



Director Nacional

Honorio Miguel Henríquez Pinedo

Subdirector Académico

César Augusto López Meza

Subdirector Administrativo y Financiero

Germán Insuasty Mora

Subdirectora de Alto Gobierno

María Magdalena Forero Moreno

Subdirector de Proyección Institucional

Margarita María Ricardo Avila (e)

Decano Facultad de Pregrado

William Espinosa Santamaría

Decano Facultad de Posgrado

Ritti Lucila Ahumada (e)

Decano Facultad de Investigaciones

María de Jesús Martínez Farias (e)

Editores

Diana Delgado Jerez

Danilo Espinal Ospina

Consejo Editorial

Diana Delgado Jerez

Danilo Espinal Ospina

Leonardo Rodríguez

Diana Romero Rodríguez

Félix Arias Ariza

Corrección de Estilo

Diana Delgado Jerez

Danilo Espinal Ospina

Revisión y Concepto Técnico

Teresa González Velásquez

Concepto Gráfico y Diagramación

Libardo Jiménez López

Fotomecánica y Montaje

Digitos y Diseños.

Industria Gráfica Ltda.

Correo electrónico

revistaestudiantilpya@gmail.com

revista.estudiantil@esap.gov.co

Contenido

4 Editorial

8 Palabras a los graduandos de pregrado y posgrado

Myriam Guzmán de Wilches

Historia y contexto

12 Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas

Allan Rosenbaum

24 Participación ciudadana en el Nuevo Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011.

Leidy Susana Fierro Escobar

30 El déficit presupuestal de las Universidades públicas Colombianas: Materialización del proyecto Mundial Neoliberal.

Ana Katherine Moreno Carrillo

36 El propósito histórico de la Administración Pública: el capitalismo y el administrador público como sujeto histórico latinoamericano.

David Iván Ramos Barraza

Investigación

42 Aproximación econométrica al índice de desempeño fiscal: una aplicación para el departamento de Antioquia.

José Daniel Morales Martínez y César Augusto Moreno Monastoque

54 Análisis de la Política Pública del Manejo Ambiental de los Humedales del Distrito Capital 2007-2010

Grupo INAP

64 El arte como asunto de Administración Pública

Semillero Plástica Pública Estanislao Zuleta

Cultural

70 Negro Amor Inconocible.

Edisson Gómez Pineda

72 Los hilos invisibles.

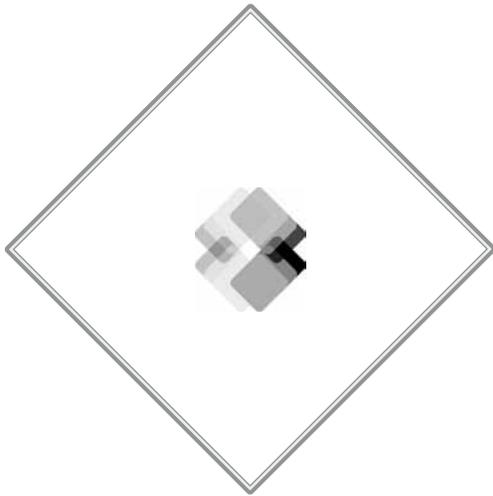
Cristian Andrés Salázar

78 Esapista Embejucao.

Diego Fernando Rodríguez Casallas, Jairo Fabián Hernández Monzón, Leonardo Suárez Ramírez, Javier Enrique Velásquez Jiménez

80 1,2,3 Arte y Política hay que ver...:La real realidad

Sara Guarín Maldonado



Editorial



Comité editorial

revistaestudiantilpya@gmail.com
revista.estudiantil@esap.gov.co

Como estudiantes, como ciudadanos y ante todo como Administradores Públicos, hoy presentamos ante ustedes, comunidad académica, el resultado de un serio y constante trabajo de análisis, inclusión, revisión y ante todo producción de calidad, de los pensamientos y contribuciones de los estudiantes y egresados de nuestra Alma Mater. Con la convicción que esta edición No. 20, la cual ante todo es especial, retomamos el rumbo de lo que un día un grupo de estudiantes liderados por Diego Giraldo desearon de la misma, recuperándola como un espacio de acción y discusión, donde las opiniones son importantes, pero si se colocan con argumentos, donde se le demuestra a diferentes estamentos de la Escuela, lo que están pensando los estudiantes y la capacidad argumentativa, deliberativa e investigativa que se da en todos los procesos.

Hoy, el mundo, podría decirse, no es el que desea un estudiante universitario, menos, un administrador público formado misionalmente, para ser ciudadano y servir a la comunidad; por ello, no podemos ser ajenos a los acontecimientos latinoamericanos y colombianos en cuanto al rumbo de la educación se refiere, mucho menos al que como ciudadanos, vivimos diariamente en el plano político, económico, social y cultural; y, dichas inconformidades se han reflejado, de una u otra manera, en los artículos que les presentamos en esta edición.

Ante todo, no nos olvidemos que somos estudiantes, y como tal somos el alma de esta Escuela, sin nosotros



no existiría, si nos niegan, no nos callan, nos motivan a seguir trabajando con propuestas, con respuestas, como administradores públicos que somos. Recordemos, que no somos cualquier establecimiento público, ni muchos menos cualquier universidad, somos privilegiados porque a nuestra escuela sus fundadores nos crearon con un objetivo ambicioso, un objetivo que no cualquier carrera lo tiene, pero que no por ello es irrealizable; somos un establecimiento público de carácter universitario, con autonomía no sólo administrativa, sino también académica, por ello la primera no debería imponerse sobre la otra, sino potenciarla, proyectarla y permitirla.

Por esta razón, hacemos un llamado a los esapistas, de todas las territoriales, que se apropien de este espacio con seriedad, respeto y convicción que desde la academia no solo se puede re-pensar una mejor ESAP, sino también construir un mejor país, y con ello un mejor Estado.

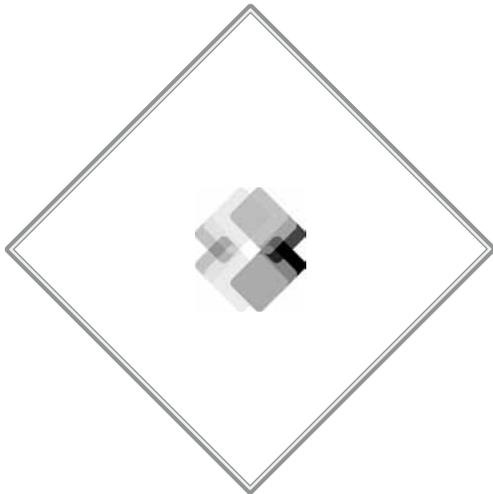
De esta manera, nuestra intención de llamado, da su apertura con las palabras de la Docente Myriam Guzmán de Wilches quien nos expresa, en la intervención a los graduandos del día 29 de Abril de 2011, el deseo de una educadora en torno a sus estudiantes: desde ese día, profesionales, a los nuevos administradores públicos.

Posteriormente, y manteniendo las secciones tradicionales de la Revista: Historia y Contexto, Investigación y Cultura; destacamos excelentes trabajos, por ser esta edición especial, presentamos en Historia y Contexto, el artículo de un docente internacional invitado para este número, quien ha apoyado a la Escuela con procesos de internacionalización desde la Universidad de Florida, les hablamos de Allan Rosenbaum, con un artículo sobre descentralización y go-

bierno local en las instituciones democráticas. Lo anterior, y sonará extraño, atendiendo a la importancia de la unión de la comunidad académica a través de sus estamentos principales: Estudiantes, Docentes e Investigadores, en la cual, ser docente no será para nosotros una restricción sino por el contrario la posibilidad de proyectar las líneas de debate en los documentos que se presentan.

En la misma sección, encontramos lo que se podría considerar artículos apropiados, contundentes y con una respuesta clara a la acción coyuntural y estructural, en el marco del Estado colombiano; en primer lugar, el artículo de la estudiante Leidy Fierro sobre el Nuevo Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, en relación con la participación ciudadana, el cual se considera una lectura oportuna de la Ley que desde el otro año se comenzará a aplicar en la Administración Pública. Igualmente, el artículo de Ana Katherine Moreno, sobre el déficit presupuestal de las universidades públicas, atendiendo a lo que actualmente se está evidenciando de una manera más profunda y reiterativa... Y finalmente, para cerrar esta sección de Historia y Contexto, encontrarán el artículo del estudiante David Ramos sobre el propósito histórico de la administración pública, desde el capitalismo y como sujeto histórico latinoamericano.

Por otro lado, la sección de Investigación, contiene tres artículos, totalmente diferentes, pero todos resultados de procesos investigativos serios y de campo. El primero, el de los compañeros José Morales y Cesar Moreno, en el cual se aplica al Departamento de Antioquia, desde una aproximación econométrica, el índice de desempeño fiscal, el cual sin duda, será objeto de estudio en nuestras aulas de clase, por su rigurosidad e innovación desde el campo económico;

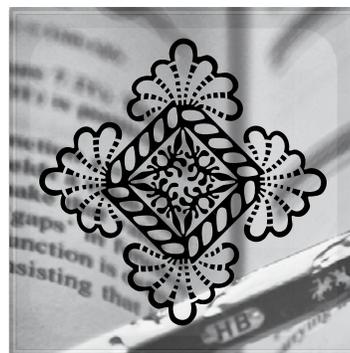


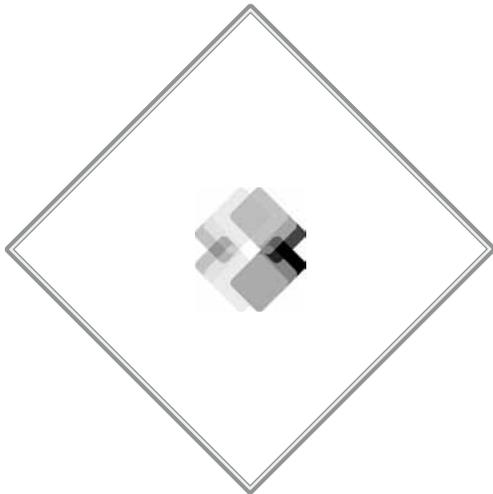
luego, en el marco de la discusión mundial del cuidado al medio ambiente y a la construcción e implementación de políticas públicas, enfocadas a su recuperación, los estudiantes del Grupo INAP, presentan un breve análisis de la política de manejo ambiental de los humedales del Distrito Capital, en el periodo comprendido entre el 2007 y el 2010; y finalmente, las integrantes del semillero Plástica Pública, presentan un artículo, producto de su investigación sobre el arte como asunto de Administración Pública.

