cuya finalidad más que recaudar es influir en la actuación del sujeto pasivo para dirigir su conducta hacia comportamientos deseados por el legislador y que son beneficiosos para el medio ambiente. Se encuadran dentro de lo que se conoce con el nombre de extrafiscalidad”.

Para la Unión Europea –Comunicación de la Comisión: Impuestos y Gravámenes ambientales en el Mercado Único– el impuesto ambiental es una exacción que “tiene carácter ambiental si su base imponible produce manifiestamente efectos negativos en el medio ambiente. No obstante, se podría considerar medioambiental toda exacción que provocara en el medio ambiente efectos que, aunque menos evidentes, fuesen indudablemente positivos”.

#### Clasificaciones

- a) Según su finalidad: impuestos fiscales e impuestos extrafiscales.
- b) Según el componente espacial del problema ambiental: impuestos sobre problemas ambientales globales, regionales e internos.
- c) Según la materia gravada.
- d) Según el método de evaluación elegido: métodos directos de evaluación, métodos indirectos u objetivos de evaluación.
- e) Impuestos sobre emisiones, procesos y productos.

- f) Según el tipo impositivo: tipos únicos, tipos variables según el nivel de deterioro ambiental, tipos crecientes en tarifa progresiva, tipos crecientes en tarifa regresiva.
- g) Según el destino de su recaudación: impuestos ambientales afectados e impuestos ambientales no afectados.

Existen dos grandes categorías de impuestos:

- Las exacciones sobre emisiones. Se trata de los impuestos que gravan las emisiones al medio (atmósfera, al agua, al suelo) en relación directa con el nivel de contaminación, real o estimada (por ejemplo las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de instalaciones fijas).
- Las exacciones sobre productos. Son gravámenes que recaen sobre insumos (materias primas y productos intermedios) y sobre los consumos de los productos finales (plaguicidas, pilas, etc.).

Si enfrentamos la naturaleza del tributo medioambiental, hallamos una clasificación que responde, por un lado, a la necesidad de redistribuir los costes asociados a la defensa y reparación del medio ambiente, mediante la imputación a los agentes contaminadores, productores o consumidores, de los costes originados, y, por el otro, se agruparían los tributos que buscan cumplir una función incentivadora, teniendo su expresión más generalizada en los impuestos. De esta forma, podríamos hablar de tributos ambientales redistributivos y de tributos ambientales incentivadores.

#### V. Ventajas e inconvenientes en la aplicación de los tributos ecológicos

Ventajas:

- Es políticamente más sencillo justificar el establecimiento de esta clase de impuestos que el de otro tipo de tributos. La introducción de un impuesto ecológico tendría mayor aceptación en los contribuyentes, como consecuencia del aumento de la concientización de los ciudadanos respecto a la protección del medio. Sin embargo, si la introducción de una ecotasa no viniese acompañada de una reducción de otro(s) tributo(s), aumentaría la presión fiscal global. En segundo lugar, la administración pública que implantase el tributo ecológico aumentaría los recursos susceptibles de emplearse en la mejora del medio natural.

- Los tributos ambientales están especialmente indicados para efectuar el proceso de internalización de las externalidades.
- Favorecen la integración de las políticas económicas y medioambientales y contribuyen directamente en la implementación del principio “quien contamina paga”.
- El aumento de la renta fiscal obtenida por la fijación de estos gravámenes, podría tener un triple destino:
  - » Contribuir al presupuesto público.
  - » Ayudar a reducir otros impuestos sobre el capital, el trabajo o el ahorro.
  - » Financiar programas de lucha contra la contaminación en el origen, contrarrestarla una vez que esta se ha producido o bien, compensar financieramente a aquellos que sufren sus efectos.
- Es posible reconocerles una eficacia considerable cuando se trata de acometer la contaminación procedente de fuentes difusas, como por ejemplo las emisiones de gases de efecto invernadero y otros gases nocivos por el transporte, la problemática de los residuos en general y los compuestos químicos usados en la agricultura.

Inconvenientes:

- La estructura del tributo quedaría sujeta a objetivos presupuestarios, lo que implicaría que la protección del entorno natural se regiría fundamentalmente por este tipo de criterios antes que por los exclusivamente técnicos.
- Dificulta la aplicación de políticas distributivas, ya que los ingresos fiscales ambientales no se utilizarían para disminuir otros tributos –en el marco del concepto de doble dividendo– ni para aplicar políticas de compensación respecto a los grupos de referencia más afectados por la ecotasa, y la dificultad para nivelar los ingresos y los gastos de las políticas ambientales hacia las actuaciones sobre el medio natural quedarían limitadas al nivel de recaudación de cada ejercicio presupuestario.
- Dificultad de valorar los perjuicios causados al ambiente, la incertidumbre sobre los resultados de la adopción de las medidas, necesidad de financiación para establecer y mantener los sistemas de control y la rapidez del cambio tecnológico y las características de la comunidad afectada.

## VI. Protección del medio ambiente en la legislación tributaria municipal argentina

En Argentina, los municipios tienen plenas facultades para exigir impuestos, tasas y contribuciones, conforme lo dictan las normativas provinciales, en las cuales expresan su aspecto autonómico financiero, cuando ello ha sido constitucionalmente reconocido. Sin embargo, las tasas constituyen el instrumento recaudatorio propio de mayor importancia, dada la estructura jurídica vigente, fundamentalmente la incidencia del artículo 9 de la Ley 23.548/88 de Coparticipación Federal de Impuestos.

En este contexto los municipios pueden establecer tributos con miras a la protección del medio ambiente. Señala Álvarez Echagüe (2002) que, “Para Eduardo Baistrocchi, más allá de las limitaciones existentes al poder tributario municipal, las comunas pueden establecer impuestos ecológicos; por lo cual es evidente, y se desprende de todo lo antes sostenido, que también pueden exigir tasas y contribuciones ecológicas”.

A continuación mencionaremos normas tributarias de algunos municipios argentinos, que incluyen la protección del medio ambiente o el interés ambiental en su hecho imponible o establecen criterios de graduación tributaria en virtud de criterios que intentan racionalizar la utilización de los recursos naturales.

En la **provincia de Buenos Aires** existen tres tasas diferentes que incluyen dentro de su estructura normativa al elemento ambiental: Tasa por Seguridad e Higiene, Tasa por Servicios Generales y Tasa por Servicios Sanitarios.

Respecto de la Tasa por Seguridad e Higiene, en la definición del hecho imponible, el municipio de Berazategui expresa: “...destinados a preservar la seguridad e higiene y la contaminación potencial del medio ambiente, se abonará la tasa que al efecto se establezca”. Escobar, establece: “... y protección del medio ambiente...”. José C. Paz, señala: “... y control de la seguridad e higiene del medio ambiente que conforma el partido...”. La Matanza indica: “... e higiene del medio ambiente...”. Lomas de Zamora dice: “... con el objeto de preservar las condiciones ambientales...”.

En cuanto a la base imponible, estará constituida por una alícuota sobre los ingresos brutos devengados durante el período fiscal, salvo el municipio de Escobar la cual estará dada por los metros cuadrados habilitados para el ejercicio de la actividad y por su

parte en José C. Paz estará constituida en los comercios, por el o los rubros habilitados, los metros cuadrados del local y la zona y para industria por una alícuota sobre los ingresos brutos.

Con referencia a la Tasa de Servicios Generales, la municipalidad de Ituzaingo al momento de la definición del hecho imponible de la misma expresa: "... que hacen a una mejor calidad de vida de los habitantes del partido". Por su parte, Islas Malvinas, expresa: "... control de contaminación ambiental...". En cambio Tigre, establece: "... aquellos contribuyentes que arrojen aguas servidas a la vía pública abonarán la tasa con un recargo de hasta un 100% en forma sucesiva, mensual y consecutiva hasta que se verifique el cese de los vertidos".

En todos los casos mencionados precedentemente la base imponible la constituye la valuación fiscal que del inmueble realiza la Provincia de Buenos Aires sobre la que se aplica una alícuota.

Con relación a la Tasa Sanitaria, Berazategui establece que todo inmueble que por alguno de sus fuentes se haya instalado cañería para Agua Corriente y/o Desagües Cloacales, y una vez que las mismas hayan sido liberadas al servicio público, queda afectado al pago de una tasa anual. La base imponible se determina en virtud de los metros cuadrados del inmueble, pero se establece que, además, deberán instalarse aparatos medidores que registren tanto el agua suministrada como la que se desagote, estableciéndose en la parte en que se regula el monto a abonar un monto fijo por cada metro cúbico por exceso de desagote cloacal. Asimismo, se establece un monto fijo para el caso de consumo de agua por sobre la cantidad básica establecida.

Quilmes cobra "por el servicio que presta el municipio de agua y cloaca, estableciéndose que en el caso de los inmuebles sin edificación pagarán una tasa determinada por la superficie del terreno, con independencia de la utilización o no del servicio". Se determina, además, que los inmuebles que utilicen los servicios sanitarios para actividades comerciales pagarán una tasa con un 100% de recargo. Resulta de interés destacar dentro del régimen tarifario que para los servicios medidos, hay dos incisos: Inc. 4: Cuando existiendo desagües cloacales se desagüe a conductos pluviales, se establece la obligación de modificar su situación y volcar en los primeros. Para el caso de ese tipo de desagües se establece una tarifa por metro cúbico, e Inc. 6: ídem al anterior, pero cuando se desagüe a zanja abierta, aunque la tarifa se eleva.

En la **provincia de Santa Fe**, a nivel municipal, rige la Ley 8173/77 (Código Tributario Municipal), que será de aplicación obligatoria para todas las municipalidades de la provincia. Este establece que las obligaciones fiscales, que podrán ser sancionadas por los municipios, consistirán en tasas, derechos y contribuciones de mejoras. En 1994, la Ley 11123 introdujo modificaciones al régimen impositivo de los municipios, entre ellas, estableció que las tasas municipales, en general, deben constituir la retribución de un servicio efectivamente prestado y guardar una razonable relación con los costos directos e indirectos que genere dicha prestación.

Al referirse a la Tasa General de Inmuebles la define como: contraprestación pecuniaria; anual; debida al Municipio por la prestación de determinados servicios: asistencia pública, alumbrado, barrido, riego, recolección de residuos, arreglo de calles y caminos rurales y conservación de plazas, paseos, red vial municipal, desagües, alcantarillas, realización y conservación de obras públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria.

Con la modificación introducida por la Ley 11123 acota las posibilidades de servicios que puedan ser financiados con ella a aquellos que resulten complementarios y conexos a los inmuebles. Hasta la sanción de la norma de referencia se permitía que servicios prestados por los municipios que no estuvieran gravados expresamente se pudieran financiar a través de esta tasa.

En el caso particular de la municipalidad de Firmat, si bien no adapta completamente su normativa a lo dispuesto por la Ley 11123, recepta la esencia de la misma, efectuando una ampliación del ámbito de aplicación del tributo agregando incisos, entre otros: "... inc. g) Defensa del medio ambiente...".

Asimismo, respecto del Derecho de Registro e Inspección el Código Tributario Municipal (Ley 8173), establece como hecho imponible del mismo, que el municipio aplicará un Derecho de Registro e Inspección por los servicios que presta destinados a:

1. Registrar y controlar las actividades comerciales, industriales, científicas, de investigación y toda actividad lucrativa;
2. Preservar la salubridad, seguridad e higiene;
3. Fiscalizar la fidelidad de pesas y medidas;

4. Inspeccionar y controlar las instalaciones eléctricas, motores, máquina en general y generadores a vapor y eléctricos;
5. Supervisión de vidrieras y publicidad propia.

Inciso Nuevo: Por todos los demás servicios prestados que no estén gravados especialmente.

La facultad de los Municipios y Comunas respecto del poder de policía sobre temas de salubridad e higiene serán concurrentes y coordinadas con las provinciales previstas y normadas por la ley 10471.

La ordenanza tributaria de Firmat agrega, entre otros, “y todo aquello, atinente a los mismos, que revista interés local que asegure y provea el bienestar general”. Asimismo, artículo seguido, expresa que la contraprestación pecuniaria se aplicará por los servicios prestados con la finalidad, entre otras, de: “... Control del cumplimiento de aspectos reglamentarios municipales específicos como: ruidos molestos, horarios, capacidad de espectadores o asistentes, intensidad de iluminación, ventilación y chimeneas, servicios sanitarios y de emergencia, depósitos y eliminación de materiales peligrosos;...”.

En la **provincia de Chubut**, el municipio de Puerto Madryn denomina Tasa por habilitación, inspección, seguridad e higiene y control ambiental, diciendo que el ejercicio de la actividad comercial, industrial, profesional o de servicio está sujeto al pago del tributo, establecido en el presente título, conforme a las alícuotas, importes fijos, índices, y mínimos que establezca la Ordenanza Tarifaria Anual, en virtud de los servicios municipales de inscripción, habilitación, inspección, contralor, salubridad, seguridad e higiene y control ambiental, que tienda al bienestar general de la población”.

En el municipio Comodoro Rivadavia establece que por los servicios de Evaluación y/o fiscalización de impactos ambientales, en los términos de la Ordenanza 7060 y sus modificatorias, se abonará una tasa cuyo valor será establecido por la Ordenanza Impositiva Anual.

En la **provincia de Salta**, el municipio de Salta establece la Tasa de Protección Ambiental, por la cual establece que la propiedad de vehículos que por su antigüedad representan un peligro de contaminación o causen daño físico real o potencial de tipo acústico o vial. Además, prevé que estarán exentos los contribuyentes que hayan realizado la revisión técnica vehicular en la empresa “Revisión Vehicular Salta” (RE.VE.SA).

Como conclusión de lo observado en los municipios mencionados, y coincidiendo con Álvarez Echagüe, en aquellos casos en que el elemento ambiental aparece en la descripción del hecho imponible, no se corresponde con la base imponible ni con la tasa a abonar la incorporación del mismo, dado que de las mismas no se desprende una diferenciación entre quienes contaminan el ambiente y quienes no lo hacen, ya que no hay ningún tipo de incentivo tributario para estos últimos, que podría traducirse en una reducción de la carga fiscal para quienes realicen actividades no perjudiciales para el medio ambiente.

Por otra parte, no se advierte la forma en que se cuantifica que el monto de la tasa tenga como límite el coste medio para evitar el deterioro ambiental, ya que en la mayoría de los casos la alícuota es aplicada sobre ingresos brutos o sobre el valor fiscal de los inmuebles.

En otro caso, en realidad, dentro de la configuración del hecho imponible se incluye una verdadera sanción (Tigre). Por lo tanto, estamos frente a una sanción administrativa y no a un gravamen ecológico. O bien, el elemento ambiental se presenta un tanto más amplio o en términos generales en la configuración del hecho imponible, en el cual se preserva el medio ambiente mediante la prestación de servicios que inciden en la mejor calidad de vida.

Respecto de los servicios que prestan por el dicho cobro, en la mayoría de los municipios analizados, excepto Comodoro Rivadavia y Salta, no contemplan algún estudio de evaluación y/o fiscalización de impacto ambiental o revisión técnica, legislado en normas tributarias.

## VII. Conclusiones

La necesidad de proteger el entorno natural en la realización de los diversos procesos productivos ha llevado a la ciencia económica a diseñar variados instrumentos para incluir el ambiente en la fijación de los costes, para lograr un desarrollo sostenible y evitar perjuicios a la salud de la población, así como también daños irreparables a los ecosistemas.

Dentro de los instrumentos económicos que posee el Estado, vinculados a la conservación y mejora del medio ambiente, nos encontramos con los denominados tributos ecológicos. Podríamos decir que los mismos reflejan los efectos externos que producen el consumo de bienes nocivos y/o el uso de insumos contaminantes dentro de los procesos productivos.

En general, estos tributos cumplen una doble función. Por un lado, tienen en cuenta la protección del medio, con miras a una ciudad sustentable; y, por el otro, son fuente de recursos para el gobierno para la satisfacción de las necesidades públicas de sus ciudadanos.

La ciudad es hoy el principal lugar de producción, consumo y creatividad, así como también es la fuente de la mayor parte de los daños ambientales y donde estos se manifiestan con mayor virulencia. Estos problemas se deben a características propias de lo urbano y, por lo tanto, muchas soluciones deben partir de la ciudad. Las políticas que de ella emane deben reconocer la existencia de límites ambientales, la adopción del principio de precaución, la consecución del máximo beneficio por unidad de recurso utilizado y de residuos producidos, la equidad o distribución de la riqueza intra e intergeneracional, entre otras; teniendo presente que sin la participación ciudadana –a través de la implicación individual y colectiva– no será posible el logro de los objetivos del desarrollo sostenible.

La problemática ambiental encaminada al desarrollo sustentable requiere de una articulación específica entre los distintos integrantes de la sociedad. En particular, los gobiernos locales establecen medidas –entre ellas las impositivas– encaminadas a la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de los ingresos tributarios y la distribución del costo-beneficio en el uso de recursos que afecten el entorno ambiental.

En Argentina, los municipios tienen plenas facultades para exigir impuestos, tasas y contribuciones, conforme lo dictan las normativas provinciales, en las que expresan su aspecto autónomo financiero, cuando ello ha sido constitucionalmente reconocido. Sin embargo, las tasas constituyen el instrumento

recaudatorio propio de mayor importancia, dada la estructura jurídica vigente, fundamentalmente la incidencia del artículo 9 de la Ley 23.548/88 de Coparticipación Federal de Impuestos. Bajo este contexto, los municipios pueden establecer tributos con miras a la protección del medio ambiente.

Del análisis de los sistemas tributarios municipales argentinos se desprende que la recaudación se inscribe, fundamentalmente, en dos premisas:

- a) La financiación de los servicios públicos; y
- b) La función recaudatoria.

Sin perjuicio de ello, en la actualidad, el sistema de financiamiento local debe responder verdaderamente a las exigencias presentes de las comunidades; por lo tanto, un sistema tributario local que contribuya al desarrollo sustentable de las ciudades deberá contemplar una finalidad de fundamental importancia, es decir, proveer incentivos e instrumentos que posibiliten y fortalezcan el bienestar de la población, en pos de salvaguardar el medio en el que se desenvuelve la raza humana.

En este sentido, desde el campo tributario habrá que dilucidar cuáles impuestos, tasas y/o gastos fiscales colaboran con el cuidado y mejoramiento del entorno natural y la eventual solución de la problemática que provoca el crecimiento económico a cualquier precio, en aras de satisfacer un doble interés: el uso racional de los bienes ambientales y la recaudación de los tributos. Para ello será necesario que en la definición y en su estructura tales objetivos sean tomados en cuenta, así como también en la determinación del tipo de gravamen, hecho imponible, sujetos pasivos, base imponible, exenciones, de modo de constituir una estructura lógica que atienda al propósito para el cual son creados y no una mera expresión de deseos.

- Aghón, G. 2001. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Álvarez Echagüe, J. M. 2002. *Las tasas ecológicas: un análisis desde la perspectiva de la normativa de los municipios Bonaerenses*. Derecho Tributario Provincial y Municipal. Coord. Enrique G. Bullit Goñi. Ed. Ad Hoc Bs. As.
- Alguacil, J. 1998. "La calidad de vida y el tercer sector: nuevas dimensiones de la complejidad". <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n3/a1jalg.html>.
- Ameriso, C. C. 2005. (Coordinadora). "Rol y financiamiento municipal". Rosario: Editorial Foja Cero (julio), año 2, n° 2, 2006 y año 3, 2007.
- Antequera, J. "El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos". <http://www.eumed.net/libros/2005/ja-sost>.
- Barreiro Cavestany, F. 2000. "Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local". Noviembre.
- Boisier, S. "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?". *Revista del Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES)*, vol. 1, N° 0, junio 2007. <http://www.eumed.net>
- \_\_\_\_\_. 1999. *Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?* Cámara de Comercio de Manizales, Colombia. Santiago de Chile, agosto.
- Borja, J. y Castells, M. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: España: UNCHS, Santillana S.S. Taurus.
- Borja, J. 1999. "Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía". Seminario internacional El renacimiento de la cultura urbana. Frente a La Globalización: Ciudades con Proyecto. Rosario, (29 y 30 de junio).
- Borja, J., Herce, M., Fiori, M., Mier y Terán, A. 2005. Informe de evaluación del Plan de desarrollo urbano de la zona conurbada de Monterrey y políticas urbanísticas recomendadas. Monterrey: Agencia para la planeación del desarrollo urbano de Nuevo León.
- Brignardello Torralba, L., Nel-lo Andreu, M. y Pérez Albert, Y. 1999. "Desarrollo sostenible y ciudad. La comunidad ecológica de Peñalolén Alto (Peñalolén, Santiago de Chile)". Universidad de Barcelona. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. n° 45 (19), 1° de agosto de 1999. SECPLAC, Municipalidad de Peñalolén, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona.
- Buarque, S. 1999. *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentable*. IICA, Recife, Brasil.
- Casás, J. O. 2001. *Derecho Tributario Municipal*. Buenos Aires: Editorial Ad Hoc S.R.L., septiembre.
- Cembranos, F. "Bienestar, ecología y participación social". Intervención psicosocial. *Revista sobre igualdad y calidad de vida* n° 5, 1993.
- CEPAL. 2001. "Capital Social y Pobreza". Conferencia regional sobre "Capital social y pobreza" - Santiago de Chile 24 a 26 de septiembre. CEPAL y Universidad del Estado de Michigan.
- Dammet, E. y Aguirre, M. 2002. "El canon como fuente de financiamiento para el desarrollo regional y local". Cuadernos PNUD, Serie "Desarrollo humano", N° 1, abril.
- De Juano, M. 1969. "Curso de Finanzas y Derecho Tributario". Tomo I: Parte General, 2ª edición. Rosario: Ediciones Molachino.
- Guzmán Guzmán, T. J., et ál. 2006. "La reforma fiscal ecológica en la Unión Europea: antecedentes, experiencias y propuestas". *Revista de Economía Institucional*, vol. 8 n° 15.
- Informe de Desarrollo Humano de 1999. Konrad Adenauer Stiftung. Instituto de Planeamiento Estratégico. "Reformas de Segunda Generación. Integración regional y descentralización política", octubre, 2001.
- López Gord, J. F. 2006. *Medio ambiente comunitario y Protocolo de Kyoto: la armonización de la imposición energética o un mercado sobre emisiones de gases de efecto invernadero*. Facultad de Derecho, Editorial Universidad de Granada, julio.
- López-Guzmán Guzmán, T., Lara de Vicente, F. 2005. "Efectos distributivos de los tributos ecológicos. Apuntes metodológicos", *Economía, Sociedad y territorio* vol. V, n°. 19.
- Martín, J. M. y Rodríguez Usé, G. F. 1998. *Derecho Tributario*. Buenos Aires.
- Ministerio de Medio Ambiente de España. 2007. Documento de trabajo "Libro verde de medio ambiente urbano", marzo.
- Murillo Rodríguez, C. "Comercio, medio ambiente y política de desarrollo". Enrique L. y Mindahi Bastida (Coord.). Comercio, medio ambiente y desarrollo sustentable: perspectivas de América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe". Universidad Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Serie Foros y Debates Ambientales N°. 2 (2001). México.
- Piffano, H. 2005. *Notas sobre federalismo fiscal*. Enfoques positivos y normativos. PREBI/SEDICI. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata, marzo
- Rosatti, H. 2003. *Tratado de Derecho Municipal*. 2ª edición actualizada. Santa Fe: Rubinsal-Culzoni Editores.
- Sanguinetti, J. y Tommassi M. *La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos*. Primer informe de avance, julio de 2000 e Informe final, febrero de 2001.
- Spisso, R. R. 2000. "Derecho Constitucional Tributario". Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Stiglitz, J. E. 1988. "La economía del sector público". 2ª edición. Barcelona: Antoni Bosch Editor S.A.
- Tondini, B. "La tributación internacional y su relación con el Medio Ambiente (una posible solución al tema de las papeleras)". Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Derecho Internacional

Universidad Nacional de Córdoba. 2002. *La Economía de los Niveles Subnacionales de Gobierno. El financiamiento de los Sistemas de Seguridad Social*. 35° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba: Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Córdoba. septiembre.

Universidad Nacional de Rosario - Consejo Profesional de Ciencias Económi-

cas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2001. *Transparencia Fiscal, Elección Pública y la Estructura de los Impuestos y del Gasto Público*. 34° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Rosario, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Córdoba: septiembre.

Vaquero García. "Fiscalidad y medio ambiente". *Gaceta fiscal* N°. 162 (1998).

Yáñez, J. 1991. Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas locales. Chile: Centro de Estudios Públicos, noviembre.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Ameriso, Claudia C; Benítez, Élide B. y Maceratesi, Geordina. 2010. Sistema tributario local: una herramienta para contribuir al desarrollo de una ciudad sustentable. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 159-172.	Ameriso, Claudia C; Benítez, Élide B. y Maceratesi, Geordina. (2010). Sistema tributario local: una herramienta para contribuir al desarrollo de una ciudad sustentable. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 159-172.	Ameriso, Claudia C; Benítez, Élide B y Maceratesi, Geordina. "Sistema tributario local: una herramienta para contribuir al desarrollo de una ciudad sustentable". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 159-172.

resumen

La problemática de garantizar seguridad alimentaria y nutricional en Bogotá ha crecido en importancia en las administraciones distritales, especialmente durante el periodo 2004-2008, en el cual se centrará el presente análisis.

La inclusión de esta problemática, dentro de la agenda de políticas sociales del distrito, generó gran impacto en los programas hasta ahora desarrollados en este campo. Por otro lado, inserción de la variable abastecimiento redimensionó la capacidad y calidad del servicio prestado por la Administración para subsanar esta problemática pública.

En este análisis se tendrán en cuenta la identificación de la problemática, la agendación, la formulación, la implementación y la evaluación, de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional 2004-2008, bajo el enfoque de análisis planteado por Pierre Muller en su texto Políticas públicas –análisis por el referencial–, el cual permite un mayor entendimiento de las cualidades y características de esta política pública debido a sus singularidades propias.

**Palabras clave:** Política pública, seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá, Bogotá sin hambre, análisis por el referencial.

abstract

**Analysing public policy regarding food and nutritional safety in Bogota 2004-2008**

The problem of ensuring food and nutritional safety in Bogota has grown in importance for district administrations, especially during 2004-2008 (the period which this analysis is focused on). Including this issue on the district's social policy agenda had a great impact on programmes developed so far in this field. Including food supply redimensioned the administration's service ability and quality regarding how it addressed this public issue.

This analysis included identifying the problem, the agendas, the design, implementation and evaluation of public policy on food and nutritional security 2004-2008, using the analytical approach proposed by Pierre Muller in Public Policy Analysis thereby allowing a better understanding of the qualities and characteristics of such policy, given its special nature.

**Key words:** Public policy, food safety and nutrition of Bogota, Bogota without hunger, benchmark analysis.

# Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008<sup>1</sup>

LAURA ANGÉLICA RUIZ FRANCO\*

LUIS CAMILO CASTIBLANCO SARMIENTO\*\*

## Introducción

En las últimas décadas, el concepto de seguridad alimentaria y nutricional se ha convertido en un tema fundamental en la agenda pública de las últimas administraciones de Bogotá. Sin embargo, en la ciudad no solo se identificaba una problemática en la falta de cobertura, sino en el difícil acceso a los alimentos de preferencia.

La Política Pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá, contenida en el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, 2004-2008 de la Administración de Luis Eduardo Garzón, generó respuestas a ambas problemáticas promoviendo la garantía del derecho a la alimentación, por medio de una redimensión del concepto de seguridad alimentaria dentro de la ciudad-región, contemplando los problemas de acceso y disponibilidad de los alimentos.

El objetivo del presente artículo es analizar el marco institucional de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, D.C., entre los años 2004-2008, bajo el plan de desarrollo Bogotá sin Hambre.

## Metodología para el análisis de la política pública de seguridad alimentaria

Dadas las características de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, se determinó observar dicha política pública desde el enfoque Análisis por el Referencial. Este modelo es desarrollado por Pierre Muller, quien propuso que la

Recibido: agosto de 2010 / Aprobado: octubre de 2010

CORRESPONDENCIA: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Ruiz Franco, Laura Angélica y Castiblanco Sarmiento, Luis Camilo. 2010. Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 173-190.

1 Realizado para la materia de Política Pública con la asesoría y acompañamiento del profesor Juan Manuel Cobos.

\* Estudiante ESAP, Bogotá D. C.  
CORREO-E: lauraruiz991@hotmail.com

\*\* Estudiante ESAP, Bogotá D. C.  
CORREO-E: lcamilocs@gmail.com

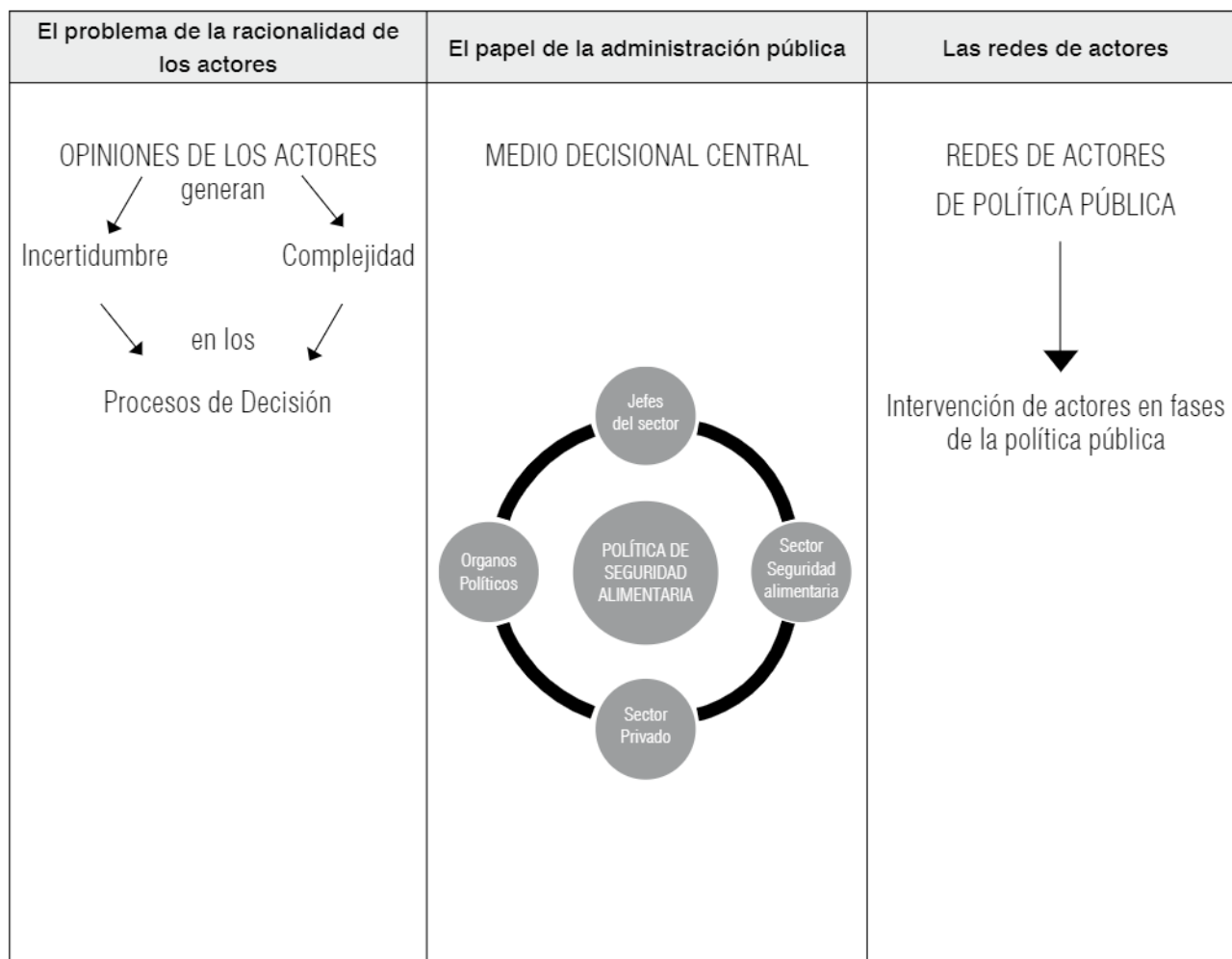
política pública debe ser analizada desde tres aspectos que son: 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores<sup>2</sup>.

Al respecto Roth explica que desde este enfoque se pueden observar las políticas públicas como el “lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo”<sup>3</sup>. Desde esta óptica, Muller plantea los tres aspectos mencionados anteriormente. El primero “el problema de la racionalidad de los actores” contempla que en cada etapa de las políticas públicas se genera incertidumbre y complejidad de los procesos de decisión, puesto que en estos participan diferentes actores con oposiciones distintas. El segundo “el pa-

pel de la administración pública” está fundamentado en los cuatro círculos de decisión en los que se ubican los actores de la administración; es decir, en el medio decisional central.

En el primer círculo están los jefes de sector, en el segundo el sector en cuestión, en el tercero se encuentran los actores privados, como ONG, federaciones, agremiaciones, grandes conglomerados industriales, entre otros, y en el cuarto círculo encontramos los órganos políticos. El último elemento muestra cómo las redes de actores constituyen redes de políticas públicas, identificando a los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes<sup>4</sup>.

Gráfico 1. Tres aspectos para el análisis por el referencial



Fuente: Construcción propia a partir de los lineamientos planteados por Muller Pierre en Políticas públicas (2002).

2 Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia (67-91).

3 Ibid.

4 Ibid.

La descripción de la política pública se realizó según lo propuesto por Jones (1970); es decir, se analizó la identificación del problema, formulación, implementación y evaluación.

Para la formulación se usó la matriz de actores que permitió identificar, clasificar y jerarquizar a los actores y su incidencia en la política pública. La implementación se observó desde el modelo evolucionista, el cual mostró los cambios y transformaciones generados por la interacción en la negociación de diferentes actores. Finalmente, se analizó la evaluación con el modelo ex-post-retrospectiva ya que este recoge alguna información sobre los resultados de la política pública.

### Perspectiva histórica

El posicionamiento de la seguridad alimentaria de los habitantes de la capital en la agenda pública del Distrito, de un modo sistemático y sostenido, es reciente. Esta trayectoria tiene su comienzo en la década de los noventa y se pueden distinguir tres momentos.

El primer momento de la política pública de seguridad alimentaria, comprendido entre 1990 y 1998, comienza con la implementación de la Ley 10 de 1990, que reorganiza el sistema de salud, las reformas de las Leyes 60 y 100 de 1993 que organizó el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Dichas normas fueron compromisos derivados de los convenios y acuerdos suscritos en el marco del Sistema de Naciones Unidas.

Mediante la Cumbre Mundial a favor de la infancia de 1990 y la Conferencia Internacional de Nutrición de 1992 se definió el camino por el cual se estructurarían las políticas de alimentación y nutrición del Distrito que tenían como objetivo común mejorar las condiciones de los niños y de las mujeres gestantes, fortaleciendo el círculo virtuoso de la nutrición y la salud<sup>5</sup>.

Más adelante, con el Decreto 269 de 1993 se conformó el Plan de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna, el Desarrollo de la Estrategia de Hospitales Amigos de los Niños y ordenó la implementación de los tres niveles de atención en salud de la Red Distrital de Salud.

Posteriormente, con el Plan Distrital de Lactancia Materna y la Resolución 0657 de 1998 de la Secretaría

General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se estableció el esquema de suplementación de la Secretaría Distrital de Salud, se mejoró el apoyo a la lactancia materna y se disminuyeron las tasas de morbilidad y mortalidad infantil, la desnutrición infantil y la anemia en madres gestantes e infantes.

El segundo momento está comprendido entre 1999 y 2003, con la creación del Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital<sup>6</sup> que se rigió por ocho ejes fundamentales:

- a. Programa distrital para la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna.
- b. Atención nutricional a grupos vulnerables, con énfasis en la mujer gestante y la madre lactante.
- c. Programa distrital para la prevención y control de micronutrientes.
- d. Programas de complementación y apoyo alimentario a población vulnerable.
- e. Hábitos de vida saludable.
- f. Alimentos seguros e inocuos para la población:
  - » Vigilancia de carnes, productos cárnicos y sus preparados, leches y sus derivados lácteos, productos de la pesca y sus derivados, agua envasada, alimentos infantiles.
  - » Vigilancia de alimentos de control especial: sal, harina de trigo, panela.
  - » Vigilancia de la producción, el expendio y el consumo de los alimentos en espacios públicos.
- g. Vigilancia de alineamiento nutricional para todos los grupos de edad.
- h. Seguridad alimentaria familiar urbana y rural.

Con la implementación de este plan se generó un aumento del 46% en la cobertura de los planteles educativos del Distrito y se disminuyó la tasa de deserción pasando de un 3.4% en 1999 al 2.6% en 2003 que, en gran medida, se debieron a los programas de refrigerio escolar de la Secretaría de Educación Distrital, permitiendo el suministro a 249.163 estudiantes de desayuno o almuerzo y refrigerio<sup>7</sup>. El ajuste de estos

5 El círculo virtuoso de la salud es desarrollado por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá -INCAP, en el Programa de Posgrado sobre Seguridad Alimentaria y Pobreza.

6 Consejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 06 de 1998. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas.

7 Secretaría Distrital de Salud - Comité Técnico Intersectorial de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital. Centro de Estudios e Información en Salud (CEIS)-Fundación Santafé de Bogotá. Evaluación

programas al índice de calidad nutricional disminuyó la población con deficiencias de hierro y desnutrición.

El buen funcionamiento de esta política permitió la estandarización en los índices y criterios antropométricos de las poblaciones de madres lactantes, mujeres gestantes, niños y niñas. A partir de esto y de los resultados obtenidos se tomó la decisión de suministrar los bonos alimentarios para asegurar la nutrición de los niños y niñas en los periodos de receso escolar.

Esta etapa culminó con la creación del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, en el cual se delegó la coordinación y operación del Sistema Distrital de Nutrición, encargado de articular entre sí la coordinación, planificación, ejecución y evaluación de la situación alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, mediante la integración de acciones de salud, bienestar, educación, agricultura y recreación y deporte<sup>8</sup>.

El tercer momento pertenece al lapso de tiempo que se analizó en el presente trabajo, el cual corresponde al desarrollo del programa Bogotá sin Hambre, contenido dentro del Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2008, que buscó la garantía del derecho a la alimentación, redimensionando el concepto de seguridad alimentaria dentro de la ciudad-región, contemplando los problemas del acceso y disponibilidad de los alimentos.

Este programa está estructurado dentro de tres componentes básicos: alimentación y nutrición, responsabilidad social y abastecimiento; las dos primeras contempladas en los lineamientos de los programas de gobierno de los antecesores de Luis Eduardo Garzón. El abastecimiento le permitió integrar la seguridad alimentaria de la ciudad dentro de la agenda política debido a la interacción de múltiples actores y programas. Este último componente le permite al Distrito otorgar alimentos a bajo costo a la población vulnerable.