Sabemos igualmente, que la Administración Pública sin el arte no sería lo mismo, y en la sección de cultura, es evidente el talento de nuestros estudiantes, con poemas, cuentos y canciones, como el de Negro Amor Inconocible, del compañero Edison Gómez, pasando por Los hilos Invisibles, de Cristian Salazar, como una historia bastante interesante, difícil de calificar, para lo que ustedes cuando lo lean lo juzgarán y posiblemente lo comprenderán en su relación con nuestros campos.



Por último, la letra de la canción Esapista Embejucao, cierra esta edición, con un toque de sarcasmo y alegría, donde nuestros compañeros boyacenses, expresan lo que diríamos, para los administradores públicos: es el pan de cada día.





Palabras a los graduandos de pregrado y posgrado



29 de Abril de 2011.

Myriam Guzmán de Wilches.

Psicóloga, con maestría en Administración de Salud de la Universidad Javeriana, especialización en Gerencia de Mercadeo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y capacitación permanente en áreas de la Administración y específicamente del Talento humano en las Organizaciones públicas. Amplia experiencia en cargos administrativos en el sector público y Docente universitaria de la U. Javeriana en posgrados, U. Santo Tomás en posgrados y ESAP en pregrado y posgrado desde hace 11 años. Ha sido evaluadora del Premio Calidad en Salud a nivel nacional.

Apreciados graduandos, docentes, directivos, padres, madres y familiares que nos acompañan en esta ceremonia de grado: me han honrado con el encargo de dirigir estas palabras, en la importante y muy grata ocasión que hoy nos congrega. Y quiero comenzar, por referirme a un proverbio hindú, que dice: “*Con mis maestros he aprendido mucho; con mis colegas, más; con mis alumnos todavía más*”.

Como docente de esta institución, puedo dar fe de lo acertado de este proverbio. Ustedes, los graduandos de pregrado y de especialización, son hoy los protagonistas de esta ceremonia, que se realiza gracias a la entrega y esfuerzo que cada uno cumplió, siendo además de estudiantes a punto de obtener su cartón de pregrado o posgrado, el reflejo fiel de nuestra Colombia tan compleja y tan diversa.

Las aulas de la ESAP son ocupadas por personas de todos los rincones y municipios del país. En ello, radica buena parte de la gran riqueza y principal patrimonio de los procesos educativos que vivimos todos, tanto directivos, como docentes y estudiantes, en esta institución. En su devenir estudiantil, ustedes han tenido la fortuna de conocer y compartir, cómo viven, sienten y piensan en el Chocó, en Casanare, en Nariño o Santander.

El cartón que hoy recibirán, está tejido de Llanos Orientales y de río Magdalena, huele a Pacífico, suena como los tambores del Caribe, tiene sabor a maíz del altiplano, respira



como Selva Amazónica, tranquiliza y relaja como el mar...

Por un instante miremos hacia atrás, para reconocer nuestra procedencia: ¿de dónde venimos? ¿quién es mi vecino o vecina, sentado a nuestro lado? ¿cuál es el pasado y cuál el origen de esa persona? Es importante, porque en ese vistazo ancestral descansa, como pilar, buena parte de su porvenir; y sobre él ustedes deberán avanzar.

Los invito a que, por otro instante, marquen mentalmente su derrotero: miren hacia adelante, hacia donde van... pregúntense ¿Cuáles son sus motivaciones?, ¿para qué han caminado los senderos que trasegaron? cuestiónense sobre lo trascendental: ¿Para qué me formé, en lo que me formé durante los últimos años de mi vida...?

Mi experiencia indica que la mente y las metas deben fijarse en horizontes lejanos. Alguien dijo: "hoy haré lo imposible, porque lo posible ya está hecho". Si quienes recién concluyen un ciclo formativo, no tienen la autoconfianza y la valentía para arriesgarse a crear, a innovar, a hacer lo imposible, entonces: ¿Quién lo hará? ¿Tiene sentido tanto esfuerzo y sacrificio para terminar siendo parte del montón?

Retorno entonces, la idea que dio inicio a mis palabras: Ustedes se van, pero a nosotros sus maestros, nos queda la ganancia de ese espíritu curioso, emprendedor, inquieto, que conocimos y reconocemos en Ustedes, nuestros Estudiantes. Compartir con cada uno de Ustedes, nos alimentó y nos enseñó. Por ello y mucho más, en nombre de los Docentes y Directivos de la ESAP, les digo: ¡Muchas Gracias, Graduandos!

Pero con este agradecimiento, hago también un llamado:

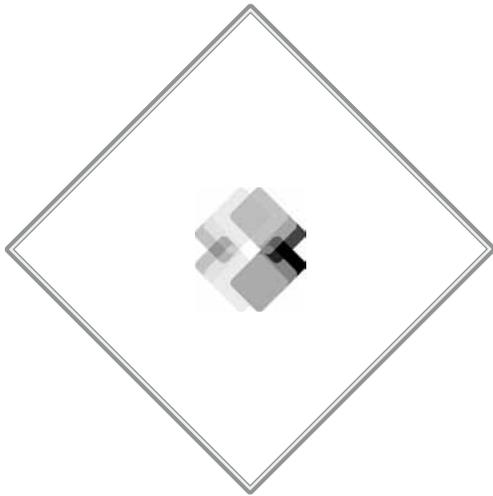
Ustedes adquieren hoy un título; y con él, un derecho; y, en consecuencia, también adquieren y asumen un deber. ¡Sí! La educación que recibieron les confiere un derecho, y por ende, un deber adicional, porque ustedes han sido formados en lo público.

Lo público en este país, en el cual vivimos y al que ustedes representan, tiene características diferentes en sus diversas latitudes. Sin embargo, aquí o allá, sin duda coincidiremos en que lo público requiere de una administración acuciosa, comprometida, ética y eficaz, digna de la pujanza de los mejores colombianos, orientada al desarrollo de un mejor País, para sus hijos, sus nietos, para los demás.

Ustedes, Graduandos, adquieren hoy, con su título, esa responsabilidad. Los invito, pues, a no reservar energías para mañana. Quienes de Ustedes dependen, demandan que lo mejor lo hagan hoy; entonces, que sea este y mañana, y todos los días, en cada cosa que hagan y en donde se desempeñen, cuando entreguen lo mejor de sus capacidades humanas y profesionales; y que lo hagan con la entera convicción de que esa llama que enciendan cada día en cada uno de sus actos, generará la confianza y la esperanza de un futuro mejor para los suyos y para nuestro País.

Me permito acompañar este llamado, de una recomendación que nace no sólo de la academia, sino de mi experiencia de vida, y que ha sido constantemente alimentada por Ustedes, mis Estudiantes, durante tantos años: acompañen todas sus decisiones y actuaciones, de un respaldo ético, profundo, sincero y comprometido.

Hay éticas religiosas, provenientes de diferentes doctrinas, nacidas de imágenes mesiánicas o de las profundidades



de las selvas. Mi recomendación, la más sencilla que he descubierto hasta hoy, es que hagan de su comportamiento con los demás, el reflejo del comportamiento que Ustedes desean para sí. Y que en todos sus actos, traten de dejar este mundo, mejor de cómo lo encontraron.

Estas elementales recomendaciones, adquieren un valor aún mayor en lo público, puesto que de Ustedes dependerá el destino de muchos de los colombianos, incluso de sus más allegados. Insisto: educarse en lo público y en la ESAP, es un valor agregado y un orgullo, y al mismo tiempo una gran responsabilidad.

Voy a permitirme compartir con ustedes otra de las experiencias que me ha ofrecido la constante relación con los Estudiantes: considero que toda persona que voluntariamente inicia un proceso de formación, debe preguntarse en algún momento de su vida, cuál será su aporte al entorno, a partir del proceso formativo que eligió; es decir, ¿qué voy a aportarle a la sociedad?

Oportunidades hay y se esperan muchas más. El presidente del Banco HSBC, acuñó hace un tiempo el término CIVETS, que es un acrónimo de Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. CIVETS es, grosso modo, un conjunto de países que han demostrado un constante crecimiento económico durante los últimos 25 años y que tiene una proyección muy favorable, debido a diversos factores.

Muchos, inclusive, ubican a nuestro país dentro de los cuarenta economías más fuertes del mundo, en un par de décadas. Eso suena bien. Y sin embargo, ¿qué significa para un colombiano de carne y hueso, que el PIB del país

crezca el 2 por ciento o el 7 por ciento? Una madre cabeza de hogar, un joven recién graduado o un pensionado, ¿sienten algún efecto de tales porcentajes en el mercado que hacen en la tienda del barrio o en un supermercado? Lo más seguro es que no... No nos educamos en esa cultura económica. No obstante, yo creo que deberían sentirlo, ellos y cada colombiano, deberían motivarse por esas cifras de crecimiento económico. Ahí tienen Ustedes un gran reto.

¿Cuál es el País que queremos para nosotros, para las generaciones venideras? Cuando me lo preguntan, respondo que quiero un país más humano. Y esa respuesta aparentemente simple, significa muchas cosas: por ejemplo, que los índices de desigualdad se reduzcan drásticamente en los próximos años (Latinoamérica no es la región más pobre del mundo, pero sí la más desigual); que se extinga la corrupción; que la educación, la salud y el trabajo sean derechos plenamente garantizados, tanto por el Estado, como por la sociedad en conjunto.

Hace cuarenta años, Corea del Sur tenía un Producto Interno Bruto inferior al nuestro. Hoy en día, es ocho veces superior al colombiano... ¿Qué hicieron ellos, que no hicimos nosotros? Pues invirtieron sus recursos en lo siguiente: educación, investigación, ciencia, tecnología... Para construir el país que queremos y necesitamos, es imperativo incorporar estos elementos a las decisiones que tomemos como administradores públicos.

Y reitero lo expresado: si no son los Estudiantes, jóvenes, audaces, con sed de mundo y de romper esquemas, quienes se cuestionan y se ponen la camiseta de la innovación y la creatividad, ¿entonces, quiénes lo harán?



Arriésguense, Graduandos, a encontrar nuevas soluciones a los viejos endémicos problemas, a identificar nuevas posibilidades y a plasmar en realidad, todo aquello que sueñan.

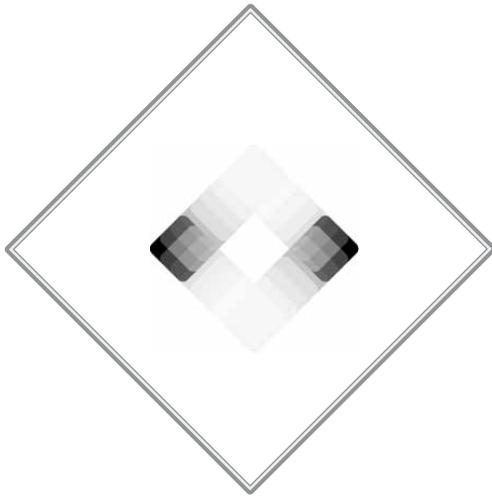
Para concluir, me hago vocera de Profesores y Directivos, para reconocer en cada uno de Ustedes y de sus familias, los muchos méritos que hicieron para recibir su grado. Cada uno de ustedes los tiene con suficiencia y por ello esperan ese anhelado, luchado y soñado título. El camino que los reúne hoy, no ha sido fácil; lo sabemos y eso lo hace más meritorio. Si no fuese así, tal vez no los embargaría ese orgullo propio que sienten en este instante. El triunfo que más se disfruta, es aquel que se consigue con el mayor esfuerzo.

En estos años fuimos testigos de excepción, también con inmenso orgullo, de cómo ustedes inventaron métodos y maneras increíbles para cumplir con las tareas, para llegar a tiempo a las clases, para sortear trancones, inundaciones, “se me perdieron las fotocopias”, “se me dañó el CD”, “es que anoche no dormí”, etc., etc., etc. Los estudiantes, y ¿por qué no? también sus padres, trasnochando, madrugando, escriben ensayos en tiempos record, estiran las monedas para las onces, para las fotocopias, para los libros, y en fin, son incontables los argumentos, más que suficientes, para que el título que hoy recibirán esté cargado de miles de sentidos que cada uno llevará en su mente y su corazón. Este momento no sería posible y no tendría sentido alguno, si no fuese por esa inmensa pasión que es la vida de un Estudiante. Graduandos, ¡No permitan que esa llama que los alimentó, se extinga! ¡Afronten con dignidad y compromiso su vida laboral y profesional! Persistan en sus propósitos, con honestidad, dignidad y compromiso!

A toda tormenta le sigue la calma y cada lucha tiene su recompensa. Hoy, con este Grado, obtienen la suya. ¡Por Ustedes, por los suyos, por lo público, por nuestro País, programen sus vidas y no desistan nunca!

De corazón, en nombre de la ESAP,
¡Felicitaciones Graduandos, y que DIOS LOS BENDIGA!





Descentralización, gobierno local y desarrollo de instituciones democráticas

Allan Rosenbaum

*Universidad Internacional de la Florida, EE.UU.
Profesor de Administración Pública en la Universidad Internacional de la Florida, donde también coordina el programa de doctorado en administración pública y es director del Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios. Él es presidente de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (con sede en Bruselas, Bélgica) y ha asesorado a gobiernos, ha sido orador en conferencias, y llevado a cabo investigaciones en más de 75 países de todo el mundo.*

*Allan Rosenbaum
Profesor, Administración Pública
Director, Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios
Universidad Internacional de la Florida
11200 SW 8th Street, Miami, Florida 33199 EE.UU.
Tel. 305-348-1271
Fax 305-348-1273
rosenbau@fiu.edu*



Resumen

Si bien se le ha dedicado mucha atención a la descentralización y gobernanza local por parte de profesionales, estudiantes y la comunidad internacional del desarrollo durante las últimas décadas, gran parte de esta atención se ha centrado en las cuestiones de descentralización fiscal. En este artículo, se examinará la relación entre la descentralización, la gobernanza local y el desarrollo de instituciones democráticas. Se analizará el papel de la descentralización y la gobernanza local en términos de la dispersión del poder político, la creación de un espacio cívico y la relación entre el gobierno local y la sociedad civil. Además, se examinarán maneras de ofrecerles más opciones a los ciudadanos y de mejorar el desarrollo económico local. Este análisis, será seguido por un repaso de los aspectos más importantes del desarrollo de la gobernanza democrática local. Se presentarán ocho recomendaciones para llevar esto a cabo, estas incluyen la necesidad de reconocer la complejidad del proceso, entender la importancia de la participación ciudadana, y de contar con un ingreso adecuado y seguro. También se toma en cuenta la necesidad de prácticas de administración efectivas, así como el papel de los gobiernos nacionales y la sociedad civil en el desarrollo de una gobernanza democrática local fuerte y eficaz.



Introducción

Durante las últimas seis décadas ha aumentado el interés por la descentralización y el desarrollo de gobiernos locales en todo el mundo. Este interés, fue impulsado inicialmente por la creencia de que los gobiernos locales fuertes son elementos importantes para el desarrollo de las sociedades democráticas. Además, recibieron un empujón adicional como consecuencia de la desilusión producida por las dificultades - de hecho, en muchos casos, los fracasos - de los esfuerzos diseñados para lograr un desarrollo democrático y económico eficaz dentro del marco de los estados altamente centralizados. Desde la década de los 60s, esta inquietud ha ocasionado que profesionales y estudiantes de la reforma del estado les presten más atención a cuestiones de descentralización, y sobre todo a la relación entre esta, el gobierno local y la creación de instituciones democráticas. Una consecuencia de la reacción en contra de las estrategias centralistas de desarrollo, se puede observar en los esfuerzos por parte de las agencias internacionales para el desarrollo económico más importantes para promover energicamente estrategias para la descentralización nacional. El Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, así como algunas agencias regionales para el desarrollo (como el Banco Interamericano de Desarrollo), se han convertido, en los últimos años, en defensores vigorosos del fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización de los gobiernos nacionales. Varias agencias nacionales como la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional, (USAID) y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA) se han vuelto más

agresivas en estos esfuerzos. De hecho, el interés por la descentralización y gobierno local no es un fenómeno nuevo. Hace 250 años, el filósofo francés, Jean-Jacques Rousseau, observó que los cantones suizos sirvieron para preparar a los ciudadanos para participar en la gobernanza democrática.¹ Aún más importante es la evaluación de la gobernanza democrática, en el aquel entonces, recién formado Estados Unidos por parte de otro gran escritor francés, Alexis de Tocqueville, quien se enfocó en la importancia de los gobiernos locales y sociedad civil en términos del desarrollo de instituciones democráticas en ese país.²

En los últimos años se han realizado varias investigaciones sobre la descentralización y gobernanza local, y gran parte de ellas se han enfocado en temas de descentralización fiscal y las diferencias entre las políticas de gastos e impuestos de los gobiernos más descentralizados y los más centralizados.³ Sorprendentemente, no se le ha dedicado suficiente atención a la relación entre la descentralización y la democracia. En este artículo, se intenta examinar la relación entre la descentralización, la gobernanza local y la creación de instituciones democráticas. Se concluye, con algunas recomendaciones para el fortalecimiento de la gobernanza local. Se utiliza la experiencia histórica de los Estados Unidos, así como la de muchos países que actualmente participan en los procesos de descentralización, para llegar a dichas conclusiones.



Los beneficios de la descentralización/gobernanza local

Una observación sobre las definiciones: Antes de intentar examinar la relación que existe entre la descentralización, el gobierno local, y la creación de instituciones democráticas, será útil aclarar algunos términos claves, debido a que, el concepto de la descentralización no siempre está claramente definido. Una cuestión que ha causado algunos malentendidos en el debate y la discusión sobre la descentralización es la frecuente confusión dentro de los países con relación a la desconcentración.⁴ En muchos países, los esfuerzos realizados para "fomentar la descentralización" han sido un gran fracaso. A menudo, esto ocurre debido a que estos esfuerzos no se han enfocado en la descentralización, sino más bien en la desconcentración. Es decir, los gobiernos centrales han tratado de transferir la responsabilidad por los servicios a los gobiernos locales, pero no les han concedido el poder para recaudar los ingresos necesarios. También han tratado de crear estructuras administrativas, a través de las cuales, siguen manteniendo el control de lo que son esencialmente programas del gobierno nacional que se administran a nivel local.⁵ De hecho, una verdadera descentralización implica la transferencia tanto de las responsabilidades como de los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones indicadas, hacia autoridades sub-nacionales que sean relativamente independientes y autónomas y que tengan la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos de su región y/o comunidad.