## Identificación, definición del problema y agendación

El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, es “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. Así mismo, en esa cumbre se reafirmó la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”<sup>9</sup>.

Sin embargo, en Bogotá el difícil acceso a los alimentos de preferencia y la poca cobertura alimentaria que tenía la población vulnerable fue una problemática constante, debido a los problemas económicos y sociales, propios de una ciudad en crecimiento en un país en desarrollo, que generan un mal abastecimiento de alimentos para toda la población, así como una escasez de recursos para la adquisición de alimentos con los componentes nutricionales mínimos requeridos para un crecimiento y alimentación saludable de la población más necesitada y de escasos recursos.

La identificación y visualización de esta problemática tuvo su nacimiento en las políticas tomadas en el Distrito, a partir de la Constitución del 1991, puesto que, con la caracterización de la Nación como Estado Social de Derecho, como se señala en su artículo primero, el Distrito buscó disminuir la hambruna en la ciudad. El objetivo era brindar una mejor alimentación para la población más necesitada, enfocándose en las mujeres gestantes, madres lactantes, niños y niñas.

Posteriormente, se vio la necesidad de ofrecer una alimentación con los nutrientes mínimos necesarios para los estudiantes de colegios distritales, así como para las mujeres gestantes, mejorando su calidad de vida y evitando el nacimiento de bebés con deficiencias alimentarias.

del Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003. Bogotá, agosto de 2004.

8 Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 086 de 2003, por el cual se crea el Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá, D. C.

9 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, FAO. Roma, noviembre 1996.

Finalmente, con la creación del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición se observa la necesidad incluir dentro de esta política la estrategia del abastecimiento. Este comité está integrado por

- El Secretario de Salud de Bogotá o su delegado.
- El Secretario de Educación de Bogotá o su delegado.
- El Secretario de Hacienda de Bogotá o su delegado.
- El Director del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito o su delegado.
- El Director de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos de Bogotá o su delegado.
- El Director del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte o su delegado.
- El Director del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud o su delegado.

Fueron también invitados el Director del Instituto de Bienestar Familiar regional Bogotá D.C., un representante de las Centrales de Abastos, un representante de las Universidades con programas de nutrición con presencia en el Distrito Capital y un representante de la dependencia del Instituto Nacional de Salud que desarrolle investigación en alimentación.

Con la inclusión del tema de abastecimiento en el planteamiento de la problemática alimenticia se adiciona a la agenda de la Política Pública Distrital la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, contenida en el Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2008 de la Administración de Luis Eduardo Garzón, con el objetivo de ofrecer alimentos necesarios para la una buena nutrición y salud del Distrito a la población vulnerable y de escasos recursos. En especial a los niños y niñas de los colegios distritales, mujeres gestantes y madres lactantes.

Aparte de los actores internos ya vinculados en el comité, este proceso cuenta también con actores externos, como el Gobierno Nacional con sus directrices en política alimentaria y las Naciones Unidas con las Cumbres en favor de la infancia de 1990 y 1996 y la Conferencia Internacional de Nutrición de 1993.

## Formulación, objetivos y legalización

Las políticas alimentarias y nutricionales están regidas en el marco de las Cumbres Mundiales sobre ali-

mentación de 1996 y 2002, organizadas por la ONU mediante la FAO. Estas establecieron las directrices que debían tener los países respecto a la población vulnerable.

En Colombia se creó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) de 1996-2005, mediante el Documento Conpes 2847, cuyo objetivo general fue “contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente”<sup>10</sup>.

En Bogotá la legislación al respecto es más amplia. En 1993 con el Decreto 269 se conformó el Plan de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna, el Desarrollo de la Estrategia de Hospitales Amigos de los Niños y se ordenó la implementación de los tres niveles de atención en salud de la Red Distrital de Salud. En 1998 la Resolución 0657 estableció el esquema de suplementación de la Secretaría Distrital de Salud.

Posteriormente, con el Acuerdo 086 de 2003 se crea el Comité ||Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, en la cual se delegó la coordinación y operación del Sistema Distrital de Nutrición, encargada de articular entre sí la coordinación, planificación, ejecución y evaluación de la situación alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, mediante la integración de acciones de salud, bienestar, educación, agricultura y recreación y deporte.

Por último, el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia”, adoptado en el Acuerdo 119 de 2004 por el Concejo de Bogotá, D.C. tiene como objetivo general “Construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para

10 Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes Social 2847, 1996.

el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva”<sup>11</sup>. Esto mediante la articulación de tres ejes fundamentales: el social, el urbano regional y el de reconciliación.

Una vez agendada la política pública de alimentación y nutrición se establecen tres partes del proceso, la primera es ubicar de dónde provienen y a qué costos se adquieren los alimentos en Bogotá, para brindarles a las personas más necesitadas los alimentos mínimos necesarios para una buena nutrición, que puede ser en especie o mediante bonos; la siguiente parte es el ofrecimiento de alimentos en los comedores comunitarios y colegios distritales a los estudiantes, mujeres gestantes, madres lactantes y población de escasos recursos y la tercera es la responsabilidad social de ofrecer, recibir, colaborar y generar conciencia sobre los buenos manejos y usos de estos mecanismos, para que con la colaboración y la participación de los diferentes actores ya sean proveedores o beneficiarios se optimicen las cualidades del programa.

La política pública de seguridad alimentaria y nutricional es implementada mediante el programa de gobierno Bogotá sin Hambre que se define como “el conjunto de acciones interinstitucionales orientadas, desde la perspectiva del derecho a la alimentación, al diseño e implementación e institucionalización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá en el marco de la Ciudad-Región y que busca la reducción de la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población en Bogotá, D.C., especialmente de los más pobres”<sup>12</sup>.

El programa Bogotá sin Hambre agrupó, promovió y lideró las acciones que le dieron coherencia y articulación a la política y a la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional. En primer lugar, se emprendieron acciones para que la población más pobre y vulnerable acceda a los alimentos con equidad entre géneros, generaciones y etnias. Segundo, se tuvo especial atención con los niños, las niñas, los adultos y adultas mayores y la población con discapacidad. El componente de capacitación incluyó acciones encaminadas a la formación ciudadana y a la educación nutricional y alimentaria. Tercero, se ofrecieron alimentos y nutrientes a través de los suplementos, de los comedores infantiles (población escolarizada

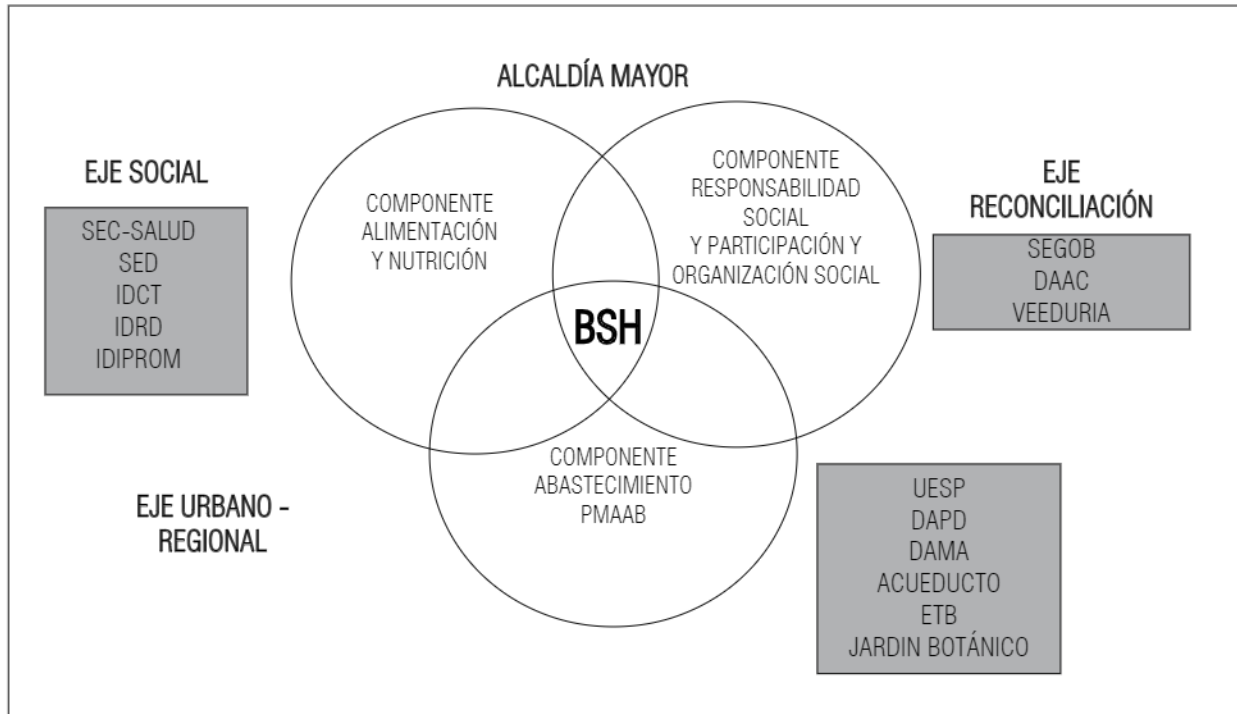
y no escolarizada) y de los comedores comunitarios. Cuarto, promovió y apoyó el abastecimiento regional de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios en consonancia con el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario. Quinto, fomentó las cadenas alimentarias y redes de abastecimientos locales, promoviendo las formas asociativas y las oportunidades de generación de empleo e ingresos.

Las tres partes de esta política se articulan con los tres ejes fundamentales del programa de gobierno Bogotá sin Indiferencia 2004-2008 del ex alcalde Luis Eduardo Garzón. En primer lugar, se encuentra el eje de reconciliación a cargo de la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de Acción Comunal y la Veeduría Distrital. Segundo, está el eje social a cargo de la Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Departamento Administrativo de Bienestar Social, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Instituto Distrital de Recreación y Deporte e Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud. Por último, el eje urbano-regional, a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Codensa y el Jardín Botánico, como se observa en el gráfico a continuación:

11 Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008.

12 *Ibid.*

Gráfico 2. Integración de los componentes, ejes y entidades con BSH.



Fuente: Programa de Gobierno, Bogotá sin Indiferencia, p. 6, 2004.

El objetivo general de la Política Pública de Seguridad Alimentaria 2004-2008 es reducir la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población en Bogotá, especialmente, de los más pobres, con tres objetivos específicos:<sup>13</sup>

- Garantizar el acceso a la alimentación de las bogotanas y bogotanos.
- Propiciar los hábitos de vida y las condiciones de salud que permitan una alimentación y nutrición apropiadas para una vida sana.
- Asegurar la disponibilidad de alimentos para toda la población en términos de calidad, cantidad y precio, democratizando la eficiencia del sistema de abastecimiento para la ciudad.

Las estrategias a desarrollar en cada eje, conforme al programa de Gobierno de Luis Eduardo Garzón, son:<sup>14</sup>

- Eje social: Implementar en la ciudad las acciones de alimentación y nutrición.
- Eje urbano regional: Propiciar las transformaciones culturales, operacionales y normativas condu-

centes a la eficacia del sistema de abastecimiento para asegurar la nutrición sana a precio justo.

- Eje de reconciliación: Posicionar en Bogotá una cultura de responsabilidad social para lograr la participación de la ciudadanía en programas de apoyo para los menos favorecidos.

Esta política tiene las siguientes metas:<sup>15</sup>

- Alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario con preferencia en los niños, niñas, los adultos y adultas mayores y las personas con discapacidad.
- Orientar, formar y capacitar en nutrición y en hábitos de vida saludable a 125.000 personas.
- Disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios y las beneficiarias del programa.

Para articularlas a los ejes del programa de gobierno plantea los siguientes objetivos:<sup>16</sup>

- Urbano regional:
  - » Propiciar las transformaciones culturales, operacionales y normativas para la eficiencia del

13 Ibíd

14 Ibíd

15 Ibíd

16 Ibíd

abastecimiento de alimentos de la ciudad para asegurar la nutrición a precio justo.

» Promover y apoyar el abastecimiento regional de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios de acuerdo con el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y el desarrollo del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá, herramienta operativa que permitirá ejecutar la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la ciudad.

• Reconciliación:

» Posicionar en Bogotá una cultura de responsabilidad social vinculando a la ciudadanía en la

solución de la problemática social del hambre y la pobreza.

» Implementar y fortalecer la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

En la matriz de actores se encuentran los diferentes intereses y perspectivas de cada actor involucrado específicamente con esta fase; sin embargo, más adelante estos serán constantes y sus intereses, problemas, recursos y estrategias no variaron en los pasos restantes de esta política pública.

Gráfico 3. Matriz de actores

ACTORES INVOLUCRADOS	CAPACIDADES	INTERESES	BENEFICIOS Y PERJUICIOS	RECURSOS Y MANDATOS
Alcalde Mayor	Decisorio	Mostrar resultados de gestión y gobierno	Mayor gobernabilidad, buena imagen como gestor público	Poder sobre las entidades distritales
Concejo	Decisorio	Permitir un desarrollo, que se traduzca en bienestar social	Permanencia en posteriores administraciones y crecimiento de adeptos políticos	Actos legislativos, poder sobre el presupuesto
Secretaría de Salud	Decisorio	Cumplir con su visión y misión como entidad cabeza territorial del sector salud	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	Cabeza del sector salud
Secretaría de Educación	Decisorio	Cumplir con su visión y misión como entidad cabeza territorial del sector educación	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	Cabeza del sector educación
IDIPRON	Decisorio	Aumentar la protección en los niños y niñas	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	Conocimiento de los problemas afrontados por la infancia
DABS	Decisorio	Fortalecer su acciones de bienestar y asistencia a la población necesitada	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	El conocimiento de las problemáticas afrontadas por la población de escasos recursos
UESP	Decisorio	Fortalecer las redes de trabajo y prestación del servicio	Crecimiento de sus recursos, pero también de sus funciones	poder administrativo sobre las redes de servicios públicos
Secretaría de Hacienda	Incide	Gestión de recursos, para la consecución de los diferentes programas	Reducción del Capital para inversión	Tiene a su cargo los recaudos y gastos del Distrito

Productores de alimentos locales y regionales	Incide	Aumentar sus rendimientos económicos	Posibilidad de estabilidad económica, pero con posibles controles e precios	La producción de alimentos
Comercializadores de alimentos	Incide	Aumentar sus rendimientos económicos	Posibilidad de estabilidad económica, pero con posibles controles e precios	Poseedor de la logística de los canales de distribución
Abastos	Incide	Aumentar su importancia institucional	Aumento de recursos a su administración	Poseedor de la logística de los canales de distribución
ONG	Incide	Obtener un mayor reconocimiento social y político	Aumento de recursos a su administración	Poder de incidencia sobre la sociedad civil

Fuente: Construcción propia a partir de modelo presentado en módulo de gestión de política pública. ESAP-Subdirección de Alto Gobierno. Prof. Raúl Velásquez.

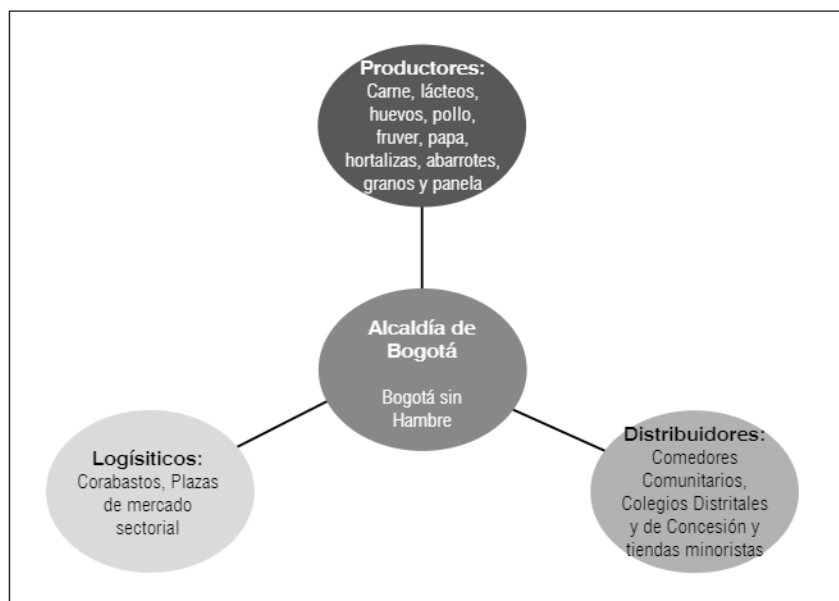
### Implementación y programas

Para poner en marcha la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, se concertó con diferentes actores los cuales dadas las características propias de su relación e interés tenían diferentes posiciones.

El Distrito mediante Bogotá sin Hambre se encuentra en el centro de las decisiones, pero está acompañado de actores agrupados en redes que le permiten

mejorar su funcionamiento continuamente. Entre estos están las redes de los productores, los agricultores y ganaderos; las redes de distribución, conformadas por las plazas de mercado, desde la Central de Abastecimiento mayorista y minorista Corabastos, hasta las plazas zonales por localidad, UPZ y barrio; por último, los proveedores finales, los colegios distritales y de concesión, los comedores comunitarios y los tenderos minoritarios, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 4. Integración de las redes con la Administración



Fuente: Construcción propia a partir del modelo descrito por Pierre Muller, Política Pública, 2002.

Esta política se divide, como se mencionó anteriormente, en tres componentes básicos: Alimentación y Nutrición, Abastecimiento de Alimentos y Responsabilidad Social. Cada uno está a cargo de diferentes entidades y organismos.

Estas entidades son el Departamento Administrativo de Bienestar Social, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, Secretaría de Educación Distrital, Secretaría de Salud Distrital, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Los programas más relevantes de esta política son Comedores Comunitarios, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Atención Alimentaria a los Asistidos, Alimentación Escolar en los Colegios, Promoción de la Alimentación Sana, Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna, Estilos de Vida Saludables, Banco de Alimentos y Red de Nutritiendas. En el siguiente gráfico se muestra la relación de los programas con las entidades a cargo:

Gráfico 5. Entidades responsables de cada programa

ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN				Abastecimientos de Alimentos	Responsabilidad Social
DABS	IDIPROM	SED	SDS	UESP	CLOPS
Comedores Comunitarios	Comedores Comunitarios	Alimentación Escolar en los Colegios	Promoción de la alimentación sana	Banco de alimentos	
Seguridad alimentaria y nutricional	Atención alimentaria a los asistidos		Promoción y apoyo a la lactancia materna	Red de nutrición	
Comedores del fondo de desarrollo local			Estilos de vida saludables		

Fuente: Veeduría Distrital, Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre, 2006.

Como se observa la mayor parte de los programas se desarrolla en el marco del componente de alimentación y nutrición y del componente de abastecimiento de alimentos. En el componente de Responsabilidad Social se encuentra el Comité Local de Política Social, cuyas funciones son asistenciales y logísticas, por esta razón no desarrolla programas.

La Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá se desarrolló en torno a seis estrategias principales y cuatro complementarias.

Estrategias:<sup>17</sup>

- Suplementos de nutrientes (hierro, ácido fólico y calcio).
- Comedores escolares.

17 Veeduría Distrital, Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre, 2006.

- Comedores comunitarios.
- Tiendas comunitarias y cooperativas de distribución de alimentos.
- Fomento y promoción de cadenas alimentarias.
- Banco de alimentos.

Estrategias complementarias<sup>18</sup>:

- Etiqueta de solidaridad social. Responsabilidad corporativa y empresarial.
- Marketing con causa (MCC).
- Marketing con causa social (MCS).
- Mercado solidario.

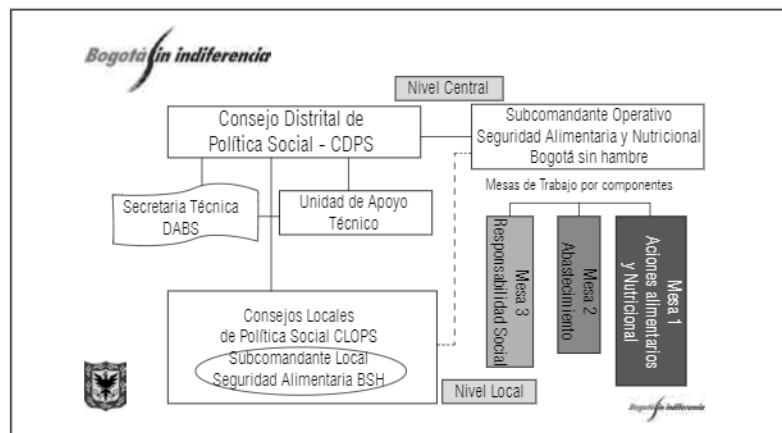
18 *Ibíd.*

El abastecimiento y la responsabilidad social son una novedad en la implementación de esta política; sin embargo, en un principio Bogotá sin Hambre no tenía un claro desarrollo en estos dos ejes, solo después de los primeros 7 meses el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición crea su reglamento interno, y a su vez el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Programa Bogotá sin Hambre en el Concejo Distrital de Política Social, mediante la Resolución 068 de 2004. De esta manera, el programa Bogotá sin Hambre se dotó formalmente de una estructura organizacional que consiste en un Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SOSAN), adscrito al Consejo Distrital de Política Social (CDPS) y conformado por tres mesas temáticas: de Alimentación y Nutrición, de Abastecimiento y de Responsabilidad Social.

El SOSAN atendió, por un lado, la asistencia técnica del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición (CDIAN) y, por otro, la Secretaría Técnica del Grupo Coordinador del Programa Bogotá sin Hambre (GCPBSH). A su vez, cada una de las mesas tuvo una secretaría técnica a cargo de un integrante del GCPBSH y de una entidad específica: Secretaría Distrital de Salud para la primera mesa; Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos para la segunda y Secretaría de Gobierno para la tercera. Finalmente, los alcaldes locales dentro de la conformación de los Consejos Locales de Política Social (CLOPS) crearon Subcomités Operativos Locales del Programa BSH y sus mesas temáticas.

La estructura del Programa Bogotá sin Hambre se estableció de la siguiente forma:

Gráfico 6. Operatividad del programa



Fuente: Programa Bogotá sin Hambre, p. 22, 2004.

En los diferentes programas que se implementan para el buen funcionamiento de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá se focalizan los esfuerzos y se plantean objetivos y metas acordes a cada programa, estos en conjunto darán como resultado la plena y satisfactoria implementación de esta política. A continuación mostraremos los objetivos y metas de algunos de los programas más importantes.

- Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna<sup>19</sup>

El objetivo adoptado por la mesa para el 2005 fue aumentar la prevalencia de la lactancia materna exclusi-

va al sexto mes en un 5% (línea base 34.9% 2003), por ello los compromisos institucionales son los siguientes:

- » Secretaría Distrital de Salud: implementar y lograr la acreditación en la estrategia de Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI) y la estrategia instituciones amigas de la familia gestante y de la infancia (IAFI) en 53 IPS nuevas y garantizar la sostenibilidad de 108 IAMI y 55 IAFI.
- » Secretaría Distrital de Salud-ICBF: Implementar y acreditar 100 puntos de atención del ICBF en la estrategia IAFI de Bienestar.
- » SDIS: Acreditar 20 nuevas salas amigas de la familia lactante y garantizar la sostenibilidad de 27 salas acreditadas.

19 Ibid.

- Solidaridad alimentaria<sup>20</sup>

La solidaridad alimentaria consiste en la provisión de alimentos con calidad nutricional a personas en estado de inseguridad alimentaria. Filosóficamente, se conciben como apoyos alimentarios bajo el entendido que son un soporte complementario a la alimentación que los sujetos y las familias de alguna manera se deben proporcionar.

- La meta global del Plan de Desarrollo es de 625 mil apoyos alimentarios, de los cuales:
  - » Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) asumió 76 mil (12,2%).
  - » Secretaría de Educación Distrital, 543.600 (87%).

- Comedores comunitarios

Los comedores comunitarios son proyectos a todo costo contratados con distintos operadores por la SDIS y los Fondos de Desarrollo Local. Su nacimiento como proyecto institucional del Distrito se dio en el 2004, marcando un claro contraste con una serie de iniciativas sociales dispersas también denominadas genéricamente “comedores comunitarios”. De hecho muchos de estos procesos fueron “institucionalizados” en la medida en que sus gestores decidieron concursar y entrar a contratar los proyectos propiamente dichos. De otro lado, hay que decir que otros agentes no lo hicieron porque no cumplían con los requerimientos establecidos o por consideraciones políticas, ideológicas o sociales<sup>21</sup>. A continuación se presenta un cuadro que contiene la relación entre el número de comedores comunitarios por localidades discriminados por años desde el 2004 hasta el 2008:

**Gráfico 7. Almuerzos comunitarios por Alcaldía Local**

LOCALIDAD	2004	2005	2006	2007	2008
CIUDAD BOLÍVAR	750	3.500	8.000	10.000	10.000
SAN CRISTÓBAL	750	3.000	6.750	8.500	8.500
KENNEDY	500	2.500	6.000	7.500	7.500
ENGATIVÁ	500	2.250	5.000	6.250	6.250
BOSA	500	2.250	5.000	6.250	6.250
RAFAEL URIBE	500	2.000	4.500	5.750	5.750
SUBA	500	2.000	4.250	5.500	5.500
USME	250	1.250	3.250	4.000	4.000
FONTIBÓN	250	1.250	3.000	3.750	3.750
TUNJUELITO	250	1.250	2.750	3.500	3.500
PUENTE ARANDA	250	1.000	2.500	3.250	3.250
SANTAFE	250	1.000	2.250	3.000	3.000
USAQUÉN	250	750	1.750	2.250	2.250
BARRIOS UNIDOS	250	500	1.250	1.500	1.500
TEUSAQUILLO	250	500	1.000	1.250	1.250
ANTONIO NARIÑO	0	500	1.000	1.250	1.250
MÁRTIRES	0	250	750	1.000	1.000
CANDELARIA	0	250	500	750	750
CHAPINERO	0	0	500	750	750
<b>TOTAL</b>	<b>6.000</b>	<b>26.000</b>	<b>60.000</b>	<b>76.000</b>	<b>76.000</b>

Fuente: [www.colombianutrinet.org](http://www.colombianutrinet.org)

20 Ibid.

21 Ibid.

• Alimentación escolar

La alimentación escolar está a cargo de la Secretaría de Educación Distrital y se desarrolla con el siguiente objetivo: brindar una atención integral a los niños matriculados en establecimientos educativos de Bogotá, D. C., priorizando en la población con mayores necesidades para contribuir en su estado nutricional, obteniendo un mejor rendimiento físico, desarrollando su capacidad intelectual y su resistencia a las enfermedades infecciosas, generando un ambiente social que le permita tener una nutrición adecuada y así evitar la deserción de la escuela<sup>22</sup>.

Consta de tres componentes:

- » Suministro de refrigerios escolares,
- » Comedores escolares o comida caliente, y
- » Alimentación en vacaciones.

Las metas a 2008 fueron proporcionales a 460 mil refrigerios y 83.600 comidas calientes, lo que significa que el 73,6% de la meta global del Distrito corresponde a refrigerios escolares, concebidos como el suministro de una ración diaria de alimentos a los estudiantes de los colegios distritales durante su asistencia a la jornada escolar. Cubren el 30% de las recomendaciones diarias de Valor Calórico Total (VCT), el 50% de las recomendaciones de hierro y el 40% de las recomendaciones de calcio. Se dividen en dos tipos: tipo A para estudiantes matriculados en los grados cero, uno y dos; y tipo B ofrecidos a estudiantes de grados tercero, cuarto y quinto. La diferencia entre uno y otro es cuantitativa (480 y 540 kilo/calorías, respectivamente)<sup>23</sup>.

La alimentación en vacaciones es una estrategia que se diseñó posteriormente a la implementación de la Política Pública después de constatar que los niños experimentaban una disminución significativa de peso durante el período de vacaciones. En el año 2005 con la Universidad Nacional se hicieron los estudios respectivos y se estableció como prioritario el aporte de proteínas mediante la entrega quincenal de mercados, fundamentalmente porque al ser los nutrientes más caros son también los de más difícil acceso. La focalización se hará a partir de la valoración antropométrica y socioeconómica de los escolares y, para tal efecto, la

SED ha considerado conveniente vincular esta nueva estrategia al programa Salud al Colegio.

El componente de abastecimiento se estructura mediante el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos<sup>24</sup>, cuyo desarrollo es anterior a la Administración de Luis Eduardo Garzón y su integración a la Política Pública de Seguridad Alimentaria fue una novedad de este Programa. Su utilidad se encuentra en que se propone reducir la vulnerabilidad del sistema de abastecimiento de alimentos de Bogotá y contribuir a la realización del derecho a la alimentación, mediante la reducción de las ineficiencias e inequidades existentes, cuyo resultado será la reducción en el precio de los alimentos. Tiene además un propósito de integración regional en virtud a los actores que intervienen y las cadenas de producción y distribución existentes. Se estima que en pleno funcionamiento generará economías anuales del orden de \$3.24 billones (US\$ 1.500 millones). Adicionalmente, se propone reducir el precio de la canasta mínima deseable de un 31% a un 20% del salario mínimo legal (SMLV)<sup>25</sup>.

Las metas de este Plan Maestro fueron

- 6 mil tenderos operando en red a diciembre 31 de 2007.
- 4 plataformas de distribución construidas en las 4 localidades mencionadas, cada una con una plataforma comercial, generadora de centralidad.
- El sistema de información operando, contratado con la escuela de sistemas de la Universidad Distrital.
- La integración de regiones de Boyacá, Cundinamarca y de las 3 áreas rurales de Bogotá (Usme, Sumapaz y Ciudad Bolívar). De hecho se encuentran en un proceso de construcción de redes con cargo a recursos de la UESP y de los FDL.

En este componente también se implementó la Agricultura Urbana, esta es una iniciativa de Bogotá sin Hambre que coordina el Jardín Botánico de Bogotá con el objetivo de combatir la pobreza y la exclusión en sectores de la población que tienen problemas nutricionales y alimenticios. En términos generales se trata de un proyecto que busca garantizar una fuente

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Concejo de Bogotá, Distrito Capital, Decreto 315 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria.

25 [www.alimentabogota.gov.co](http://www.alimentabogota.gov.co)

de alimento complementario para los bogotanos y la promoción de una cultura ambiental.

Inicialmente, se buscó que 6.000 personas en la localidad de Ciudad Bolívar se formen y capaciten. Este programa es el resultado de un acuerdo realizado entre la Presidencia de la República y la Alcaldía Mayor de Bogotá para contribuir a la reducción de los altos niveles de hambre en esta localidad mediante una propuesta que complementa y coadyuva a la dieta cotidiana de sus pobladores.

Además de la producción de alimentos sanos, el Proyecto esperaba convertirse en una oportunidad social para la organización comunitaria, el cambio cultural alimentario, la protección ambiental y fortalecer el proceso de construcción de política pública en materia de Seguridad Alimentaria para el Distrito Capital en particular y el país en general.

El componente de responsabilidad social está encaminado a implementar y fortalecer la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

En su correlación con los otros dos componentes, el de abastecimiento de alimentos significa ética civil en las transacciones económicas y un tipo de subsidiaridad social a través de aportes y el incremento de ventajas comparativas en razón a la organización social y la intensificación de relaciones. Significa, pues, que la racionalidad económica entra en una suerte de transacción con la racionalidad política. Y el componente de acciones en alimentación y nutrición significa hacer de la solidaridad alimentaria una oportunidad para que la ciudadanía tome conciencia de la problemática y realice acciones en consecuencia. En resumidas cuentas significa que el derecho a la alimentación se instala como un elemento aglutinador de intereses.

Como observamos a través del tiempo la interacción de los diferentes actores ha permitido una evolución de esta política, que se evidencia en la inclusión de más programas, nuevas metas y nuevos actores. Es decir que con el paso del tiempo, la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá se ha ido transformando, ha ido creciendo y se ha introducido en la cultura de la población bogotana<sup>26</sup>.

26 Veeduría Distrital, Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre, 2006, p. 41.

## Evaluación

Para una comprensión más sencilla y fácil de la evaluación se observarán los resultados a 2008 conforme a cada componente, tal y como está diseñada la política originalmente. De esta manera, se aprecia que el primer componente posee un grado de desarrollo altamente superior en comparación a los otros dos. Es también importante recalcar que en el caso del componente de abastecimiento, su inicio es sobre la marcha y con un grado de planificación no muy alto; sin embargo, ha crecido de manera importante y se ha venido fortaleciendo para dar sostenibilidad a los otros dos ejes, que sin este componente se verían desequilibrados.

## Componente de nutrición y alimentación

De la meta de 625 mil apoyos nutricionales diarios, a finales de 2007 se entregaron 672.332, con lo cual se registra un cumplimiento del 107.5%. De esta manera, se convierte el programa de apoyos nutricionales en un éxito<sup>27</sup>.

De estos se beneficiaron 372.539 alumnos con refrigerio y 54.030, con comida caliente a través de este proyecto. Además 2.613 miembros de la comunidad educativa formados en el componente pedagógico de nutrición y vida saludable. Igualmente, se beneficiaron 37.542 alumnos con refrigerio que estudian en los colegios de concesión. También con recursos de la UEL, se beneficiaron con refrigerio 37.095 alumnos.

El apoyo alimentario brindado a la población menor de seis años ha permitido la erradicación casi total del enflaquecimiento patológico de los niños y niñas que son beneficiarios del programa como mínimo por dos años continuos en los Jardines Infantiles. Además, del mejoramiento de las condiciones para garantizar el derecho a una adecuada alimentación y nutrición desde el inicio de la vida, como es la práctica de la lactancia materna en las familias lactantes.

Se ofrece a la población beneficiaria de los comedores comunitarios una ración diaria de alimento a través de un almuerzo caliente que es adecuada, con el aporte del 35% al 40%<sup>28</sup> de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes. Entrega de canastas complementarias de alimentos conformadas de acuerdo con

27 Revista virtual Univerciudad. <http://www.redbogota.com>, del programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia.

28 *Ibid.*

los requerimientos nutricionales del 35% al 40%<sup>29</sup> de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes a las familias en situación de alto nivel de vulnerabilidad de forma mensual y diaria. Fortalecimiento en el servicio de atención que se ofrece a personas habitantes de calle y personas ubicadas en zonas de alto deterioro urbano, brindando alimentación, cuidado personal y talleres de capacitación con el fin de lograr la inclusión social de esta población.

La suplementación con micronutrientes en la población materna e infantil, a madres gestantes y lactantes, alcanzó la cifra de 570.673 ciu<sup>30</sup> dados como una medida de salud pública para contribuir, prevenir y controlar las deficiencias nutricionales. Esta está distribuida de la siguiente manera:

- Mujeres gestantes: 139.433
- Mujeres lactantes: 19.307
- Menores de 3 años suplementados con vitamina: 70.991
- Menores de 12 años suplementados con hierro: 340.942.

De las 125 mil personas que se propuso orientar, formar y capacitar. En marzo de 2007 se logró la capacitación en nutrición y en hábitos de vida saludable a 200.000 personas<sup>31</sup>.

En el apoyo a las madres lactantes y mujeres gestantes y a los niños y niñas de menos de 6 años se logró la acreditación de 25 Instituciones de Salud de la red pública y privada en la estrategia Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI) y la reacreditación de 19; con esto se logra contar con un total acumulado de 169 instituciones de salud en el Distrito Capital certificadas como IAMI. Así como la acreditación de 25 instituciones de salud para la estrategia Instituciones Amigas de la Familia Gestante y la Infancia (IAFI) y la reacreditación de 11, contando con un total de 125 instituciones de salud IAFI y se dio apertura a 85 Salas Amigas de la Familia Lactante.

Así mismo, se dio la implementación y aplicación de la estrategia Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI) en 26 institucio-

nes de salud. Finalmente se logró la conformación y activación en el ámbito comunitario de 30 grupos de apoyo social a la práctica de la lactancia materna, articulados a los grupos FAMIS certificados como Instituciones Amigas de la Familia Gestante y la Infancia (IAFI) de Bienestar Familiar y a la red social materna infantil de cada localidad del Distrito Capital<sup>32</sup>.

En la vigilancia nutricional se encontró que del total de investigaciones epidemiológicas de campo de control realizadas a personas identificadas por la Secretaría Distrital de Salud mediante el SISVAN, se encontró una mejoría en el estado nutricional de<sup>33</sup>

- El 60% de los niños menores de 12 años
- El 96% de los niños (as) con detección temprana de bajo peso al nacer
- El 62% en las gestantes con bajo peso gestacional.

La disminución de la prevalencia de enflaquecimiento extremo en niños y niñas de Centros de Desarrollo Infantil de la Secretaría de Integración Social de 3.9% a 1.5%, con una continuidad igual o superior a los 3 semestres<sup>34</sup>.

La tendencia a la disminución de la Desnutrición Crónica y Aguda es clara en la ciudad de Bogotá como se observa en los siguientes indicadores<sup>35</sup>:

- En materia de Desnutrición Crónica pasamos de una prevalencia del 15.4% en 2002 a 12.8% en el primer semestre de 2007.
- En materia de Desnutrición Aguda pasamos de una prevalencia del 6.3% en 2002 a 5.3% en el primer semestre de 2007.

#### Componente de responsabilidad social

Se observa un crecimiento en las empresas y entidades financieras que estrechan alianzas con el Distrito fortaleciendo el Plan Maestro de Abastecimiento. Así mismo, se han unido más productores, distribuidores, transportadores y actores de prestación de servicios logísticos. Se observa un crecimiento en el sentido de pertenencia por parte de estos actores para con el programa, permitiendo un mayor desarrollo y

29 *Ibíd.*

30 *Ibíd.*

31 Veeduría Distrital. Estudio de Seguimiento al Programa Bogotá sin Hambre, 2006.

32 *Ibíd.*

33 <http://nutrinet.org/ae-noticias/205-resultados-de-qbogota-sin-hambre>

34 *Ibíd.*

35 *Ibíd.*

estabilidad para la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá.

Las universidades han ido aportando y fortaleciendo conocimiento técnico, metodológico e instrumental permitiendo, desde una perspectiva pedagógica y con base en principios de responsabilidad social, asumir un papel más protagónico sobre territorios definidos en la puesta en marcha del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá. Esto se ha logrado gracias a la cooperación entre Bogotá sin Hambre y la Asociación de Universidades (ASCUN) con algo más de 4.800 voluntarias a principios de 2007.

#### *Abastecimiento de alimentos*

En el fortalecimiento de la red de productores se crearon seis convenios de cooperación regionales con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Casanare, Tolima y Santander, con el objeto de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la región central. 1.500 campesinos de la región central y la ruralidad de Bogotá han fortalecido sus canales de comercialización de alimentos a través de los mercados campesinos y 592 agricultores urbanos han sido organizados en red<sup>36</sup>.