Es evidente, que durante mucho tiempo se han analizado

las características de la democracia y la gobernabilidad democrática. Durante los últimos cincuenta años, la atención se ha enfocado en cuatro atributos básicos: la manera en que un país lleva a cabo elecciones libres y justas; la existencia de un sistema de partidos bien organizado y competitivo; respeto hacia la protección de las libertades civiles fundamentales y los derechos humanos dentro de la sociedad; y el apoyo hacia la participación activa de una sociedad civil vigorosa y, en particular, de fuertes grupos de interés.⁶ Si bien la democracia y sus atributos han sido tema de mucho pensar, de publicación y de discusión, aún no existen medidas precisas o especificaciones para saber dónde la gobernabilidad democrática comienza o termina dentro de una sociedad. De hecho, el gobierno democrático es, inevitablemente, un "trabajo en progreso". Las instituciones y los procesos de la democracia están en un constante estado de evolución. Dicha evolución no siempre es llevada a cabo de una manera progresiva o productiva. Claramente, en casi todas las sociedades, hay momentos en que los procesos y los valores democráticos sufren contratiempos. Asimismo, hay momentos en que el progreso normal evolutivo hacia mayores niveles de gobernanza democrática se convierte en un movimiento dramático.

La descentralización y el poder político: El beneficio más importante de organizar las estructuras de gobierno en forma descentralizada es que la descentralización fragmenta y dispersa tanto la autoridad como el poder político. A pesar que a menudo tiende a ser pasado por alto en una época en la cual ha disminuido la confianza en el gobierno y ha aumentado el número de corporaciones multinacionales, la realidad es que el gobierno sigue siendo, potencialmente, aunque no siempre realmente, la institución más poderosa en cualquier sociedad. El gobierno no sólo fija las reglas que rigen en el sector económico, sino también cuenta con la autoridad, la capacidad para y el poder de tomar legítimamente la riqueza, la propiedad, la libertad e incluso la propia vida de sus ciudadanos. Lamentablemente, la historia ofrece muchos casos en que la autoridad y el poder centralizados se convirtieron rápidamente en autoridad y poder abusivos. Por ende, es importante establecer y mantener un sistema de control mutuo en cuanto al ejercicio del poder gubernamental.

Los sistemas de gobierno descentralizados representan una, si no la más importante, manera de implementar el control mutuo. En este sentido, la descentralización tiene dos manifestaciones. En primer lugar, se manifiesta en términos de la capacidad de ejercer el poder dentro de un gobierno. Eso significa, en lo que respecta a las estructuras de gobernanza, que, como filósofos políticos Montesquieu y Madison han argumentado, es fundamental que ninguna unidad, sucursal o agente pueda ejercer todos los aspectos del poder y toma de decisiones dentro de un gobierno.⁷ En

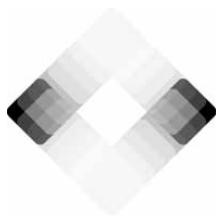


la mayoría de los casos, esto ha requerido que se establezca un poder judicial y un poder legislativo independientes. Estos son los conceptos que influyeron en la creación del gobierno de EE.UU. y, más recientemente, en otras reformas gubernamentales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, como las de Alemania y otros países europeos. Obviamente, la otra manera importante de distribuir el poder dentro de cualquier sistema de gobernanza es a través de la creación de niveles múltiples, jurisdicciones y dependencias de gobierno, cada una con un cierto grado de independencia y autonomía. Esto ayuda a asegurar que el poder y la autoridad no estén concentrados y también a promover la creación de élites que compiten, lo cual sirve para comprobar la independencia y el poder de cada uno de ellos y del gobierno central. La evidencia de este fenómeno se puede observar en la experiencia de Rusia durante las últimas dos décadas. Durante los 90s, unidades regionales de gobierno empezaron a tener mayor autoridad y a ser más influyentes. De esta manera, sirvieron para reducir significativamente la capacidad de los dirigentes del Kremlin para dominar la formulación de políticas dentro de la nación. Sin embargo, durante la última década, como la autoridad se ha vuelto a centralizar, el poder de los gobiernos regionales y locales se ha reducido sistemáticamente.

La creación del espacio cívico: La descentralización dispersa el poder y la autoridad, y como resultado también crea espacios cívicos. Al generar más centros de poder político y administrativo, inevitablemente se crean más lugares en donde la sociedad civil - organizaciones comunitarias, grupos de interés, asociaciones empresariales, sindicatos, los medios de comunicación, etc. - pueden desarrollarse y encontrar apoyo. Esto es, extremadamente importante en términos de la construcción de la democracia, ya que

contribuye significativamente a la creación de centros no gubernamentales de autoridad y poder dentro de una sociedad. Estos centros de poder, especialmente cuando operan de manera responsable e independiente del control gubernamental, sirven para mantener un gobierno responsable. De hecho, por esta razón las organizaciones de sociedad civil están recibiendo una atención creciente por parte de donantes internacionales quienes son partidarios del desarrollo democrático. Los donantes multilaterales y bilaterales se han concentrado durante las últimas décadas en fomentar la creación de diferentes tipos de organizaciones de sociedad civil. Esto ha incluido a los sindicatos, organizaciones de desarrollo rural comunitario, grupos a favor del medio ambiente, grupos anti-pobreza y similares. El surgimiento de la gobernanza local fuerte, también ayuda a crear oportunidades para el desarrollo de grupos políticos de oposición y, en particular, crea una base de recursos para ellos. No es por casualidad que en muchos países de América Latina, que por primera vez durante el último cuarto de siglo establecieron gobiernos locales elegidos, el segundo cargo político electo más importante, sea la alcaldía de la ciudad capital, la cual ha servido como una base de apoyo para los partidos de oposición que buscan desafiar a los gobiernos nacionales latentes. Argentina, El Salvador, México, Paraguay y Perú, entre otros países, han sido testigos de este fenómeno. El éxito de las elecciones a estos puestos políticos locales sirve como un recurso político importante para los grupos de oposición en sus esfuerzos por alcanzar el poder. Asimismo, en los países económicamente desarrollados la existencia de la gobernanza descentralizada en general, y el gobierno local, en particular, sirve para ofrecerle una oportunidad a la oposición política de movilizarse y aumentar sus esfuerzos con el fin de obtener el poder político resultado de ocupar un cargo importante.

La descentralización y la gobernanza local también sirven para crear numerosos campos de entrenamiento para el desarrollo de habilidades y prácticas democráticas. Como se señaló anteriormente, a partir de Rousseau, los estudiantes de gobernanza democrática han observado que el gobierno local no sólo proporciona un trampolín para un cargo más alto, sino que también sirve como una experiencia de formación inicial en la toma de decisiones democráticas y en los procesos de negociación, concesiones y similares, los cuales son elementos necesarios para asegurar la gobernabilidad democrática. En los países en transición, en donde no hay tradición de participación democrática, esto es particularmente importante, ya que proporciona un espacio en donde los que no han sido parte de la élite gobernante tradicional pueden empezar a desarrollar sus propias habilidades y experiencia política. En Bolivia, en donde el gobierno ha tomado medidas agresivas para la aplicación de la "Ley de Participación Popular", se puede



observar un excelente ejemplo de la integración de las personas antes marginadas al sistema político a través de las estructuras de gobierno local⁸.

Ofrecer diversidad: la gobernanza descentralizada también, como una serie de economistas ha señalado, ofrece al ciudadano una mayor oportunidad de elegir al mismo tiempo que proporciona más opciones para los ciudadanos individuales que buscan una respuesta positiva del gobierno. En esencia, el contar tanto con múltiples gobiernos locales y con niveles alternativos de gobernanza proporciona más opciones para los ciudadanos que buscan la prestación de un determinado tipo o nivel de servicio gubernamental o la solución a un problema particular. Si el individuo no logra recibir el servicio deseado de una unidad de gobierno en un nivel, entonces tiene la opción de proseguir, en el corto o el largo plazo, las estrategias diseñadas para obtener una respuesta más positiva de otra unidad u otro nivel de gobierno. Esto ha sido especialmente el caso de los Estados Unidos en donde muchos servicios públicos son prestados directamente por dos o más veces de los que pueden ser tres o cuatro niveles de gobierno (nacional, estatal, regional y/o del condado y municipal), o, alternativamente, son financiadas por dos o más niveles de gobierno.

De este modo, la gobernanza descentralizada, más fácilmente ofrece diversidad en la prestación de servicios gubernamentales en respuesta a demandas populares. Obviamente, en los diversos países, las regiones diferentes tienen necesidades y recursos distintos. También cuentan con diferentes grupos étnicos, regionales o tribales, que pueden tener intereses muy diferentes en lo que es la recepción de servicios gubernamentales. Un sistema de gobernanza descentralizado con gobiernos locales fuertes proporciona

oportunidades para un cierto grado de uniformidad en la disponibilidad de servicios dentro un mismo país y también oportunidades para realizar los ajustes locales deseados con el fin de ser más sensible a las necesidades e intereses inmediatos de la población local. Este es especialmente el caso de los sistemas federales, como Brasil y la India, pero también tiene el mismo propósito en los países más centralizados como China y Ucrania.⁹

Los gobiernos locales que funcionan dentro de un sistema de gobernanza descentralizado con frecuencia pueden darle a la ciudadanía un mayor sentido de eficacia política.¹⁰ Por lo general, las personas tienden a responder de manera más positiva al gobierno que está más cerca de ellas y les sea más conocido. A menudo, esto será el caso a pesar de que las políticas aplicadas por este gobierno no sean necesariamente las más favorables para los individuos involucrados. Esto se ve con frecuencia, por ejemplo, en los países desarrollados en donde el sistema local de impuestos a menudo es más regresivo, pero los ciudadanos en las encuestas de opinión pública caracterizan a los gobiernos locales como más justos y sensibles a sus necesidades que los gobiernos nacionales.