En la red de distribuidores encontramos que 35.738 tenderos de la cadena de abastecimiento han sido informados y sensibilizados sobre el plan maestro de abastecimiento de alimentos. 18.401 tenderos y comerciantes (de alimentos, organizaciones sociales y plazas) han tenido acompañamiento técnico y asesoría para servicios financieros, promoción de la asociatividad, trabajo en redes y calidad e inocuidad de los alimentos<sup>37</sup>.

Tras dos años de gestión se han establecido 134 núcleos de autoformación en agricultura urbana y se ha capacitado a 32.000 personas. Esta se desarrolla en terrazas, patios y antejardines de los hogares de manera higiénica y organizada, y se obtienen alimentos sanos con técnicas ambientales sostenibles.

Es también notable la construcción de la primera plataforma logística en Bogotá con modelo mixto. Actualmente, se encuentra en avance de construcción el 96% y está ubicada en la localidad de Ciudad Bolí-

var. Dicha plataforma tiene por objeto acercar la oferta y demanda de alimentos, reducir costos e ineficiencias en el transporte y mejorar la comercialización<sup>38</sup>.

#### *Análisis*

Como se mencionó anteriormente el enfoque fue Análisis por el Referencial desarrollado por Pierre Muller, en *Las políticas públicas* (2002) y de manera conjunta con Yves Surel *L'analyse des politiques publiques* (1998). Muller propuso que la política pública debe ser analizada por tres elementos: 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la Administración Pública y 3) las redes de actores<sup>39</sup>.

#### *El problema de la racionalidad de los actores*

Las decisiones tomadas a lo largo de la política han resultado satisfactorias, siempre llevando a un mejor resultado y optimización los alcances y los recursos de cada programa, aun cuando en su mayoría no había una clara planificación sobre sus alcances, ni tampoco unas directrices claramente estructuradas.

La integración de actores del ámbito público y privado en torno al mercado, supondría que la intromisión del Estado en el mercado degenera en afectos totalitarios o inflacionarios sobre los productos, en este caso agrícolas, cárnicos, entre otros. Sin embargo, la búsqueda de la eficiencia en el sistema de distribución como objetivo principal impidió que el Distrito influenciara o presionara a los productores y distribuidores en materia económica.

#### *El papel de la Administración Pública*

En el siguiente gráfico se expone las relaciones de la Administración Distrital con los diferentes actores beneficiarios y subsidiarios del sistema.

36 Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 308 de 2008, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras. Programa Bogotá bien alimentada.

37 *Ibíd.*

38 *Ibíd.*

39 Programa Bogotá bien alimentada, 2008.

Gráfico 8. Interdependencia y participación de los actores

Independencia Jerarquía de determinación	Dimensiones Derecho a la alimentación Seguridad alimen- taria y nutrición	Eslabones de la cadena agroalimentaria			Ambitos de realización del derecho Ambitos de expresión de las inequidades
		Cadena de abastecimientos			
		Producción- Transformación	Distribución	Consumo	
 Seguridad Alimentaria	Disponibilidad	[Bar chart showing high participation in Production-Transformation]			Comunidad internacional Ciudad-región Urbano - rural - región localidades UPZ - UPR
	Acceso	[Bar chart showing high participation in Distribution]			Barrios Hogares (unidades económicas)
 Seguridad Nutricional	Consumo	[Bar chart showing high participation in Consumption]			Familias (Unidades Culturales) Relaciones entre géneros generacionales
	Aprovechamiento	[Bar chart showing high participation in Consumption]			Individuos

Fuente: Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2008.

La política pública de seguridad alimentaria y nutricional se divide en seguridad alimentaria conformada por las variables: disponibilidad y acceso de la seguridad alimentaria y seguridad nutricional integrada por consumo y aprovechamiento de esta. Los actores de acuerdo con sus características van disminuyendo su participación o la van aumentando en el tránsito de los alimentos desde su producción hasta su consumo. Por ejemplo, en el caso de la comunidad internacional, ciudad-región, barrios y zonas económicas menores su intervención tiene tendencia decreciente mientras que las unidades culturales, familias e individuos son crecientes.

La gestión de la Administración mediante los diferentes organismos creados para implementar esta política, así como de las entidades a cargo de los diferentes programas, ha permitido una interacción y continuidad de los programas dentro de cada una de ellas y entre las mismas un amplio acoplamiento. Esto permite completar las metas y objetivos que se han ido estableciendo dentro de la planeación de política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá.

### Las redes de actores

Esta Política tiene dentro de su fundamento la estructuración, establecimiento y fortalecimiento de diferentes redes que le permiten optimizar y ser más eficientes en sus procesos y relaciones.

Es así como encontramos en un primer nivel la red de instituciones distritales encargadas de darle manejo y dirección a la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, que opera en el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, perteneciente al Consejo Distrital de Política Social y que posee tres mesas de trabajo, una por cada componente de esta política: alimentación y nutrición, abastecimiento y responsabilidad social.

Posteriormente, encontramos las redes de trabajo logístico: en primer lugar la red de productores, seguida de la red de transportadores y, por último, la red de distribuidores. Todas ellas articuladas por el Distrito mediante el programa de Gobierno Bogotá sin Hambre y posteriormente mediante el Plan Maestro de Abastecimiento.

- CEPAL-PMA. 2006. Análisis del impacto social y económico del hambre en América Latina.
- Concejo de Bogotá, Distrito Capital. Acuerdo 06 de 1998. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas.
- \_\_\_\_\_. Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008.
- \_\_\_\_\_. Decreto 315 de 2006, por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria.
- \_\_\_\_\_. Acuerdo 308 de 2008, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras.
- Muller, Pierre. 1997. Un Esquema para el Análisis de las Políticas Públicas Sectoriales, Tecnología Administrativa. Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas. Vol. 11, No. 23, Medellín.
- \_\_\_\_\_. 2002. Las Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D. C.
- Roth, André-Noël. 2008. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos 33, Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia (julio-diciembre).
- Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital. Programa Nutrir para el Futuro 2001-2003.
- Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, D.C. 2007.
- Programa Bogotá Bien Alimentada. Acuerdo 308 de 2008.
- Programa Bogotá Sin Hambre. Resolución 068 de 2004.
- Revista virtual Univerciudad. <http://www.redbogota.com>, del programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia. Sistema de Vigilancia Epidemiológica del Estado Nutricional.
- Veeduría Distrital. 2006. Estudio de seguimiento al programa Bogotá sin Hambre.
- Páginas web consultadas
- <http://www.alimentabogota.gov.co>
- <http://www.bogota.gov.co/>
- <http://www.colombianutrinet.org>
- <http://www.fuac.edu.co/revista/M/cuatro.pdf>
- <http://www.nutrired.org>
- <http://redacademica.redp.edu.co>
- <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/diaz.pdf>

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Ruiz Franco, Laura Angélica y Castiblanco Sarmiento, Luis Camilo. 2010. Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 173-190.	Ruiz Franco, Laura Angélica y Castiblanco Sarmiento, Luis Camilo. (2010). Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 173-190 .	Ruiz Franco, Laura Angélica y Castiblanco Sarmiento, Luis Camilo. "Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 173-190.

### resumen

El presente texto, pretende, a través de un ejercicio de reflexión, aportar algunas luces a la comprensión de los procesos de desarrollo, que se adelantan en el departamento del Amazonas (Colombia), desde la identificación de tres elementos propios al ejercicio administrativo público (territorio, individuos y el medio ambiente). Para ello, se revisaron algunos documentos de carácter bibliográfico y normativo, que permitieron establecer las líneas de ruptura entre la realidad y la norma. Como también, las intenciones que desde la bitácora gubernamental, se precisan para atender a las problemáticas que surgen desde las dinámicas puntuales de tal entidad territorial.

**Palabras clave:** Indígenas, medio ambiente, desarrollo y administración pública.

### abstract

**The Colombian Amazonas Department: territorial development, natives and the environment**

This article was intended to provide reflection aimed at understanding the current development taking place in the Colombian Amazonas department by identifying three elements involved in public administration (territory, individuals and the environment). Bibliographic and regulatory documents were thus reviewed for establishing lines of disagreement between reality and supposedly established regulations, as well as government intentions for dealing with problems emerging from such territorial entity's precise dynamics.

**Key words:** Natives, environment, development, public administration.

# Departamento del Amazonas (Colombia) Desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente

JOSÉ MIGUEL SEGURA\*

Dentro de los múltiples y complejos problemas a que se ven abocados los actuales Estados nacionales y particularmente los pertenecientes a la región andina, se hallan los que tienen que ver con la institucionalización de los conflictos ambientales. Es decir, con la definición del modelo de desarrollo y la capacidad de participación activa que posee la sociedad en su conjunto para afrontar dicha problemática.

Hablamos de un asunto que rebasa el ámbito del ecologismo y de las políticas sectoriales, para convertirse en un tema que depende más de la coordinación entre mecanismos y procesos de negociación democrática, que de una hipotética construcción de proyecto nacional de largo plazo, o de un programa político que valore los recursos financieros, sociales y administrativos para su institucionalización.

De ahí, la imperiosa necesidad por interpretar y comprender los procesos (políticas públicas y regulación) y estructuras de Gobierno que responden a las demandas sociales (autoridades de tutela, organismo de control y mecanismo de asignación de recursos) y que bajo el aporte del paradigma de la gobernanza harían explícitas las condiciones de la institucionalización de dichos arreglos, del rediseño de sistemas gubernativos más favorables al desarrollo sostenible y por ende al fortalecimiento organizativo de los pueblos.

Un ejercicio académico que busca fijar la atención de todos los ciudadanos miembros de los Estados con territorios amazónicos, sobre la inevitable relación que entre cultura e institucionalidad, se viene dando para manejar lo que hoy se conoce como "grandes ecosistemas"<sup>1</sup>, pero que a su vez permite constatar el acompañamiento que otros Estados, la sociedad global y los organismos multilaterales, tienen con el tema de la conservación del cinturón verde del mundo.

Recibido: agosto de 2009 / Aprobado: agosto de 2010

CORRESPONDENCIA: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Segura, José Miguel. 2010. Departamento del Amazonas (Colombia) desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 191-200.

1 Expresión utilizada por Alzate, Beatriz en "Historia, cultura, internacionalismo. Dosis de infinito". En Colombia país de regiones, Cinep- Colciencias. No. 4, 1998, p. 149.

\* Estudiante de la Territorial Meta, Asistente de Investigación  
CORREO-E: josemielsegura@gmail.com

## I. El Departamento del Amazonas

Dentro de los múltiples rasgos que caracterizan al Estado se encuentra el crecimiento y enorme diver-

sificación del aparato estatal, por una parte, y la presencia de una dimensión territorial del Estado más o menos fuerte y diversa, por el otro.

AMAZONAS		
SUPERFICIE	CAPITAL	FRONTERA INTERNACIONAL TERRESTRE
109.665 km <sup>2</sup>	Leticia	Brasil (Oriente)-Perú (Sur)

La cual ha obligado a que desde la década de los 90 el país se encuentre realizando grandes esfuerzos para modernizar el Estado y a su vez atender de manera oportuna y eficiente las demandas de una población cultural y regionalmente heterogénea y dispersa<sup>2</sup>.

Que hoy, gracias a las oportunidades del entorno globalizado y de las prioridades expuestas en la Constitución Política de 1991 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011: Estado Comunitario: desarrollo para todos, genera opciones de desarrollo y bienestar para la población, además de hacer visibles las debilidades de la gestión administrativa pública en la articulación y armonización de la vida social de los pobladores de esta parte del país.

Si bien es cierto, que las reformas descentralizadoras –descentralización política– en Colombia, tuvieron su impulso más importante en la Constitución de 1991, que consagró la autonomía para las entidades territoriales (art. 287 C. P.) y atribuyó a los departamentos funciones administrativas de coordinación, complementariedad, apoyo de la acción municipal e intermediación entre la esfera municipal y el nivel nacional (art. 298 C. P.). Esa misma Carta Política también otorgó competencias para fortalecer las estructuras de poder existentes, legitimar a las autoridades locales y lograr mayor flexibilidad para atender sus necesidades<sup>3</sup>.

ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS A LOS DEPARTAMENTOS		
ÁREA	COMPETENCIA	NORMA
Planeación del desarrollo	Planificación y promoción del desarrollo económico y social Participación en la formulación de los planes de desarrollo nacionales.	C. P. Ley 715/01
Coordinación y articulación entre niveles de Gobierno	Tutela y asistencia técnica y admón. a los municipios	Ley 152/94 Ley orgánica del PN Cód. Deptal.
Provisión de bienes y servicios públicos	Educación. Préstamo del servicio educativo y de la ejecución SGP Salud. Ejecutar la Política de Salud Pública y formular el PAB Servicio públicos domiciliarios	Ley 715/01 Ley 715/01 Ley 142/94
Asistencia técnica y coord. de los municipios	Medioambiente Infraestructura de transporte Tránsito Vivienda: Asistencia, tecno-adm. Desarrollo agrario Cultura, patrimonio, expresiones e infraestructura Orden público Empleo Prevención y atención de desastres	Ley 99/93 Ley 105 de 1993 Ley 3ª de 1991 Ley 160/94 Ley 397 de 1997 Cód. Dptal. Ley 715/01 Cp. Art. 300 Decreto 919 de 1989

2 Dentro de los pueblos indígenas que habitan aún el departamento de Amazonas se hallan: Andoques, boras, carijonas, cocamas, cubeos, cuerutúes, curripacos, letuamas, mirañas, muinames, mariatés, macunas, ocainas, tanimucas, ticunas, uramíes, witotos, yaguas, yacunamatapíes y yurías.

3 Sueli Cock, Vanessa. 2008. "La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal". *Estudios. Socio-Jurídicos*, 10(1): 158-200, enero-junio.

Hablamos de un inicio en donde los escenarios de interacción política, económica, sociocultural, ecológica y militar se han vuelto cada vez más complejos. Y definen bajo una dinámica particular, algunas nuevas perspectivas, que dado el juego político interno, aparecen como contradictorias al principio integración.

Integración, que desde el departamento del Amazonas<sup>4</sup>, con sus dos municipios: Leticia y Puerto Nariño, además de seis corregimientos, cinco inspecciones de policía y numerosos asentamientos indígenas, permite entregar a dicha entidad territorial la responsabilidad actual y futura de los procesos de geoestrategia y beneficio ambiental, pero todo ello, desde la perspectiva de la integración y el desarrollo fronterizo e internacional.

### I.I Desarrollo territorial y gobernancia. Lo difícil de empezar

El Departamento del Amazonas está ubicado en el extremo sur oriental del país, en una zona de triple frontera que le confiere una zona de ejercicio de soberanía nacional, por parte del Estado central de 1.944 km, lo que significa el 59% con relación al total de las áreas de frontera con Brasil y Perú (Sinchí, 2000). Ocupa un área de 109.665 km<sup>2</sup>, equivalente al 9.61% del territorio continental colombiano, representa el 22.98% de la Amazonia colombiana y el 5.06% de la subregión sur oriental, siendo el departamento de mayor extensión territorial, lo cual resulta atractivo para los estudios del fenómeno administrativo público, en lo que concierne a las múltiples formas y modalidades de ejercicio del poder que se pueden gestar al interior de dicha entidad territorial, y que favorecerían el mejoramiento de la eficiencia, a través del aprovechamiento de la descentralización, control social y la implementación de políticas como nuevas formas de poder local.

Un poder, que configurado bajo la perspectiva de la “gobernancia del territorio” o mejor aún de “la gobernancia democrática”, permitirá la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción [...]. (Jolly, 2007:34).

4 Leticia, El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Miriti-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño, Puerto Santander y Tarapacá, son municipios del departamento de Amazonas que se hallan relacionados en el sitio web <http://www.gobiernoenlinea.gov.co>

Hablo de un concepto que según Le Galès puede ser definido como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr unas metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, inciertos”<sup>5</sup>, como lo es efectivamente el departamento del Amazonas.

Un departamento, cuya institucional se ha visto transformada en aplicación al ejercicio de los contenidos constitucionales de 1991, pero que lamentablemente no ha logrado resolver su cuestión regional y otros problemas tales como la inequidad, las limitantes del sistema democrático y la ausencia del Estado, lo cual permite señalar de acuerdo con Boisier (1995), que parte de las posibilidades competitivas que tienen los territorios “están dadas por su capacidad de establecer grados de diferenciación o marcas particulares en un marco de competencia en el que las fuerzas homogeneizantes de la globalización tienen una presencia permanente”. Presencia que pone en jaque al actor político denominado Estado, y de otro lado, a la región entendida como articuladora social y de promoción del bienestar en el territorio. Un territorio que a través de su historia ha construido relaciones de mutuo respeto con sus vecinos: Brasil y Perú, en pro de mantener una frontera dinámica y libre de controles migratorios, que interrumpa la libre circulación de los nacionales de los tres países en sus municipios fronterizos, garantizando, de esta forma, un intercambio cultural, social y comercial armónico<sup>6</sup>.

En ese sentido, indagar acerca de cuáles son las causas del retraso en el desarrollo territorial de dicha entidad y a su turno por las incipientes relaciones que se vienen dando entre conocimiento científico, consenso social y poder político, revelan que el desarrollo tal y como lo muestra Boisier se confunde con la provisión de servicios materiales (más casas, escuelas, cultivos, etc.) y rara vez se admite que lo que interesa es cambiar y mejorar las situaciones y procesos.

5 La definición del PNUD que cita Stren indica que “la gobernancia puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos, instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”.

6 Extracto del Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011”. Asamblea Departamental, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

Una cuestión cuya complejidad<sup>7</sup> obedece a la variedad de subsistemas existentes en la región, la jerarquía y capacidad decisional que muestran sus subsistemas, a la proporción de articulaciones no lineales presentes en el sistema y la recursividad del sistema mismo, esto es, la capacidad de sus elementos para ser a la vez, causa y efecto. De donde se desprende que son los gobiernos territoriales los encargados de producir y procesar las informaciones necesarias para que su región pueda mejorar sus posibilidades en el contexto interno fronterizo y en sus relaciones internacionales.

## II. Indígenas del Amazonas. ¿Los mismos de siempre?

Desde la proclamación de la Carta Política de 1991, son significativos los avances legislativos en torno al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación. Ejemplo de ello, es la ley 715 del 2001, la cual determinó entregar a los resguardos el 0,52 por ciento de las transferencias. “Pero, como lo acepta Planeación Nacional, en el documento Los Pueblos Indígenas de Colombia (2002) las políticas públicas en materia de indígenas no suelen considerar a los que viven en las zonas de frontera” (Cadena, 2007).

Dichas zonas constituyen un entramado complejo de intereses y retos que deben ser tratados con un enfoque particular, y sobre todo, con una orientación cooperativa propia de países vecinos.

Una situación que deja en claro por qué pese a los intentos por acercar a las comunidades en procesos de educación básica, estos fracasan y acrecientan las precarias condiciones de vida de sus asentamientos y el carácter diferenciador de su cultura. Pueblos indígenas que albergados en el Departamento del Amazonas dinamizan actividades de intercambio con las sociedades peruanas (Yucuna) y brasileras (Macuna). Pero cuyo principal agregado es el contar con Planes de Vida que gestados desde sus propios territorios, le apuestan “a garantizar el devenir, la permanencia y sostenibilidad en el tiempo de las comunidades, así como su fortalecimiento étnico y el mejoramiento de sus condiciones de vida”<sup>8</sup>.

Planes que diseñados mediante el ejercicio de la planificación, permiten articular cosmovisiones y características particulares para concebir un futuro deseado, así como los medios necesarios para alcanzarlo (Ackoff, 1973).

De ahí que resulte indiscutible, que ante tales circunstancias, la zona fronteriza del departamento del Amazonas no se halla convertido en una gran plataforma para el desarrollo de actividades ilícitas que como el tráfico de armas, el narcotráfico y la presencia de grupos armados, desafían la institucionalidad del Estado y generan en la población civil, tanto de colonos como de aborígenes un alto grado de incertidumbre respecto a lo que significa estar protegido y/o contar con el apoyo gubernamental necesario para garantizar un mínimo de seguridad como requisito a su convivencia.

Tabla N°2 Resguardos indígenas

NOMBRE	ETNIA	MPIO/CGTO	ÁREA (ha) INCORA	RESOLUCIÓN
El Vergel, Zaragoza, Mocagua, Macedonia	Ticuna	Leticia	16.750.000	060/83
Isla de Ronda	Cocama	Leticia	60.2305	042/96
Km. 6 -11	Huitot, Ticuna	Leticia	7.540.52000	025/78, 27/78 y 0009/99
La Playa	Ticuna, Cocama	Leticia	246.9223	0009/99
Miríti, Paraná	Tinamuka, Yucana, Matapi, Cubeo, Cabiari, Miraña, Letuana, Makú y otras	Leticia	1.600.000.0000	0104/81 - 141/82
Nazareth	Ticuna	Leticia	1.367.0000	081/82 - 141/82
Pto Sábalo y Los Monos	Huitoto	Leticia - Solano	211.480.0000	032/88 - 234/75
San Sebastián, San Antonio de los Lagos	Ticuna	Leticia	274.7000	087/82
Santa Sofía	Ticuna	Leticia	4.209.0000	080/82 - 140/82 - 23/85

7 Para una mayor ampliación del término y de su horizonte conceptual ver Boisier, Sergio, ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? Santiago de Chile, 2005. Material aún no publicado.

8 Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011”. Asamblea Departamental, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

NOMBRE	ETNIA	MPIO/CGTO	ÁREA (ha) INCORA	RESOLUCIÓN
Cotuhe - Putumayo	Ticuna	Leticia - Tarapacá	245.227.0000	077/92
Puerto Córdoba	Miraña, Yucuna	Miriti	39.700.0000	057/85
Comeyufú	Tiriano, Yucuna y otras	Pedreira	19.180.0000	056/85
Curure - Los Ingleses	Yucuna, Cubeo	Pedreira	212.320.0000	19/95
Puerto Nariño	Ticuna	Puerto Nariño	140.623.2154	021/90
Nunuya de Villazúl	Muinane y otros	Puerto Santander	59.840.0000	034/88
Predio Putumayo	Huitoto, muinanme	Los Chorrera, Puerto Alegre, Puerto Africa	5.819.505.0000	030/88, 057/89 y 105/07
Arara	Ticuna	Leticia	12.308.0000	092/82
Aduche	Adoke	Pto Santander, Leticia - Solano	57.9000.000	235/75 - 033/88 - 1979/88
Monochoa	Huitoto	Solano	229.440.0000	233/75 y 426/75 - 31/88
Yaigojé - Apaporis	Tanimuka	Miriti - Paraná, La Victoria, La Pedreira Taraira	1.020.320.0000	035/88 y 006/98
San José del Río	Cocama	Leticia	548.6463	043/96
Puerto Triunfo	Ticuna, Cocama	Leticia	1.129.6514	076/98
Camaritagua	Yucuna, Miraña, Tanimuka	La Pedreira	8.878.8001	012/10/12/02
San Juan de los Parentes	Ticuna	Leticia	46.0781	075-9-12-1999
TOTAL			9.708.867.2641	

Fuente: Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011”. Asamblea Departamental, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

Si bien es cierto que el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, como también de los sistemas de derecho propio, siguen siendo tópicos comunes de atención por parte de las autoridades y representantes de grupos y comunidades indígenas del departamento, no se puede desconocer que el interés actual de los mismos se halla dirigido hacia el abordaje de aspectos relacionados con el desarrollo educativo –currículos interculturales y bilingües, el rescate de sistemas tradicionales de salud–y fortalecimiento administrativo de sus organizaciones –liderazgo, administración, gestión de proyectos– en cuanto elementos proclives a la construcción armónica y responsable de sus planes de vida. Planes cuya visión se orienta desde las comunidades indígenas, a tener una vida cultural y espiritual que sea el motor de la conciencia colectiva de las personas que integran una comunidad, partiendo de la práctica y enseñanza de los valores tradicionales como el trabajo comunitario, la tradición oral, y bajo la consideración de que la tierra como madre, es el equilibrio entre el hombre, la naturaleza y la sociedad<sup>9</sup>. Una sentencia que hace imperiosa la participación activa de todas las comunidades indígenas y afianza el compromiso

general para asumir responsabilidades en la toma de decisiones como mecanismo de autogestión.

Esto en virtud a que para los pueblos indígenas, la madre naturaleza fundamenta una visión espiritual del mundo, en donde las fronteras no existen, ni su existencia se halla limitada por una línea imaginaria definida desde el pensamiento occidental.

Lo cual, se constata en la amplia distribución que la población indígena tiene en el Departamento del Amazonas, pero especialmente en los municipios de Tarapacá, La Pedreira, La Victoria, Miriti, Puerto Arica, Puerto Santander, El Encanto, La Chorrera y Puerto Alegre, municipios cuya presencia étnica es flotante.

Lo que aboca “reconocer que a través de las sesiones de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, el Gobierno Departamental y las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, constituidas al amparo del artículo 56 transitorio de la Constitución Política y el decreto 1088 de 1993, se ha avanzado desde el 2002 en la interlocución necesaria para garantizar mayor gobernabilidad y mejor prestación de los servicios sociales en los territorios indígenas”<sup>10</sup>.

9 Ver, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

10 Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011”. Asamblea Departamental, Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).

Pues aunque la Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008), señala con base en las relatorías resultantes de las mesas de trabajo, los avances en materia de gestión, también revela algunas debilidades que tanto del lado de las comunidades indígenas como de la administración pública deben ser corregidas, con miras a avanzar en la construcción de un Amazonas más competitivo e incluyente, y las cuales tiene

que ver con la falta de concientización en la unidad de organizaciones y comunidades, poca capacitación de sus dirigentes, falta de conocimiento territorial de la jurisdicción, creación de espacios de participación entre instituciones y líderes indígenas, desconocimiento de las administraciones departamentales y municipales a las autoridades indígenas.

Normatividad en materia indígena (Constitución, leyes y actos administrativos)		
Norma	Asunto	Instrumentos de apropiación y desarrollo
Constitución Política 1991	Reconoce a la nación colombiana como multiétnica y pluricultural	1. Establece derechos como la enseñanza bilingüe en comunidades con tradición lingüística. 2. Avala la participación de las comunidades indígenas en el Senado de la República con dos senadores por circunscripción nacional especial. 3. Contempla la estructuración de los territorios en entidades territoriales y la participación de los resguardos indígenas en los recursos de transferencias de ingresos corrientes de la nación. 4. Establece que "las autoridades indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro del ámbito de su territorio, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y la ley.
Ley 115 de 1994	Etnoeducación	Establece que debe estar "ligada al ambiente, al proceso de producción, al proceso social y cultural, y cuya finalidad es afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura".
Ley 715 de 2001	Hacienda Pública	La asignación de recursos a los resguardos indígenas de acuerdo a la población; estas transferencias del SGP serán administrados por los municipios donde quede ubicado el resguardo, mediante convenio inter administrativo con las autoridades indígenas.
Ley 270 de 1996	Administración de Justicia	Incorporó dentro de la estructura de la Rama Judicial del Poder Público a las autoridades de los pueblos indígenas y reconoció como parte de la legislación nacional, los usos y costumbres de los pueblos indígenas (sistemas normativos).
Decreto 1811 de 1990	Salud social-comunitaria	Permite que las comunidades indígenas participen y aprueben la estructuración de los planes de salud que se formulen en sus territorios.
Decreto 1083 de 1993	Administración Territorial	Permite que los cabildos y/o autoridades tradicionales que actúan en representación de sus territorios, conformen asociaciones con carácter de entidades de derecho público de carácter especial.

### III. Gestión ambiental<sup>11</sup>

Con el impulso mundial que se le ha dado al medio ambiente y en atención a la riqueza natural y biodi-

versidad existente en la nación, es claro que "el medio ambiente se constituye en un factor de competitividad en la medida en que se relaciona con la degradación y preservación de los recursos"<sup>12</sup>, lo cual, ha obligado al Estado a establecer sistemas regulatorios, con vista a crear ventajas comparativas y competitivas dentro del nuevo contexto internacional.

Todo ello, en virtud a que el tema del medio ambiente en el ámbito territorial, ha precisado de unos esfuerzos que por parte de los actores regionales, busca ligar las iniciativas de desarrollo regional y sostenibili-

11 Es el conjunto de acciones encaminadas al uso, conservación o aprovechamiento ordenado de los recursos naturales y del medio ambiente en general. De la misma manera, puede ser entendido como el proceso que está orientado a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible, entendido este como aquel que le permite al hombre el desenvolvimiento de sus potencialidades y su patrimonio biofísico y cultural y garantizar su permanencia en el tiempo y en el espacio.

Con lo anterior, el concepto de gestión lleva implícito el objetivo de eficiencia, por lo que la gestión ambiental implica aprovechar los recursos de modo racional y rentable, dentro del marco de "desarrollo sostenible", entendido como "el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas".

12 Botero, María Helena. (2004) "Desarrollo regional e internacionalización de las regiones" En: Documento de Investigación 3 Bogotá: Universidad del Rosario.

alidad –cadenas productivas, clusters–, como factores de unión y cooperación regional.

La tarea no ha sido fácil, en lo multilateral cada uno de los países intenta proteger sus intereses particulares obstaculizando resultados conjuntos. Sin embargo, organismos como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica han sido una muestra de que es posible alcanzar consensos para hacer frente a problemáticas medioambientales significativas causadas por las poblaciones fronterizas tales como: deforestación, contrabando de madera, contaminación hídrica y los daños ecológicos causados por la acción de los grupos terroristas, como consecuencia de los atentados a la infraestructura petrolera (Rodríguez, 2007).

Situación que hace desear que la política de vecindad y las relaciones transfronterizas deban caracterizarse por una planeación conjunta y concertada de proyectos y programas, que albergados al interior de acuerdos y convenios efectivos, permitan intensificar la Cooperación Andina para el desarrollo y la seguridad de las zonas de integración fronterizas (ZIF), en cuanto enclaves propios al fenómeno de la globalización.

Señalar, cuáles pueden ser las amenazas percibidas para la Amazonia, solicite de considerar el importante papel ecológico que juegan los bosques tropicales, y por ende sus ríos, en el equilibrio de Sudamérica y el mundo. Toda vez, que la Amazonia es considerada como un territorio clave a nivel estratégico y como región “ecogeográfica” que se expande por nueve países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela<sup>13</sup>. Pero en cuyo fondo común, se hallan los problemas sociales y económicos causados por la distancia con los centros decisionales y la precaria infraestructura con que cuentan sus entidades territoriales.

Situación que engendra conflictos socioambientales y prácticas ilícitas que favorecen el fracaso de los procesos políticos y administrativos referidos a la sostenibilidad de los recursos y el control democrático de la sociedad. Ciertamente esto, la inclusión del medio ambiente en los estudios de seguridad internacionales es muy reciente e incluso controvertido (Veyrunes, 2008). Ejemplo de ello, es el estudio realizado por Alfonso Avellaneda Cusaria, de la Universidad

13 Veyrunes, Elisabeth (2008). “Las amenazas percibidas para la Amazonía: un estado del arte en términos de seguridad ambiental”. Documento de investigación 28. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

del Bosque en Bogotá, muestra las relaciones existentes entre proyectos petroleros e inseguridad sobre el ecosistema y las poblaciones que generan violencia y conflictos sociales.

De otra parte, la extracción masiva de madera y su consecuencia más visible: la deforestación, es una preocupación mayor para las Organizaciones Internacionales interesadas en la cuenca amazónica. A este respecto, es que Juan Pablo Ruiz Soto, economista colombiano, en un artículo publicado en *El Espectador* muestra la tendencia a la conservación de la Amazonía a fin de detener la deforestación, “la amenaza más importante para los bosques amazónicos”<sup>14</sup>.

Notas y estudios, abren el debate acerca de la efectividad de la gestión ambiental desde la apropiación de instrumentos que como el Protocolo de Kyoto, hacen claridad respecto a la concertación de actores para superar los conflictos socioambientales, surgidos en la aplicación de políticas públicas sin participación ciudadana.

O si no miremos cómo “en Brasil, las tensiones vienen de la deforestación que sirve para el comercio de la madera, para el cultivo de la soya o para la ganadería. En efecto, la deforestación pone en riesgo a los pueblos indígenas, sus culturas y su supervivencia. Los pueblos indígenas son amenazados con la expulsión de sus tierras ancestrales, mientras que los campesinos sin tierras son amenazados con seguir perdiendo territorio y recursos hídricos. Así, se desarrollan conflictos entre pueblos indígenas o campesinos sin tierras y empresas y ganaderos”<sup>15</sup>.

De la misma manera, el Perú menciona en su libro blanco de la defensa nacional, los problemas transfronterizos como el narcotráfico y el contrabando. Califica, además, esos problemas de seguridad como “obstáculos y amenazas”<sup>16</sup>.

Un panorama bastante enrarecido, que llevó al Ministerio de Defensa de Colombia a desarrollar un documento de trabajo intitulado Política del Ministerio

14 Ruiz, Juan. 2007. “Amazonía: amenazas y oportunidades”. *El Espectador*, año 120, núm. 34.253, semana del 14 al 20 de octubre, Colombia, p. 18A.

15 Caruso, Emily, “Los caminos de la deforestación en Brasil: cómo la soya y la ganadería están destruyendo la Amazonía con la ayuda de la CFI”, *Boletín 93 del WRM*, [en línea], disponible en: [www.wrm.org](http://www.wrm.org)

16 Ministerio de Defensa de la República del Perú, Libro blanco de la defensa nacional, [en línea], disponible en: [www.mindef.gob.pe](http://www.mindef.gob.pe), pp. 54-55.

de Defensa frente a la delincuencia y el narcotráfico en la Amazonía, en donde se enuncian los problemas que afectan a la seguridad de la región amazónica y los instrumentos y mecanismos existentes para luchar contra estas amenazas. A través de este documento, Colombia considera como “amenaza” la “delincuencia organizada transnacional”, es decir, el tráfico de drogas ilícitas, de precursores químicos y el tráfico de armas, municiones y explosivos. Integra también en esta lista de amenazas, el tráfico ilícito de especies y recursos forestales de fauna y flora<sup>17</sup>.

Avances que fortalecen colateralmente las Políticas Estatales de Desarrollo de Fronteras, dada la permanencia de programas y proyectos, lo cual hace pensar que el papel otorgado por el orden institucional y legal a la sociedad civil, y en lo atinente al medio ambiente, tome aspectos diferenciales cuando se trata de la Amazonia.

El desempeño y capacidad de gestión ambiental, a lo que se refieren es a cómo lograr llegar al máximo posible de la población objetivo con un nivel adecuado de calidad, al menor costo posible y reduciendo los niveles de inequidad, en cuanto a la distribución de los bienes y servicios ambientales que llegan a la comunidad. Y donde necesariamente hay que contemplar elementos económicos, institucionales y de gestión.

### III. I. Directrices legales e iniciativas administrativas

La Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993 han generado un espacio legal único y especial para que a nivel local y descentralizado se puedan ejecutar políticas ambientales para la búsqueda del desarrollo sostenible<sup>18</sup>, ya sea, fortaleciendo la autonomía regional, local u otorgando espacios de verdadera participación comunitaria, lo cual implica una nueva forma de relación entre el Estado central y los entes territoriales, así como entre el Estado y los ciudadanos.

De lo que hablo es de un compromiso en donde el Gobierno colombiano, a través de los lineamientos consignados en la Agenda 21, ha manifestado mediante la expedición de la Política Nacional Ambien-

tal, la Política Nacional de Investigación Ambiental y la Política Nacional de Educación Ambiental, concertada esta última, entre los Ministerios de Educación Nacional (MEN) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), su intención por fortalecer la capacidad de respuesta de la sociedad en la solución de los problemas ambientales, basándose para ello en el Índice de Sostenibilidad Ambiental (ISA), el cual es un indicador indexado, jerárquicamente estructurado, y el cual combina 22 indicadores medioambientales que van desde la calidad del aire, reducción de desechos hasta la protección de bienes comunes internacionales.

Sin embargo, la aplicación y posterior éxito del ISA, como instrumento técnico de perfilamiento de políticas para el desarrollo sustentable, depende inexorablemente del papel participativo que los diferentes actores civiles y políticos tengan al interior del sistema democrático. Pues como se anotó anteriormente, mientras más participativos sean los procesos de toma de decisiones, mayores serán las posibilidades de incluir y representar el conjunto de visiones, necesidades e intereses involucrados en cada decisión, y con ello mayores los niveles de legitimidad y efectividad de tales decisiones.

Es en esa línea, que la política de desarrollo sostenible surge como consecuencia de un cambio de valores en las relaciones del hombre con la naturaleza y a su turno como evidencia del nuevo rol asumido por el Estado. Es decir, en cuanto garante de las reglas de juego para que los agentes económicos y sociales alcancen sus objetivos. El medio ambiente es considerado hoy, como una variable inherente al desarrollo y que solicita necesariamente de una protección especial para su goce y preservación, razón por la cual se incrusta dentro del texto constitucional (Art.79 CP).

Una Constitución, que guarda en su interior instrumentos y mecanismos para la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, en la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente. Y en donde se destacan como instrumentos favorables, las consultas a las comunidades indígenas, negras y rai-zales, las audiencias públicas, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento, acciones populares y de grupos colectivos, todos ellos, instrumentos valiosos para la defensa de los bienes públicos y específicamente para que las comunidades defiendan el derecho a disfrutar de un ambiente sano.

17 Ministerio de Defensa de la República de Colombia, Política del Ministerio de Defensa frente a la delincuencia y el narcotráfico en la Amazonía, Documento de trabajo, octubre 8, 2007.

18 Cárdenas, Juan. (s.f.) Descentralización y ambiente: Construcción de capacidad municipal para la gestión ambiental local en Colombia. Nómadas.

El manejo ambiental en Colombia, se inicia con la Ley 99/93, la cual crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), cuyos componentes e interacciones definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil. La columna vertebral del sistema de gestión ambiental nacional es el SINA, que articula el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los Institutos de Investigación y los Departamentos Administrativos. Dentro del SINA, se crea el Consejo Nacional Ambiental (CNA), que hace la función de instancia de concertación entre el sector público y privado de políticas, planes y programas ambientales. En él tienen asiento ocho ministerios, la empresa privada, los grupos étnicos, las ONG, las universidades y el Consejo de Educación Superior (CESU), entre otros.

Una cuestión que ha irradiado también al nivel territorial y hace visible, que en el Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas “Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011” se adopte como componente estratégico el medio ambiente, la agrobiodiversidad y la seguridad alimentaria, como ejes ar-

ticuladores de una relación unívoca entre sociedad y entorno natural. De donde se desprende la realización de mayores esfuerzos para crear una conciencia colectiva en lo ambiental, y que permita a su vez reforzar las acciones que adelantan las instituciones regionales. Aquellas, que durante largo tiempo han estado descoordinadas y sin presentar resultados concretos sobre el impacto real que se está generando sobre los recursos naturales.

Pese a que en los Planes de Acción Ambiental del departamento 2003-2015, el uso sostenible de los recursos naturales aparece como una prioridad, que debe ir de la mano con los procesos de planificación tal y como lo dicta la Ley 388 de 1997 (OT).