El gobierno local y la sociedad civil: La interacción entre los gobiernos locales y la sociedad civil, incluso en sociedades en transición, es muy importante y a menudo muy recíproca en el sentido en que cada parte trata de influenciar a la otra. Los gobiernos no sólo forman al entorno dentro del cual opera la sociedad civil, sino que las agencias de gobierno con frecuencia tratan de convencer a uno o más elementos de la sociedad civil de apoyar las metas que desean cumplir por medio del proceso de toma de decisiones políticas. Por otra parte, sobre todo en las culturas políticas occidentales, las organizaciones de sociedad civil con frecuencia persiguen agresivamente sus propias metas políticas a través de fines políticos y esto implica el tratar de influenciar a los gobiernos locales. En los países en transición, esto también es cada vez más común. De hecho, en países como Chile y Sierra Leona, las organizaciones locales de sociedad civil desempeñaron un papel importante en la caída de los regímenes autoritarios militares.

Por lo general, un gobierno descentralizado puede llegar a ser un elemento muy importante para lograr una sociedad civil activa y llena de vida. Un mayor grado de descentralización de gobierno y una mayor capacidad de gobernabilidad local generarán más oportunidades y más foros para el surgimiento de instituciones de sociedad civil. De hecho, con frecuencia, la existencia de la gobernanza local combinada con el surgimiento de instituciones locales de sociedad civil es lo que realmente crea el pluralismo que es tan fundamental para el desarrollo institucional democrático. En ese sentido, los gobiernos locales pueden y han desempeñado un papel crucial en el desarrollo de



sociedades civiles dinámicas. Las políticas de los gobiernos locales y las prácticas administrativas pueden afectar profundamente la capacidad de la sociedad civil para jugar un papel en la gobernanza. Del mismo modo, las acciones de los líderes políticos locales pueden apoyar o crear obstáculos importantes para el desarrollo de la sociedad civil. Los reglamentos, estatutos y procedimientos adoptados por parte de los gobiernos locales pueden obstaculizar o facilitar el desarrollo de todo tipo de organizaciones de sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales (ONG's). Por ejemplo, la adopción y utilización de las audiencias públicas por parte de los gobiernos locales son un foro importante para las organizaciones de sociedad civil para poder impactar las políticas públicas y ganar legitimidad. Asimismo, el uso de órganos de asesoramiento ciudadano y la colaboración pública-privada, así como la disponibilidad de información pública sobre las operaciones del gobierno, contribuyen a la capacidad de la sociedad civil para funcionar eficazmente.

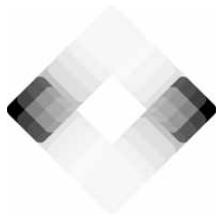
Los líderes de los gobiernos locales reconocen cada vez más que a menudo es de su interés fomentar el desarrollo de una sociedad civil. Esto es verdad, especialmente cuando los funcionarios políticos locales son de un partido político o facción diferente que los funcionarios nacionales. Por ende, en muchas comunidades alrededor del mundo, en donde ha habido tensiones entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil, se están desarrollando nuevas alianzas. Esto se ha vuelto incluso más pronunciado en los países en donde, a medida que la gobernanza democrática ha empezado a echar raíces, los alcaldes han llegado al poder por medio de elecciones populares. Los líderes de gobiernos sub-nacionales han llegado a la conclusión que las organizaciones locales de sociedad civil son aliados importantes

en su esfuerzo por construir capacidad institucional y financiera para sus ciudades.

Si bien la relación entre la sociedad civil y el gobierno local es claramente beneficiosa para ambas partes, existen también algunas paradojas en esta relación. En particular, la relación entre los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales puede ser problemática. En muchos países, algunas de las ONGs locales más fuertes fueron, de hecho, desarrolladas por la comunidad internacional de donantes para servir como vehículos para poder esquivar a los gobiernos nacionales, regionales y/o locales incompetentes o corruptos en la obtención de ayuda. Esto ha significado que, en algunos casos, las instituciones locales de gobierno emergentes y organizaciones no gubernamentales establecidas compiten por los recursos de los donantes internacionales.

Este conflicto se ha visto exacerbado por el hecho de que, en muchos casos, cuando se trata de ayudar a los gobiernos locales, las organizaciones internacionales de donantes han utilizado a los ONG para dar esta ayuda. En algunos casos, esto ha causado el resentimiento por parte de funcionarios de gobierno local, quienes con frecuencia se consideran más informados y con más autoridad legítima que las ONG encargadas de proporcionarles asistencia técnica. Sin embargo, a pesar de los problemas potenciales, no hay duda de que el surgimiento del gobierno local como una fuerza de gobernabilidad está ocurriendo al mismo tiempo que el surgimiento de las ONG, como fuerza importante en muchos países. Sin duda, trabajando por separado o en conjunto, los gobiernos locales fuertes y las organizaciones no gubernamentales activas se encuentran entre los constructores más importantes de las sociedades democráticas efectivas.

La descentralización y el desarrollo económico: Un muy importante, pero frecuentemente olvidado, beneficio de los gobiernos descentralizados es que ofrecen una oportunidad fundamental para la iniciativa económica local.¹¹ Como es evidente en muchas partes del mundo, los sistemas de gobierno altamente centralizados tienden a concentrar tanto el poder político como el económico en la ciudad capital de la nación. Esta concentración sirve a menudo para trabajar en contra de los intereses de las demás ciudades y comunidades dentro de un país. Cuando el poder está altamente centralizado, las demás comunidades, frecuentemente, tienen gran dificultad para crear un ambiente que facilite el desarrollo de la comunidad y el desarrollo económico. Por lo general, carecen de los ingresos para invertir en el tipo de infraestructura necesaria para facilitar el desarrollo económico del sector privado. Una gobernanza descentralizada y los gobiernos locales fuertes pueden más fácilmente movilizar los recursos y la autoridad necesaria para



proporcionar mayores oportunidades para un desarrollo económico significativo.

Es posible entender la conexión que hay entre el desarrollo económico y la eficacia de gobernanza sub-nacional en un país, a través de la comparación de las cifras relativas al del porcentaje de los recursos gubernamentales utilizados a nivel sub-nacional, con los niveles de desarrollo. En los países altamente desarrollados de Europa y Norteamérica, y en Japón, más del 40% (hasta el 70% en Suecia) de todo el gasto gubernamental es a nivel sub nacional o local, mientras que en las zonas económicamente menos desarrolladas del mundo, esa cifra normalmente oscila entre 3 y 20 por ciento. Datos proporcionados por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial sirven para ilustrar más a fondo la diferencia entre la base de recursos de los gobiernos sub-nacionales en regiones económicamente más desarrolladas y la de gobiernos sub-nacionales en regiones menos desarrolladas. Por ejemplo, en América del Norte y en Europa, el 57% del empleo total del sector público es a nivel sub-nacional, mientras que en África la cifra es de 6%; en América Latina, de 21%; y en Asia, 37%. Por lo tanto, existe una muy alta correlación entre la proporción de empleados públicos y gastos a nivel sub nacional, y el grado de desarrollo económico nacional.

La relación entre la importancia del gobierno sub-nacional y el nivel de desarrollo económico es comprensible. Un alto nivel de autonomía local y de capacidad gubernamental (incluyendo la capacidad para generar ingresos y la autoridad para promulgar la legislación local) son claramente necesarias para un desarrollo económico local exitoso. La puesta en marcha de un marco jurídico adecuado y la infraestructura física necesaria es importante para la

productividad económica. Sin lo anterior, se vuelve muy difícil para los empresarios iniciar la actividad económica.



Ocho recomendaciones para el desarrollo de la gobernanza democrática local

Como ya se ha señalado, muchos países llevan bastante tiempo intentando desarrollar y fortalecer la gobernanza democrática local. Como resultado, cada vez se cuenta con más conocimientos sobre lo que se puede hacer para mejorar las cosas. Las lecciones más importantes incluyen las siguientes:

1) Reconocer la complejidad y la fragilidad de los procesos de reforma

Aún en los gobiernos locales más desarrollados y más fuertes, el proceso de la reforma es complejo y difícil. Con frecuencia existen varios intereses establecidos con necesidades fuertes y/o deseos de mantener las prácticas existentes. Es difícil negociar con tales grupos ya que a veces se resisten a los esfuerzos para lograr la reforma sistemática. En los países en transición y desarrollo, la institucionalización de la reforma puede resultar ser aún más compleja. A menudo, las instituciones de gobierno no son lo suficientemente fuertes para poner en práctica las reformas necesarias. En otros casos, aún cuando se logran los cambios deseados, la presión para volver a los procedimientos y las prácticas del pasado es a menudo muy fuerte. El proceso de la reforma institucional se complica aún más por el hecho de que muchas organizaciones que apoyan y fomentan estos esfuerzos con frecuencia ven a estos asuntos con una perspectiva a muy corto plazo. Los principales defensores y partidarios de la reforma con frecuencia abandonan la escena demasiado pronto, lo cual les permite a aquellos que deseen reducir o evitar el impacto de la misma, la oportunidad de hacerlo con poca o ninguna resistencia. En otros casos, circunstancias económicas o políticas que están más allá del control de los participantes, con frecuencia complican y socavan las iniciativas de la reforma. Por lo tanto, es fundamental que los involucrados en el proceso de desarrollo y/o reforma de las instituciones de gobierno local reconozcan que tales esfuerzos a menudo requieren mucha paciencia y un compromiso a largo plazo. Así como habrá éxito y triunfo, también habrá pérdidas y decepciones. Sin embargo, las lecciones de la historia nos demuestran que con el esfuerzo y el compromiso sostenidos, se pueden lograr cambios en la gobernanza local.