Por ello, es que la creación e implementación de planes de desarrollo y de asignación presupuestal, deben de ser ayudados desde los buenos oficios de la administración pública, con cooperación transversal del resto de instituciones, pero sobre todo con la fiel intención de hacer de la región amazónica colombiana en cuanto tierra fronteriza, un escenario de nuevas esperanzas para todos los colombianos.

- Asamblea Departamental del Amazonas. Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas "Un Gobierno con Proyección Humana 2008-2011". Ordenanza No. 016 (9 de mayo de 2008).
- Avellaneda, Alfonso. "Petróleo, seguridad ambiental y explotación petrolera marina en Colombia". *Íconos*, núm. 21, enero 2005, pp. 11-17.
- Boisier, Sergio. 1995. *El Desafío Territorial de la Globalización*, Santiago de Chile: Cepal.
- Botero, María Helena. 2004. "Desarrollo regional e internacionalización de las regiones". Documento de Investigación 3 Bogotá: Universidad del Rosario.
- Cadena, José. 2007. "Geografía política: tensión en las fronteras de Colombia como efecto de su conflicto interno". *Revista Relaciones internacionales, estrategia, seguridad*, 2(2):93-126, julio-diciembre.
- Cárdenas, Juan. s.f. *Descentralización y ambiente: Construcción de capacidad municipal para la gestión ambiental local en Colombia*. Nómadas 3.
- Caruso, Emily. "Los caminos de la deforestación en Brasil: cómo la soya y la ganadería están destruyendo la Amazonía con la ayuda de la CFI", *Boletín 93 del WRM*, [en línea], 2005, disponible en: [www.wrm.org.uy,s.f](http://www.wrm.org.uy,s.f).
- Jolly, Jean-François. 2007. "Las políticas públicas desde una democracia local: algunas pistas de reflexión para la construcción de una gobernancia democrática". *Revista Nova et Vetera* 57, segundo semestre 2006.
- Kohmae, Kenichi. 2005. *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. México: Grupo Editorial Norma. México.
- Ministerio de Defensa de la República del Perú. *Libro blanco de la defensa nacional*. <http://www.mindef.gob.pe>, (54-55).
- Ministerio de Defensa de la República de Colombia. *Política del Ministerio de Defensa frente a la delincuencia y el narcotráfico en la Amazonía*, Documento de trabajo, octubre 8, 2007.
- Rodríguez, Gabriel. 2007. "Futuros desafíos de la política de seguridad democrática en las fronteras". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(1):193-210.
- Ruiz, Juan. 2007. "Amazonía: amenazas y oportunidades". *El Espectador*, año 120, núm. 34.253, semana del 14 al 20 de octubre de 2007, Colombia, p. 18A.
- Stren, R. E. 2001. *Nuevos enfoques para la gobernancia urbana en América Latina*, Conferencias del IDRC/CRDI, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID-Montevideo, 11 páginas (14 de abril).
- Veyrunes, Elisabeth. 2008. "Las amenazas percibidas para la Amazonía: un estado del arte en términos de seguridad ambiental". Documento de investigación 28. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Segura, José Miguel. 2010. Departamento del Amazonas (Colombia) desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 191-200.	Segura, José Miguel. (2010). Departamento del Amazonas (Colombia) desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38 (52): 179-200.	Segura, José Miguel. "Departamento del Amazonas (Colombia) desarrollo territorial, indígenas y medio ambiente". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 38.52 (2010): 179-200.

### resumen

El propósito de este artículo es identificar el origen, el desarrollo y las perspectivas de la organización de los pobladores en Colombia, denominada acción comunal, orientada sobre dos ejes: modernización orgánica y fortalecimiento democrático, interno y externo. El periodo analizado comprende el proceso comunal a partir de la ley 19 de 1958 hasta el XXI Congreso Nacional Comunal de Montería (2008). La metodología usada en esta investigación aplica los principios de acción participativa y virtual. Los resultados han sido convalidados con las organizaciones comunales a nivel nacional, regional y local, cuya culminación se expresa con las conclusiones del XXII Congreso Comunal Nacional de 2010. Los actores comunales construirán un futuro promisorio, teniendo como referencia su propia historia y las políticas públicas consignadas en el Documento Conpes. Esta es una mirada profunda de la consolidación de la acción comunal y su histórico desarrollo.

**Palabras clave:** acción comunal, modernización orgánica, fortalecimiento democrático.

### abstract

#### **Towards organic modernisation and democratic strengthening of community action in Colombia**

This paper was aimed at identifying the origin, development and prospects of the organisation of the settlers in Colombia, called community action; it was orientated along two axes: organic modernisation and internal and external democracy-building. The period analysed covers communal activity starting with Law 19/1958 to the 21st National Montería Commune/Settlers' Congress (2008). The methodology used in this research applies the principles of participatory and virtual action. The results have been validated with community organisations at national, regional and local levels, culminating in the conclusions presented at the 22nd National Commune/Settler Congress in 2010. Community actors will build a promising future, taking their own history as reference and the public policy outlined in the Colombian Economic and Social Policy Council (CONPES) document. The article presents an in-depth look at the consolidation of community action and its historical development.

**Key words:** Community action, organic modernisation, strengthening of democracy.

# Hacia la modernización orgánica y el fortalecimiento democrático de la acción comunal en Colombia

LUIS EMIRO VALENCIA\*

*Sin futuro, el presente no sirve para nada, es como si no existiese*

José Saramago

## 1. Introducción

Estas reflexiones sobre historia y perspectivas de la acción comunal en Colombia aspiran desde el punto de vista hermenéutico a interpretar los antecedentes y desarrollo de los organismos de acción comunal, mediante la identificación de sus propias fuentes, con la visión y propósito de precisar sus experiencias, objetivos y tareas, orientadas en la actualidad a la organización del presente para garantizar su futuro, en función de planes, programas y proyectos en proceso de construcción, con la aspiración de interpretar y expresar unas realidades históricas y actuales, concretas y vivenciales acumuladas y en perspectiva, relacionadas con las nuevas actitudes de la organización comunal sin basarse en especulaciones o hipótesis abstractas; además contar con algunos factores positivos en función de las políticas públicas promulgadas y las expectativas en el horizonte político en función de un auténtico desarrollo social.

Es decir, la acción comunal tiene futuro; por consiguiente, es útil conocer algunos de los pilares o fundamentos de este horizonte social, puntualizando algunos aspectos relevantes de su propia trayectoria, desarrollo y metas, en la dimensión y profundidad de aproximarse a identificar, más que investigar, el proceso sobre la acción comunal de dónde viene, dónde está y para dónde va.

Recibido: abril de 2010 / Aprobado: noviembre de 2010

CORRESPONDENCIA: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Valencia, Luis Emiro. 2010. Hacia la modernización orgánica y el fortalecimiento democrático de la acción comunal en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 201-210.

\* Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

CORREO-E: lueval@hotmail.com

## 2. Historia

Con motivo de cumplir 50 años de promulgada la Ley 19 de 1958, que institucionalizó la acción comunal en Colombia, tomando como referente la política de desarrollo de la comunidad, simultáneamente creó el Departamento Nacional de Planeación y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), esta última entidad auspicia actualmente una serie de investigaciones sobre los organismos de acción comunal, cuya primera fase publicada se denomina: “Historia, realidad y pensamiento de la acción comunal en Colombia: 1958-2008”. La segunda fase trata la “Visión de la acción comunal en Colombia: 2008-2058”, cuyos contenidos son estratégicos y teleológicos. Sin embargo, se plantean propuestas de metas concretas a cumplir, desarrollar y enriquecerse en un proceso de tiempo: 2010-2058, fecha horizonte de los primeros 100 años que cumplirá la acción comunal, si persiste en su modernización orgánica y fortalecimiento democrático.

Las propuestas o metas planteadas han sido motivo de una tercera fase de convalidación en talleres piloto presenciales y consultas virtuales con organizaciones comunales de varias regiones y municipios del país, con resultados absolutamente positivos<sup>1</sup>.

En lo pertinente a la historia, se presentan los antecedentes del trabajo humano en sus manifestaciones de cooperación en las sociedades originarias presentes en la geografía americana y caribeña, describiendo las etapas prehispánicas y las correspondientes a la Conquista, Colonia y República señorial, su naturaleza y características, concluyendo que las formas de ayuda mutua y solidaridad son parte del acumulado cultural y tradiciones populares, elementos de los cuales se nutre la acción comunal en sus objetivos y tareas fundamentales.

Los antecedentes de la acción comunal como asociación de personas para realizar actividades en comunidad, a mediados del siglo XX en Colombia, se identifican con la presencia de cofradías, sociedades mutuales, juntas de mejoras y ornato, organizaciones de artesanos y movimiento sindical, entre otras manifestaciones de solidaridad social y humana, como las etnias, que apuntan en su conjunto al bien co-

mún, adoptando valores y principios, sentidos y compartidos.

La Ley 743/02, referente a los organismos de acción comunal, define a la Acción Comunal como “Una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”. El documento Conpes 3661/2010 identifica la acción comunal como “Una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable, con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa”.

## 3. Realidad

Los contextos en que se presenta la institucionalización de la acción comunal corresponden a la posguerra europea –1939-1945– y los procesos posteriores de descolonización e insurgencia en algunos países de Asia, África, América Latina y el Caribe, como Argelia, India, China y Cuba –1948-1958–, etapa calificada como la rebelión de los pueblos débiles<sup>2</sup>, esto conlleva a formas neocoloniales o de dependencia que se desenvuelven en el marco de la política de “desarrollo de la comunidad,” con el propósito de neutralizar la subversión social y canalizar la independencia o autonomía de los pueblos, mediante su organización por vías de trabajo común –acción comunal–, con apoyo institucional y cooperación internacional, apuntando a solucionar problemas críticos de la sociedad colombiana.

En lo interno, Colombia soporta un violento conflicto político e institucional desatado desde 1946, que atraviesa el 9 de abril de 1948 con el asesinato del caudillo popular Jorge Eliécer Gaitán y la presencia de guerrillas, hasta culminar este proceso con el golpe militar del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y su posterior sustitución, mediante un pacto entre los partidos tradicionales –liberal-conserva-

1 ESAP. 2009. Primera Fase Investigación Comunal: Luis Emiro Valencia. Historia, Realidad y Pensamiento de la Acción Comunal en Colombia: 1958-2008. Bogotá: Imprenta Nacional, octubre.

2 García Nossa, Antonio. 1995. De la rebelión a la organización de los pueblos débiles. Proyecciones de la XI Cumbre del Movimiento de Países no Alineados-NOAL. Indonesia, Bandung 1995. Colombia, Cartagena de Indias 1995, 1998. Crear Arte, Bogotá.

dor con el denominado “Frente Nacional”– (1958-1974), período que abre paso a la propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente que remata con la Constitución Política de Colombia promulgada en julio de 1991, en cuyo escenario el movimiento comunal presentó algunas propuestas de interés nacional y comunal que fueron acogidas<sup>3</sup>.

Dentro de estos contextos el primer Presidente del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo promulgó la Ley 19 de 1958, en el marco de una situación compleja, que había sido diagnosticada como crítica por el P. Luis Joseph Lebret de la Misión de Economía y Humanismo, el Informe de la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, dirigida por Lauchin Currie y estudios alternativos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), entre otros análisis objetivos.

En la investigación adelantada, se condensa la situación prevaleciente, identificando los aspectos relevantes de la naturaleza y características generales presentadas en los ámbitos de la gestión comunal: multiviolenia, pobreza crítica, corrupción generalizada y atraso en la conciencia política, factores que si no determinan, sí condicionan el ejercicio positivo de sus actividades, realizaciones y sueños sociales.

La Ley 19 de 1958, en lo relacionado con la acción comunal, establece en su artículo 23, lo siguiente:

”El Gobierno fomentará por los sistemas que juzgue más aconsejables y de acuerdo con las autoridades departamentales y municipales, la cooperación de los vecinos de cada municipio para efectos de:

- Aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares.
- Aumentar y mejorar los establecimientos de asistencia pública y los restaurantes populares, y difundir las prácticas de higiene y su prevención contra las enfermedades.
- Administrar equitativamente las aguas, cuyo uso pertenezca a varios riberanos y establecer adecuados sistemas de riesgo y drenaje.
- Mejorar los sistemas de explotación agrícolas.
- Construir y mantener carreteras, puentes y caminos vecinales.

3 *Gaceta Constitucional*. 1991. Propuesta de la Confederación Nacional Comunal. Bogotá, 26 de abril de 1991, pp. 21-22. Ponente: Luis Emiro Valencia, Secretario de Asuntos Legales de la Confederación Comunal

- Construir viviendas populares y mejorarlas.
- Organizar cooperativas de producción y consumo.
- Organizar bolsas de trabajo.
- Fomentar la difusión del deporte y espectáculos de recreación y cultura”.

El artículo 24 de la citada Ley 19 señala que, para dar cumplimiento a lo previsto anteriormente, el Gobierno podrá, no dice deberá:

- Suministrar asistencia técnica, directamente o a través de los organismos departamentales y municipales, para la promoción de la cooperación y la difusión de los conocimientos y prácticas, referentes a las materias en el mismo artículo contempladas.
- Establecer subvenciones para los establecimientos y organizaciones que se creen o mejoren por la acción directa de los vecinos de cada lugar.
- Dictar las medidas necesarias para dar efectividad a las disposiciones legales vigentes sobre obligación para los propietarios de fincas, de mantener escuelas en proporción al número de trabajadores de su dependencia”.

Sobre estos parámetros de aprovechamiento del trabajo voluntario comunal se ha construido el 30% de la infraestructura nacional, según informe de la desaparecida Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (Digidec) del antiguo Ministerio de Gobierno, entidad que sustituyó la gestión inicial que sobre la acción comunal tenía el Ministerio de Educación, asunto bien significativo relacionado con la inspección, control, vigilancia y manejo político de las comunidades.

En el Censo Calificado de Acción Comunal de 1993<sup>4</sup>, diligenciado por 791.110 afiliados a Juntas de Acción Comunal en representación de 30.362 organizaciones de base de 42.582 registradas, revelaron que el 27% de las JAC están organizadas en el sector urbano y el 73% correspondía al sector rural. En cuanto al número de afiliados se encontró un relativo equilibrio: el 47% pertenece al sector rural y el 53% corresponde a asentamientos urbanos, lo cual se explica, demográfica y sociológicamente, por las emigraciones voluntarias o forzadas, en relación a los

4 Censo Nacional Calificado-Juntas de Acción Comunal. 1993. República de Colombia, Ministerio de Gobierno-Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad (Digidec). Bogotá: Sección de Publicaciones y Audiovisuales del Ministerio de Gobierno.

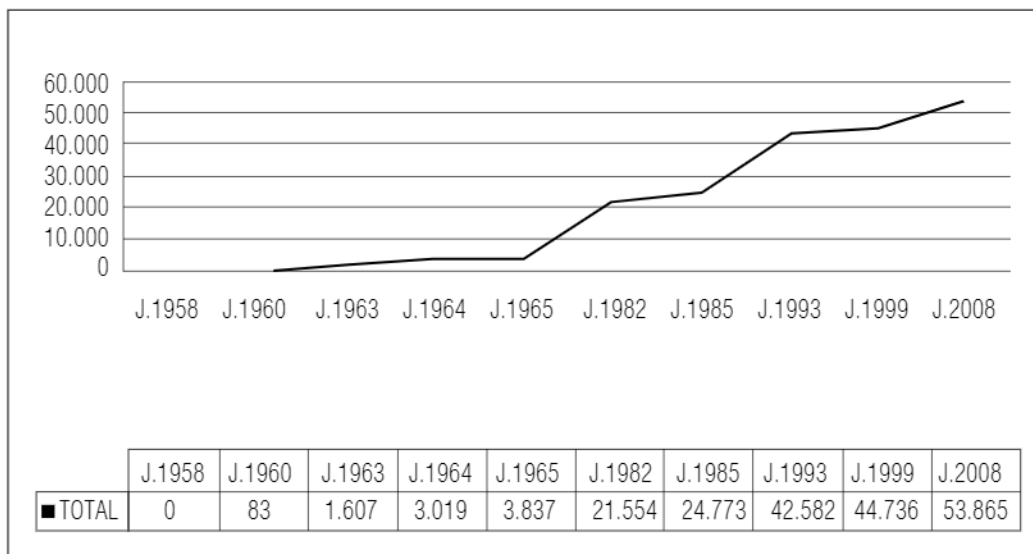
procesos de urbanización del país crecientes, que algunos califican como “ruralización cultural urbana”, en cuanto no responde a procesos simétricos de industrialización. Es significativo señalar que en el plegable promocional del Censo Comunal de 1993 se anotó: “Fortalecer la comunidad renovándola, no sólo conservándola. Si la Acción comunal no se democratiza y moderniza será superada por la historia”.

En términos relativos, estos datos cuantitativos se mantienen, en cuanto se estima que funcionan en la actualidad más de 45.000 personerías jurídicas de Juntas de Acción Comunal de base, cuya pirámide

organizacional cuenta con asociaciones municipales y distritales, federaciones departamentales y Confederación Nacional, suman un total de más de 4,5 millones de afiliados, aproximadamente, por lo cual se identifica comparativamente como el movimiento social más grande del país.

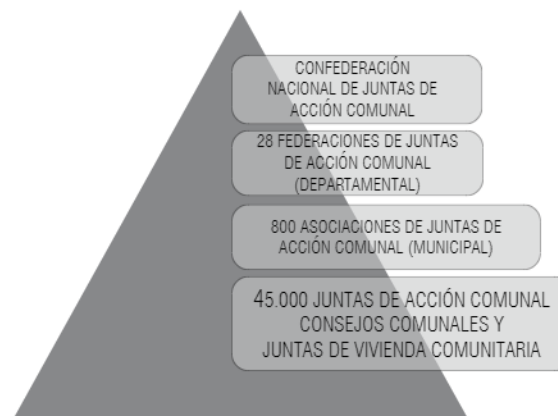
Es relevante el crecimiento cuantitativo de las juntas de acción comunal, como organizaciones de base de primer grado, durante los primeros 50 años: 1958-2008. Los indicadores y el proceso de organización de segundo, tercero y cuarto grado se presentan a continuación:

**Gráfico 1 Crecimiento Juntas de Acción Comunal 1985-2008**



**Gráfico 2. Modelo piramidal-Vertical**

**Estructura piramidal y composición estimada de los Organismos de Acción Comunal en Colombia**



Fuente: DNP-DJS, febrero de 2009.

En el frente estadístico y de indicadores actualizados, se requiere un nuevo Censo Calificado –oportuna- mente analizado–, que incluya la información cierta sobre el funcionamiento de unidades productivas y de servicios, calidad en la gestión y mejora continua, con el fin de obtener información objetiva, no sólo cuantitativa, sino cualitativa, que sirva como brújula o bitácora comunal, apuntando a su fortalecimiento y contribución positiva al desarrollo social del país.

En cuanto a normatividad específica de la acción comunal, a partir de la Ley 19 de 1958 hasta la última Ley 743 de 2002 y Decretos Reglamentarios números 2350 de 2003 y 890 de 2008, el inventario de normas se acerca a 70 disposiciones de variado carácter, además de las expectativas de nuevas normas en el camino de las alternativas políticas.

Las disposiciones sobre descentralización administrativa, vigilancia, inspección, y control, mediante el Decreto 4539 de 2008 (28 de noviembre), modificó la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia,

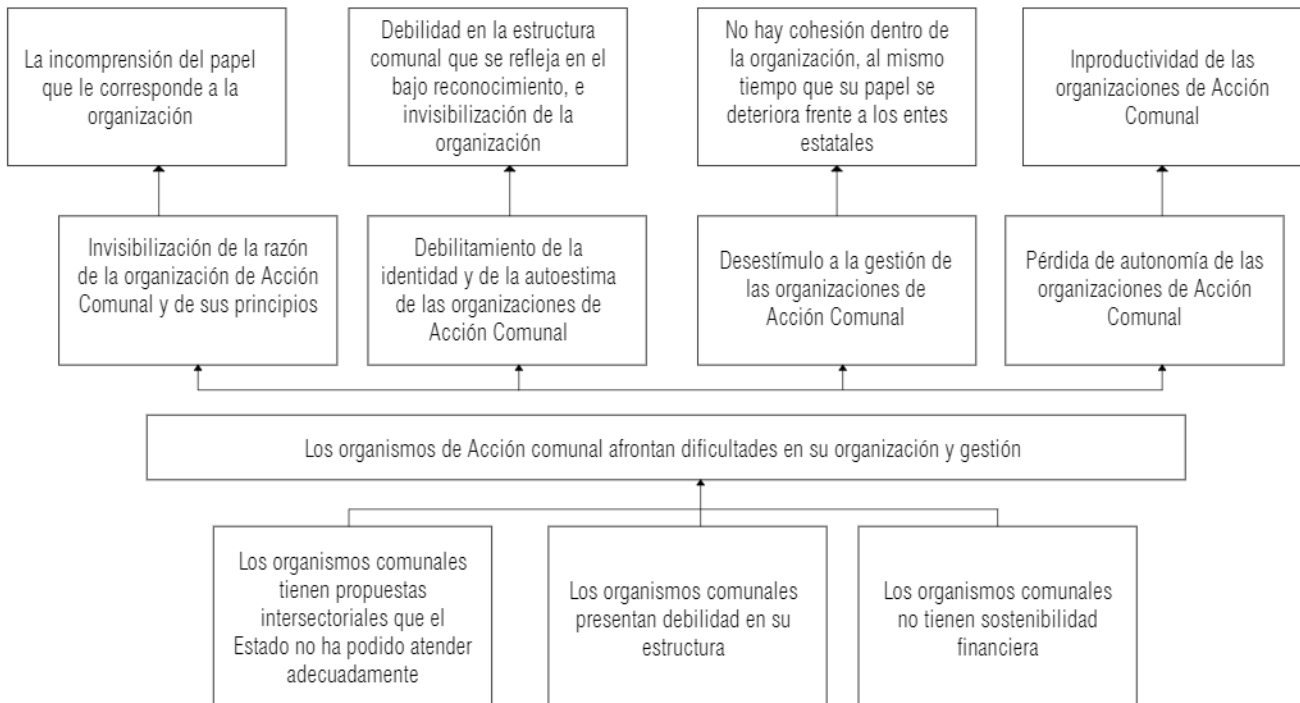
señala en el artículo 12, las funciones de Dirección para la Democracia y Participación Ciudadana, en cuyo numeral 4 se establece:

“Coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de organizaciones de Acción Comunal, y ejercer la función de inspección, control y vigilancia de la organización comunal de tercero y cuarto grado (Federación y Confederación Nacional), en los términos consagrados en la legislación comunal y demás normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten”.

El control de las Asocomunales y juntas de acción comunal, corresponde a los departamentos y alcaldías.

Para situarnos en el principio de realidad, en el aquí y ahora del proceso de la acción comunal, presentamos el árbol de problemas, que recoge los diagnósticos relacionados con las deliberaciones preparatorias del documento para el Conpes sobre acción comunal.

**Gráfico 3. Árbol de problemas y ejes problemáticos principales**



Fuente: DNP-DJS, 2009.

Este árbol tiene respuestas en el cuadro de Objetivos Específicos, planteadas en el Documento del Conpes-Comunal citado, sobre fortalecimiento de los

organismos comunales a través de su legitimación como parte fundamental de la sociedad, cohesión interna, visibilización, sostenibilidad y autonomía fi-

nanciera, entre otros elementos, para su modernización y operacionalidad democrática, en términos de eficacia, eficiencia y transparencia, apuntando al bien colectivo.

#### 4. Pensamiento comunal

Las investigaciones sobre el movimiento comunal, auspiciadas por la ESAP, tienen como referente fundamental, la inmersión en el propio pensamiento, vivencias y participación de las organizaciones comunales, representado paradigmáticamente en las Memorias de los 21 Congresos Nacionales realizados en diferentes regiones del país y aportes documentales de sus múltiples acciones. El primer congreso se realizó en Bogotá en el año de 1970, y el XXI se llevó a cabo en Montería, Departamento de Córdoba, en el año 2008. El XXII Congreso Nacional está convocado por el Ministerio del Interior y la Confederación Comunal Nacional, para el mes de octubre del 2010, teniendo como sede la ciudad de Popayán, Departamento del Cauca.

Además de estos documentos centrales, se complementa el conocimiento del pensamiento comunal –crítico, autocrítico y propositivo–, con una serie de encuestas, indicadores, diligenciamiento de Dofas, talleres de capacitación y documentos de origen nacional, regionales y locales, identificando fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, relacionadas con los organismos de acción comunal en sus diferentes niveles, espacios y tiempos, cuyos productos, conclusiones y recomendaciones se encuentran documentados en las investigaciones reseñadas en este ensayo informativo.

#### 5. Visión en el futuro

En el proceso de investigaciones de la ESAP, se encuentra la segunda y tercera fase denominada: “Visión de la Acción Comunal en Colombia: 2008-2058”, que contiene categorías significativas, formuladas en un Plan Estratégico general e indicativo, para el Fortalecimiento de la Acción Comunal sobre

dos ejes fundamentales: 1. Modernización orgánica y 2. Fortalecimiento democrático, interno y externo.

En esencia, se trata de **transformar los lemas comunales** de capacitación, organización, autonomía y participación en **12 metas concretas**, las cuales deberán complementarse con planes, programas y proyectos de origen comunal, cuyos fundamentos han sido materia de ejercicio de convalidación en varias regiones y localidades del país, como se acredita en el producto de la citada investigación prospectiva.

La visión en el futuro está representada en las 12 metas estratégicas para la actualización y desarrollo de la acción comunal, las cuales deberán integrarse al Plan Comunal: 2010-2058, sobre Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal en armonía con el documento Conpes 3661 de 2010 y empleando como cuota inicial la asignación de recursos públicos de inversión y funcionamiento, que asciende a la suma de \$16.854.402.000, presupuestos que deben ejecutarse a través de 14 instituciones del Estado, durante el periodo 2010-2013, para lo cual la participación de los organismos de acción comunal en ejercicio de su autonomía requiere de la identificación y preparación técnica de programas y proyectos, orientados a la modernización y democratización del sistema de Acción Comunal en Colombia.

Además, el Plan Comunal con sus proyectos y programas debe armonizar sus objetivos y tareas con el Plan Nacional de Desarrollo Económico, Social e Institucional, 2010-2014, que deberá formular el Gobierno del presidente electo, Juan Manuel Santos y aplicar el mismo criterio para los períodos constitucionales de los gobiernos futuros. Esta visión y propósitos estratégicos se enriquecen con los planes, programas y proyectos comunales, nacionales, regionales y locales planteados y en proceso de definiciones.

Las 12 metas estratégicas señaladas –como una guía esquemática– se presentan en esquema a continuación, las cuales han sido objeto de convalidación por organizaciones comunales, sin ignorar ni excluir las diversas iniciativas comunales concurrentes y complementarias, identificadas en el proceso señalado.

#### METAS DE LA ACCIÓN COMUNAL: 2010-2058

##### Meta 1: Implementación Plan Estratégico

Ajustar y aplicar el Plan Estratégico de Fortalecimiento Comunal: 2010-2058. Organizar talleres colectivos armonizando con los Planes Nacionales de Desarrollo, Regionales y Locales: 2010-2014 y siguientes cuatrienios gubernamentales constitucionales. Apuntar al fortalecimiento de la organización comunal, expresado en programas, proyectos y recursos concretos, en concordancia con los principios y valores comunales consagrados en la Ley 743 de 2002 y futuras normas concertadas con la acción comunal.

<b>Meta 2: Conectividad-Comunicaciones</b>
Organizar el Programa de Conectividad y Plataforma Informativa; sistema de comunicaciones y redes o cadenas nacionales, regionales y locales de integración comunal: Internet-virtualidad, celulares, iPhone, TV, radio comunitaria, etc., como fase de modernización orgánica de la Acción Comunal, empleando los recursos de la ciencia, tecnologías y técnicas contemporáneas.
<b>Meta 3: Formación Comunal</b>
Implementar un sistema pedagógico-didáctico, moderno y democrático, actualizado, concertando currículos actualizados con las JAC sobre gestión empresarial asociativa, sinérgica y participación comunal en planes, presupuestos y ordenamiento territorial participantes, identificación y formulación de proyectos rentables, mediante formación sistémica y mejora continua, accediendo al poder democrático y a la economía solidaria.
<b>Meta 4: Aplicación de calidad en la gestión comunal</b>
Aplicar al proceso y requisitos para acceder a la certificación de calidad en la gestión comunal, materia de la norma de calidad ISO 9001-2008 y guías pertinentes: Icontec, apuntado a la formación de gerentes sociales para el fortalecimiento operativo comunal.
<b>Meta 5: Empresarialidad y Economía Solidaria</b>
Impulsar la cultura de emprendimiento empresarial y de proyectos rentables para el desarrollo de unidades productivas y de servicios de economía solidaria (Ley 454/98) y consolidar la participación comunal efectiva en el Consejo Nacional de Economía Solidaria (Cones), Fondo Nacional de Economía Solidaria (Fones); utilizar el Proyecto Educativo Empresarial (Pesem) del Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria (Dansocial), en el marco del Documento Conpes 3639-2010 sobre Política de Desarrollo Empresarial para el Sector de la Economía Solidaria, incluyendo las comisiones empresariales y de vivienda de la acción comunal.
<b>Meta 6: Financiamiento y Proyectos</b>
Construir instrumentos de financiamiento y soporte técnico empresarial y de gestión: Base de Datos; Banco de Proyectos Comunales, Centro Permanente de Asistencia Científica, Tecnológica, Técnica y Jurídica y de coordinación interinstitucional y cooperación internacional; impulsar Proyectos de ley sobre Banca Mutual Comunal y financiamiento del Fondo de Desarrollo Comunal con asignación presupuestal del 5% de los presupuestos públicos, utilizando los recursos asignados en el documento Conpes 3661/10, para el periodo 2010-2013 en la perspectiva de redistribución de las regalías mineras regionales para el desarrollo social integral: salud, educación, seguridad alimentaria, servicios públicos, protección bioambiental.
<b>Meta 7: Normatividad</b>
Concertar Proyecto de Ley Orgánica Comunal sobre fortalecimiento democrático, voto programático y revocabilidad del mandato, apuntando a la gestión horizontal y sinérgica, moderna y democrática, abriendo amplios espacios de renovación para las nuevas generaciones y la mujer, en el horizonte estratégico del Plan Comunal, cuyos ejes básicos son: modernización orgánica y democratización interna y externa. Plantear en la reforma institucional propuesta por el nuevo Gobierno (2010-2014), la creación de la Dirección Nacional Comunal como órgano del nuevo Ministerio del Interior o Gobierno y/o del Ministerio de Educación Nacional, como órgano institucional de interlocución y concertación institucional con la organización comunal para la aplicación de las políticas públicas sobre su fortalecimiento y desarrollo social integral.
<b>Meta 8: Incorporación políticas públicas</b>
Impulsar el desarrollo de las políticas públicas, materia del Documento Conpes-Comunal 3661/2010 sobre fortalecimiento de los organismos de acción comunal e incorporación al Sistema Nacional de Economía Solidaria, incluyendo los procesos de participación democrática, aplicando el principio de corresponsabilidad y complementariedad entre el Estado y la Sociedad, que incluye la responsabilidad social de la empresa y gremios de la producción y los servicios, en concordancia con la Constitución Política de Colombia de 1991, la plenitud de los derechos humanos y fundamentales, en armonía con los planes de desarrollo comunal, vivienda comunitaria y defensa ambiental.
<b>Meta 9: Globalización solidaria</b>
Universalizar las relaciones solidarias con las organizaciones de pobladores y similares, de contenido, fines y organización social y democrática a nivel internacional, con énfasis en los países de América Latina y el Caribe y participar en las iniciativas de desarrollo y articulación de programas y proyectos de beneficio común con los países andinos y de frontera, en concordancia con las alianzas estratégicas con las demás organizaciones sociales, culturales y democráticas, en función de la globalización solidaria y el trabajo en redes externas e internas.
<b>Meta 10: Código o Manual de Ética Comunal</b>
Concertar el Proyecto sobre Código o Manual de Ética Comunal, para garantizar el desempeño transparente de los afiliados a la organización comunal y depurar los libros de afiliados por incumplimiento de los Estatutos, principios y valores, con el propósito de fortalecer la dinámica horizontal, trabajo en equipo y sinergia de trabajo compartido de las organizaciones comunales en función de programas y proyectos concretos para mejorar la calidad de vida de los afiliados y sus ámbitos de mejora continua en la gestión.
<b>Meta 11: Representación sociopolítica comunal</b>
Promover proyecto de ley sobre circunscripción especial electoral comunal, mediante aplicación analógica con la ley de etnias y minorías políticas y aplicación del artículo 58 de la CP-91 sobre protección y promoción de la propiedad solidaria de origen comunal; promover la participación democrática de los(as) afiliados(as) a la organización comunal en los espacios de representación y trabajo institucional participativo, con base en programas y proyectos comunales y aplicación de la revocabilidad del mandato, en caso de incompetencia o incumplimiento con los compromisos programáticos.
<b>Meta 12: Estatuto Orgánico Comunal</b>
Concertar con la organización comunal el estudio de una Ley Orgánica Comunal, como estatuto integral y operativo, moderno y democrático del Sistema Nacional de Acción Comunal, en concordancia con las ofertas del Estado para el fortalecimiento de las organizaciones comunales, desarrollo de la cultura empresarial y emprendimiento solidario, mediante estímulos tributarios, registro autónomo, garantía al régimen de propiedad comunal, en correspondencia con las regiones consideradas como unidades naturales y culturales de Colombia para la formulación de los Planes Comunales de Desarrollo con visión integral, funcional, eficiente, eficaz y transparente, que apunte al bien común en la perspectiva de construcción moderna y democrática de un Estado Unitario Regional, sin exclusiones.

## 6. Realidad y perspectivas

Finalmente, al margen de las recomendaciones muy pertinentes sobre ajustes al artículo en el corto espacio disponible, es conveniente recordar la tradición, realizaciones, lecciones y presencia de la acción comunal como espacio de paz constructiva parte de su tradición, militancia y sacrificios, así como en la diaria defensa de los recursos naturales como la tierra, el agua y el aire, testimonio del constante quehacer por construir comunidad y país, a través de las obras ejecutadas como acueductos comunales, reforestación, vías de penetración rurales, trabajo campesino y ejecución de obras físicas como escuelas, salones comunales, entre otros objetivos y tareas cumplidas en 50 años, testimonios reflejados en la obra publicada por la ESAP sobre “Historia, Realidad y Pensamiento Comunal”, documento que apenas constituye un testimonio de aproximación a la intensa y cotidiana vida social de la acción comunal, en el difícil empeño de construir el sujeto social democrático, autónomo, que debe articularse en sus objetivos y tareas participantes con el conjunto de organizaciones de la comunidad –sindicatos, etnias, cooperativas, defensores de los derechos humanos, la mujer, niñez y jóvenes, desplazados, excluidos y ancianos–, construyendo un moderno y solidario frente del pueblo en el camino de su progreso y dignificación.

Quisiera destacar como anécdota que hace 62 años se creó por los campesinos de la región, la primera Junta de Acción Comunal en la vereda Saucío del municipio de Chocontá, Departamento de Cundinamarca y uno de sus promotores fue el sociólogo Orlando Fals Borda, quien preparó su tesis sobre los Campesinos de los Andes para doctorarse en una Universidad de Estados Unidos construyó las bases metodológicas de Investigación, Acción, Participación (IAP). Hace dos años –2008– conmemoramos el fallecimiento del maestro Orlando Fals, en esa misma escuela, construida hace 62 años por la comunidad, siguen educándose los niños, estuvo presente la maestra de entonces con los dignatarios actuales de la Junta Comunal y recibieron el legado dejado por Orlando que consiste en su extensa biblioteca. Esta es una lección que considero ejemplar.

La coyuntura actual con las promesas del nuevo Gobierno del Presidente Santos, que anunció una política integral, con “locomotoras para el crecimiento económico” –que debe incluir el desarrollo social– a través de una política integral sobre la tierra, reforma agraria como portón para la paz, reducción de la po-

breza multidimensional, seguridad alimentaria y humana, generación de empleo que afecta a los jóvenes y a las mayorías marginadas, estímulos fiscales para los empresarios, control a la corrupción y respeto a la institucionalidad, entre otras promesas, con la declaración que no defraudará al pueblo, aspectos que comparte el Vicepresidente Angelino Garzón, sólo falta su protocolización en el Plan Nacional de Desarrollo: 2012-2014 y la asignación de recursos presupuestales e institucionales adecuados a la magnitud de los problemas y anuncios de solución, como cuota inicial del primer plan que, con los 12 más de los futuros gobiernos, llegará las comunidades organizadas como sujeto social al año 2058, límite de los 100 primeros años de la acción comunal soñada. Que así sea.

Para el logro de estos fines y construcción de las utopías realizables, es necesario romper la invisibilidad comunal e invitar a los medios masivos de comunicación, a la universidad, a la academia, a las iglesias, a los gremios, al Estado y a la sociedad en su conjunto para que apliquen en la teoría y en la práctica la democracia participativa y faciliten las comunicaciones e información sobre la vida y obra cotidiana de la Acción Comunal en Colombia como contribución real a su fortalecimiento como pilar de una paz democrática con progreso colectivo sin exclusiones.

## 7. Conclusión

El panorama presentado sobre historia, presente y futuro del desarrollo de la Acción Comunal, presenta una serie de amplias vías abiertas para la aplicación de las políticas de corresponsabilidad Estado-Comunidades, orientadas hacia la modernización orgánica y el fortalecimiento democrático de los organismos de Acción Comunal en Colombia, en función del proceso de construcción nacional, regional y local, de escenarios de paz democrática con progreso colectivo, cuyo hallazgo, en el trabajo de convalidación regional, es el de confirmar la viabilidad del fortalecimiento de los organismos de acción comunal en un inmediato futuro, organizando el presente.

El reto y desafío para el Estado y las organizaciones de acción comunal, comienza a convertir las utopías en metas concretas para su realización en el marco del Cuadro de Objetivos incluido en el Documento Conpes 3661/10, como se evidencia con el Convenio Interinstitucional para el “Fortalecimiento de los sectores comunales y solidarios desde y para la soli-

daridad”, suscrito el 23 de junio de 2010 entre la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), el Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria (Dansocial) y la Confederación Comunal Nacional.

La gran conclusión del proceso que no es terminal, sino germinal para desatar nuevas realidades –modernas y democráticas–, es que mediante la organización

del presente, el movimiento comunal se está construyendo un futuro promisorio, moderno y democrático.

Es el reto y desafío, en primer lugar, para la acción comunal y simultáneamente para el Estado y la sociedad en su conjunto, con relación al proceso de fortalecimiento social que se inicia en el 2010 y culmina en el año 2058, centenario de la institucionalización de la Acción Comunal en Colombia.