8
**recomendaciones
 para el desarrollo
 de la
 gobernanza
 democrática local**

2) El poder ciudadano es un requisito para la gobernanza local efectiva

El beneficio más importante de la gobernanza local es su proximidad a las personas que están siendo gobernadas. Sin embargo, con mucha frecuencia, sólo parte de la población puede influenciar a su gobierno local. Los pobres y los marginados dentro de la comunidad no pueden participar en las decisiones de sus gobiernos locales. Esta situación sirve en el largo plazo para socavar la eficacia del gobierno local – como institución democrática y como generadora de desarrollo económico.

Por consiguiente, es fundamental que los esfuerzos para construir y fortalecer al gobierno local incluyan iniciativas para fomentar la participación de todos los ciudadanos - especialmente los pobres y los marginados. Programas que lleguen a los pobres de las ciudades, que les proporcionan la información adecuada para comprender las oportunidades y las responsabilidades inherentes en el gobernanza local, son fundamentales. La experiencia de muchos países altamente desarrollados ha demostrado que el no llevar a cabo este tipo de iniciativas tendrá costos muy altos que incluirán desde el desorden civil y crecientes problemas financieros, una caída de la infraestructura base y en la capacidad económica.

3) Reconocer la importancia de una adecuada y confiable base de ingresos

En los países en transición y desarrollo, los gobiernos regionales y locales frecuentemente cuentan con una limitada capacidad de recaudación de fondos, lo que los hace altamente dependientes del apoyo del gobierno central.

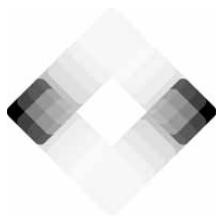
Cada vez, se les hace mas demandas y por lo tanto se hacen más dependientes de sus gobiernos nacionales para que les proporcionen recursos, ya sea a través de transferencias rutinarias o mediante créditos específicos. Esta dependencia inevitablemente limita la capacidad de los gobiernos locales de proporcionar los servicios que requieren sus ciudadanos y limita su participación en la creación de instituciones democráticas.

La autoridad y la capacidad para obtener ingresos, ya sea mediante la imposición de impuestos y cuotas, o incurrir en una deuda razonable, es esencial para la construcción de un gobierno local fuerte. Esto es así, no sólo porque los ingresos son un requisito para poder ofrecer servicios públicos adecuados, sino también porque el aumento en los ingresos locales obliga a los funcionarios públicos a actuar con mayor responsabilidad. Los funcionarios públicos que se ven obligados a imponer impuestos a las personas que van a votar a favor o en contra de ellos, se mantendrán atentos a ellas y se comportarán de manera responsable. Los funcionarios públicos que no poseen la autoridad y la responsabilidad de la imposición de impuestos seguirán siendo dependientes y, por consiguiente, podrán permitirse el lujo de actuar de manera irresponsable y/o transferir la responsabilidad de gobernar a otras personas.

4) Fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de información

No hay una sola manera de estructurar un sistema de gobierno descentralizado que sea el mejor. Los países que han adoptado sistemas de gobernabilidad descentralizados muestran una variación significativa en términos de las estructuras formales para la gobernanza sub nacional y con respecto a los servicios proporcionados a nivel nacional, regional, local o comunitario. En general, hay una tendencia a delegar la educación y los servicios de salud al nivel más local, pero incluso en esto hay mucha variación. De hecho, en casi todos los casos, la estructura organizacional de las instituciones de gobernanza sub nacional (y la resolución de qué servicios se proporcionarán por qué nivel) es el resultado de la demanda ciudadana, la historia local, la capacidad administrativa, los intereses institucionales, la percepción de la eficiencia y las negociaciones políticas. Además, estas decisiones, una vez hechas, casi nunca son irreversibles. En verdad, a menudo entre los gobiernos centrales y locales se hacen ajustes a dichas decisiones.

Sin embargo, aunque no existe una estructura para los gobiernos locales que sea la mejor, es imperativo mejorar significativamente la capacidad administrativa de la mayoría de ellos. Esto aplica tanto en los países altamente desarrollados como en los países en transición. En muchos casos, los gobiernos locales sufren por falta de personal ade-



cuadramente capacitado. Asimismo, a menudo, falta el tipo de información sobre las necesidades de los ciudadanos que permita responder eficazmente a ellas. Se requiere de la implementación de diversos tipos de sistemas de medición y de administración de la calidad para obtener un buen resultado. Sin embargo, en muchos casos, las necesidades son aún más básicas que esto. En muchas comunidades, no se cuenta con prácticas básicas de administración financiera, tanto en términos de presupuesto como de contabilidad. La implementación exitosa de estos sistemas es, en muchos casos, fundamental para mantener la confianza en el gobierno.

5) El presupuesto y la planeación son el corazón del gobierno local

El 'presupuesto' es el documento anual más importante que produce cualquier gobierno. El presupuesto refleja las prioridades específicas y los objetivos generales del municipio por el tiempo señalado. Por eso es tan importante que los procesos presupuestarios municipales sean abiertos, transparentes y altamente profesionales y que el personal de la agencia presupuestaria esté comprometido a alcanzar estos objetivos.

La planeación es casi tan importante como el proceso presupuestario, particularmente porque estas actividades deben de involucrar un amplio espectro de la ciudadanía. La planeación comunitaria debe reflejar las necesidades de toda la comunidad - sus mujeres, sus niños, sus personas mayores, sus pobres, sus minorías, su juventud - es quizá el medio más efectivo para desarrollar las prioridades que verdaderamente reflejen las necesidades de la comunidad. Por lo tanto, la aplicación de técnicas participativas de

planeación estratégica es cada vez más importante para el desarrollo de un gobierno local efectivo, y la vinculación de los resultados de dichos procesos al desarrollo de prioridades presupuestarias es aún más importante.

6) La rendición de cuentas y la transparencia son esenciales para la confianza ciudadana

En todo el mundo los ciudadanos están exigiendo cada vez más que el gobierno sea responsable y transparente. Esto es especialmente verdad a nivel local, en donde la confianza ciudadana en el gobierno está relacionada tanto con su capacidad de respuesta a sus necesidades como al grado que permite su participación. Para que los ciudadanos participen de manera efectiva en el gobierno, deben comprenderlo y tener confianza en él. Los nuevos gobiernos locales de muchas partes del mundo tienen la oportunidad de establecer un nuevo estándar de excelencia en términos de responsabilidad y transparencia y, al hacerlo, ayudar a que el desencanto ciudadano con las instituciones gubernamentales disminuya.

7) Fortalecer la colaboración entre los gobiernos locales y centrales

La aparición y el crecimiento de gobiernos locales por alrededor del mundo ha sido sin duda uno de los resultados más notables de la creación de instituciones democráticas y del fortalecimiento de la gobernanza en las últimas décadas. Los activistas de base, líderes locales, líderes nacionales y organizaciones internacionales han contribuido al fortalecimiento de la gobernanza local. Sin embargo, parece ser que en la última década se ha observado un descenso en el compromiso por parte de muchos gobiernos por este movimiento. Se puede ver esto en casi todo el mundo y es un hecho grave, dado a que los gobiernos locales dependen de los gobiernos nacionales. Los gobiernos nacionales - a través de su legislación y a través de sus políticas fiscales - forman el entorno en el cual operan los gobiernos locales y pueden limitar o apoyar su capacidad de actuar efectivamente.

La descentralización requiere de un fuerte apoyo por parte de los políticos e instituciones nacionales. Esto puede tomar la forma de permitir la legislación, así como la legislación que les dé a las unidades locales de gobierno la capacidad de actuar de manera autónoma e independiente para que puedan proporcionar los servicios necesarios, reglamentar las actividades locales y recaudar los ingresos necesarios para financiar adecuadamente los servicios locales. Aún el gobierno nacional más permisivo y más apoyador, si actúa por sí solo, no puede asegurar una descentralización exitosa. Tiene que existir una demanda local considerable y un gran interés por el desarrollo y mantenimiento de un



sistema de gobierno descentralizado. La realidad es que la mayoría de los líderes de gobiernos centralizados no desean renunciar a los recursos ni la autoridad para controlarlos. Se puede escuchar con frecuencia a los líderes nacionales hablar por razones políticas sobre la necesidad de fomentar la descentralización, la capacidad del gobierno local y la participación ciudadana. Sin embargo, la realidad es que con demasiada frecuencia esas declaraciones adquieren significado sólo cuando hay presión de la comunidad local para llevarlas a cabo.

Por lo anterior, es de suma importancia para el futuro de la gobernanza local que los funcionarios nacionales y locales, así como representantes de la sociedad civil, trabajen juntos. Es especialmente importante que los funcionarios, tanto a nivel local como a nivel nacional, reconozcan que el fortalecimiento de un nivel de gobierno no representa un juego en el que si una parte gana la otra pierde en el sentido de que si un nivel de gobierno se ve fortalecido, otro, inevitablemente, se vuelve más débil. De hecho la experiencia contemporánea, especialmente en aquellos países en donde las instituciones gubernamentales están muy desarrolladas, sugiere todo lo contrario. Cuando un nivel de gobierno se hace más fuerte y más competente, aumenta la presión para los otros niveles de gobierno de seguir su ejemplo y también mejorar su capacidad.

8) Establecer coaliciones con la sociedad civil

Claramente, un hecho importante durante los últimos diez años para aquellos interesados en el futuro de la democracia y la buena gobernanza, ha sido el surgimiento de organizaciones de sociedad civil y del activismo de base en muchos países. La realidad es que a través de sus propias actividades

independientes y gracias a su capacidad para influenciar a otras instituciones, la sociedad civil y sus representantes están empezando a influir de manera importante en las políticas y acciones de los gobiernos locales y nacionales. Por otra parte los gobiernos, a nivel nacional y local, pueden crear ambientes que sean favorables para que estimulen el crecimiento de la sociedad civil, no que retrasen y limiten su desarrollo. A través de la protección de los derechos fundamentales como la libertad de expresión, asociación y prensa, así como a través de una variedad de medidas legislativas específicas (incluyendo los impuestos, el apoyo financiero y la actividad normativa) los gobiernos - tanto nacionales como locales - pueden afectar profundamente la capacidad de las instituciones de sociedad civil para desarrollarse y prosperar.

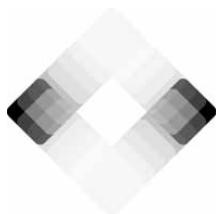
Es crucial que las organizaciones de sociedad civil y los gobiernos locales trabajen juntos para encontrar la manera más efectiva de proporcionar servicios a sus ciudadanos. En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil serán un medio más eficaz para la prestación de servicios básicos. Por otra parte, es igualmente importante que los gobiernos no olviden su responsabilidad en cuanto a los servicios porque cuentan con el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil puedan proporcionarlos. La manera más eficiente de proporcionales los servicios necesarios a los ciudadanos es por medio del trabajo en conjunto.



Conclusión

Se ha publicado mucha información sobre la descentralización y gobernanza local durante los últimos veinte y cinco años. Por diversas razones, una gran parte de esta literatura está enfocada a la descentralización fiscal - sus éxitos, sus fracasos y las implicaciones de las mismas. Una consecuencia de estos debates ha sido que se le ha prestado menos atención a la manera en que la descentralización y la gobernabilidad local afectan el desarrollo de instituciones democráticas. Del mismo modo, en años recientes, se les ha prestado poca atención a los procesos que contribuyen al desarrollo de los gobiernos locales democráticos, fuertes y eficaces.

En este artículo se ha intentado remediar los errores anteriores por medio de revisar los puntos a favor de la descentralización y el gobierno local en términos del desarrollo de instituciones democráticas fuertes y responsivas. Se ha discutido el papel del gobierno local como una institución política y las múltiples funciones que puede desempeñar para apoyar al desarrollo de sociedades democráticas, y se ha tratado de exponer una serie de condiciones necesarias para una descentralización efectiva y para el desarrollo de



gobiernos locales fuertes. Es de suma importancia reconocer que la reforma gubernamental es una tarea compleja, y si no se cuenta con los recursos fiscales necesarios, es poco probable que el gobierno local pueda surgir como una institución eficaz en una sociedad democrática.

Citas de referencia.

- 1 Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract: & Discourses*. Page 80. (New York: JM Dent & Sons, 1920)
- 2 Alexis de Tocqueville and Scott a. Sandage, *Democracy in America*. Pages 63, 662, and 674. (New York: Harper Perennial, 2000)
- 3 Anwar Shah, *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, problems and the promise* (Washington DC: World Bank, 2004)
- 4 James Katorobo, *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy* (2004)
- 5 Jonathan Rodden, *Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement* (New York: Comparative Politics, Vol. 36, No. 4, pp. 481-500, 2004)
- 6 Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1982)
- 7 Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971)
- 8 Jean-Paul Faguet, *Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia* (London: Journal of Public Economics, 2001)
- 9 Nirkivar Singh, *Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism?* (Santa Cruz: Public Finance and Management, Vol. 9, No. 1, pp. 97-136, 2009)
- 10 James Boex and Renata R. Simatupang, *Fiscal Decentralisation and*

Empowerment: Evolving Concepts and Alternative Measures (Maiden: Fiscal Studies, Vol. 29, No. 4, pp. 435-465, 2008)

11 U. Thiessen, *Fiscal Federalism in Western Europe and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?* (Berlin: DIW, discussion paper No. 224, 2000)

11 T. Zhang and H. Zou, *Fiscal decentralization, the composition of public spending, and regional growth in India* (Washington DC: World Bank, 1997)

Referencias bibliográficas

BOEX, Jameson, and Renata R. SIMATUPANG, "Fiscal Decentralisation and Empowerment: Evolving Concepts and Alternative Measures" in *Fiscal Studies*, vol. 29, no. 4, pp. 435-465 (2008).

CASPER, Gretchen, and Michelle M. TAYLOR, *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996).

CHEEMA, G. Shabbir, and Dennis A. Rondinelli (ed.), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries* (Beverly Hills: Sage, 1984).

COHEN, John M., and Stephen B. PETERSON, *Administrative Decentralization Strategies for the 1990s and Beyond* (New York: UN/DDSMS, 1996).

DIAMOND, Larry, and Marc F. PLATTNER (eds.), *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1993).

DILLINGER, William, *Decentralization and Implications for Urban Service Delivery* (Washington, DC: The World Bank, 1993).

FAGUET, Jean-Paul, "Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia" in *Journal of Public Economics* 88, pp. 867-893 (2004).

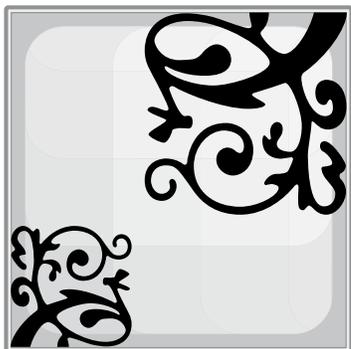
ISHII, Risako, Farhad Hossain, and Christopher J. Rees, "Participation in Decentralized Local Governance: Two Contrasting Cases from the Philippines" in *Public Organization Review* 7, pp. 359-373 (2007).

KATOROBO, James, *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy* (Seoul, Presented at the 6 th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance, 2004).

LOPEZ MURPHY, Ricardo, *Fiscal Decentralization in Latin America* (Washington, DC: The John Hopkins University Press, 1995).

MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge, and Robert M. McNab, "Fiscal Decentralization and Economic Growth" in *World Development* vol. 31, no.9, pp. 1597-1616 (2003).

OATES, Wallace, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace



Jovanovich, 1972).

OSTROM, Vincent, "Can Federalism Make a Difference?" in *Publius* 3, pp. 197-238 (1973).

RODDEN, Jonathan, "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement" in *Comparative Politics* vol. 36, no. 4, pp. 481-500 (2004).

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *The Social Contract: & Discourses*. Page 80. (New York: JM Dent & Sons, 1920).

SHAH, Anwar, *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies Progress, Problems and Promise* (Washington, DC: The World Bank, 2004).

SINGH, Nirvikar, "Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism?" in *Public Finance and Management* vol. 9, no. 1, pp. 97-136 (2009).

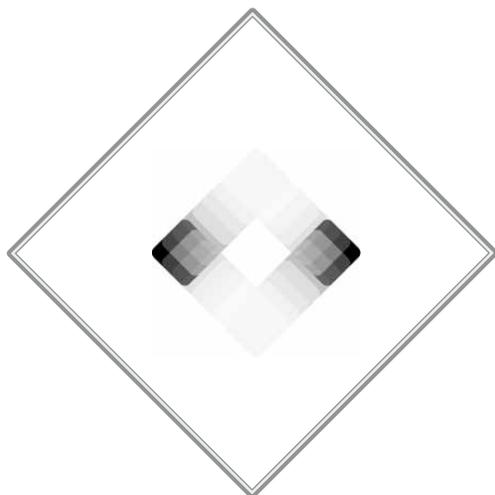
THIESSEN, U. "Fiscal Federalism in Western Europe and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?" in *DIW*, discussion paper No. 224, (2000).

TOCQUEVILLE, Alexis de, *Democracy in America*. Pages 63, 662, and 674. (New York: Harper Perennial, 2000).

WUNSCH, James S., and Dele Olowu (eds.), *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa* (San Francisco: ICS Press, 1995).

ZHANG, T. and H. Zou, *Fiscal decentralization, the composition of public spending, and regional growth in India* (Washington DC: World Bank, 1997)





Participación ciudadana en el nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo Ley 1437 de 2011

Leidy Susana Fierro Escobar

Leidy Susana Fierro Escobar. Estudiante noveno semestre de Administración Pública en la sede Pasto de la Escuela Superior de Administración Pública.



Resumen

En Colombia, durante los últimos años, se ha dado gran importancia al fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, dándose, la urgente necesidad de reformular el vínculo entre las instituciones públicas y los ciudadanos, buscando mejorar su participación en la construcción y gestión de lo público. El Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido por la Ley 1437 de 2011, establece la participación ciudadana como principio y eje orientador de las actuaciones administrativas, al entenderla como el derecho que tienen los ciudadanos para incidir en la toma de decisiones frente a temas que los afectan, generando así, la democratización del Estado y el cumplimiento de los fines consagrados en la Constitución Política de 1991.

El objetivo central del presente documento, es realizar una reflexión acerca del cambio generado por la Ley 1437 de 2011 respecto a la participación ciudadana en lo concerniente a la gestión y administración de lo público, contrastándola con el vigente Código Contencioso Administrativo reglamentado por el Decreto 01 de 1984, demostrando que la Ley 1437 de 2011, que entrará en vigencia el próximo año, permitirá el efectivo cumplimiento del principio constitucional de la participación democrática hacia el fortalecimiento del Estado Democrático y Social de Derecho, contemplado por la Constitución de 1991.

Para desarrollar el objetivo planteado, a continuación se presenta una breve explicación acerca de los principios



constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho establecidos en la Constitución Política de 1991, también, se hace referencia a los principios de la función administrativa y se muestra cómo se han incluido en la nueva Ley 1437 de 2011, diferenciándola del Decreto 01 de 1984. Posteriormente, se hace una conceptualización de participación ciudadana, estableciendo su relación con la Administración Pública y haciendo énfasis en los cambios realizados por la Ley 1437 de 2011 dirigidos al mejoramiento de la gestión y actuación administrativa, a la eficacia en el cumplimiento de los derechos de los administrados y por ende, a una verdadera gobernabilidad del Estado colombiano, en el cual exista una relación armónica entre él, las instituciones y los ciudadanos.



Desarrollo

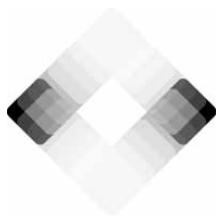
Durante las dos últimas décadas, uno de los grandes retos de nuestro Estado Colombiano ha sido el cumplimiento de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales se encuentran consagrados en la Carta Política de 1991, que expresa: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...*” (Art.2)

El cumplimiento de los fines constitucionales por parte del Estado, en términos de función administrativa, se logra a través de la aplicación de principios rectores que se

establecen en el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, también contemplados en el Artículo 3 del Nuevo Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido por la Ley 1437 de 2011. En lo tocante a los principios establecidos en el aun vigente Decreto 01 de 1984, se encuentra una diferencia sustancial, pues no se contemplan los principios de igualdad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia y contradicción, alejándose de la actual concepción de Estado Social de Derecho, porque registra una noción propia de la Constitución de 1886.

Para la construcción de un Estado democrático participativo, la participación ciudadana es un pilar fundamental y como tal se encuentra establecido en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia, y en los artículos 1, 2 y 40 y se ha desarrollado jurídica y legalmente a través de Leyes como la Ley 134 de 1994 (sobre mecanismos de participación democrática), y a través de los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Concejo de Estado. Tal es el caso de la Sentencia T-123 de 2009 proferida por la Corte Constitucional, que establece:

La participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. En este sentido la Corte ha precisado que “uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten,



como se desprende de la preceptiva de los Arts. 2, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución, entre otros.”¹

Asimismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-1338 de 2000 indica que “la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo del Estado Social de Derecho”, más adelante señala:

... la participación ciudadana persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos.

De este modo, la participación ciudadana como derecho y deber, se puede ejercer en distintos ámbitos como lo son la vida política, económica, ambiental, jurisdiccional, comunitaria y, de gran importancia para el desarrollo de este tema, la participación en los asuntos de la Administración Pública, entendida como “una persona jurídica de derecho público encargada de cumplir, desarrollar un conjunto de tareas específicas que le asigna el ordenamiento jurídico.”² La participación en estos asuntos, es el eje central en la gestión de lo público, pues muestra la existencia de una interacción entre el Estado y el ciudadano para la solución de los conflictos o controversias que se presenten entre sí.

La participación ciudadana en la gestión y construcción de lo público, hace posible la gobernabilidad del Estado colombiano, en términos no solo de legalidad sino también

de legitimidad, en tanto son los ciudadanos y las instituciones quienes en armonía asumen la responsabilidad en el cumplimiento de los fines constitucionales para el mejoramiento de la calidad de vida, la prosperidad y el bienestar general de los asociados.

De este modo, según la Constitución Política de Colombia existe una relación entre el Estado democrático y la Administración Pública, en tanto la soberanía reside en el pueblo, y éste puede participar en la toma de las decisiones de la Administración (Art.40). La ciudadanía también participa, en el control a través de la interposición de las acciones contenciosas y públicas y con la elección de representantes para que expidan leyes que establezcan las competencias de las entidades, lo cual sirve como parámetro de decisión. Teóricos como Alberto Montaña Plata³, consideran que la relación entre la Administración Pública y la población, da paso a una realización de solidaridad como presupuesto para alcanzar fines tales como la igualdad no solo formal sino también material y el cumplimiento o eficacia de los denominados derechos sociales, pues para este autor, la población en un Estado Social de Derecho es la razón de ser de la Administración.

En el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, establece como propósito: fortalecer la participación ciudadana para mejorar la gestión y la actuación administrativa; y esto se evidencia en artículos como:

Artículo 3: “las actuaciones administrativas deben desarrollarse atendiendo a principios no solo de las disposiciones legales, sino también Constitucionales, como el debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”.

Con relación al principio de participación, el Numeral 6 de este artículo consagra que “las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.

El artículo 5, instituye los derechos de las personas ante las autoridades, entre ellos la presentación de peticiones ante las autoridades públicas en cualquier modalidad y por cualquier medio, incluyendo los medios tecnológicos o electrónicos, conocer salvo expresa reserva legal el estado de cualquier actuación o trámite, ser tratado con el respeto y la consideración debida a la dignidad de la persona humana, exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas. Derechos que tienen que ver



con la participación ciudadana en el procedimiento administrativo.

El Artículo 35, tiene que ver con el trámite de la actuación y audiencias, dejando claro que los procedimientos administrativos pueden ser por escrito, verbales o por medios electrónicos. En el caso que se decreten la práctica de audiencias se da lugar a las actuaciones por parte del administrado o ciudadano para que participe en el control de las actuaciones administrativas y ejerza su derecho de contradicción o defensa, establecido en el artículo 29 de la Constitución política de Colombia, contribuyendo así a la adopción de decisiones.

El Artículo 46, estipula la consulta obligatoria para la adopción de una decisión administrativa, eventos que se encuentran consagrados en la Constitución y en la ley; tal es el ejemplo que para la expedición de licencias de explotaciones mineras (Artículo 330 de la Constitución Política de Colombia, Artículo 76 de la Ley 99 de 1993) en comunidades indígenas es obligatorio la consulta previa como un mecanismo de participación de esas comunidades en la toma de decisiones sobre lo que les afecte o beneficie en su territorio.

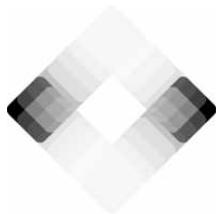
El tema de la participación de los administrados en las decisiones administrativas, ya sea en el Procedimiento Administrativo o en el Procedimiento Contencioso Administrativo, es algo innovador, ya que en el actual Código, el Decreto 01 de 1984 no establecía este parámetro de control de las actuaciones administrativas, debido a la prevalencia del interés de las instituciones por encima de los intereses del administrado o del interés general, tanto es así, que se violaban derechos establecidos no solo en la Constitución

sino en Tratados y Convenios de derecho internacional, como el caso del derecho al debido proceso determinado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el Artículo 8 y 10, en el Artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el Artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros; también ha sido violado el derecho fundamental establecido en el Artículo 23 de la Constitución como es el derecho de petición, ya que en infinidad de ocasiones no han sido atendidas las peticiones del administrado de manera satisfactoria, oportuna y de fondo, generándose una violación del *núcleo esencial*¹⁷ del derecho de petición.

El giro dado por la Ley 1437 de 2011 es determinante para la concepción de Estado existente, ya que se subordinan las actuaciones de las diferentes autoridades administrativas al interés de los administrados, del ciudadano, al interés social, dando importancia al efectivo cumplimiento y protección de los derechos del asociado, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida. Es allí donde la participación es de gran importancia, en tanto es el mismo ciudadano en coordinación con la Administración quien aporta en la toma de decisiones que permitan el cumplimiento de los fines estatales consagrados en la Constitución.

Un tema clave en el ejercicio de la participación ciudadana consiste en que las peticiones que se realicen ante las autoridades tanto públicas como privadas que ejercen función administrativa, con el Nuevo Código, pueden ser presentadas de forma verbal, escrita, e incluso a través de medios electrónicos eficaces, y frente y ante las cuales, sean de contenido general o particular, la Administración no puede sustraerse de la obligación de tramitar y decidir las peticiones, habida cuenta que el derecho fundamental de petición es un mecanismo que permite el control de las actuaciones administrativas, puesto que la Constitución Política de Colombia garantiza la participación de todos los ciudadanos en la conformación y vigilancia del poder político.

Dentro de la actuación administrativa, un sujeto que interviene y es de gran importancia es el administrado, este es conocido como el sujeto pasivo de la decisión administrativa, sin embargo, su presencia es indispensable para asegurar los derechos constitucionales de contradicción, participación; sin su presencia, no es posible hablar de una verdadera actuación, siendo necesario que se le vincule a través de los distintos mecanismos como es la notificación, publicación y comunicación. De este modo, se advierte que todas las decisiones administrativas para que produzcan efectos jurídicos deben ser notificadas o dadas a conocer a los interesados.



Conclusiones

De lo brevemente expuesto, surge una serie de cuestionamientos sobre la adopción en la práctica del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto al cumplimiento y efectividad de los principios democráticos establecidos en la Constitución de 1991, y la continuación de la investigación no solo teórica sino también práctica sobre este tema, permitirá llegar a una respuesta más científica sobre los alcances de la Ley 1437 de 2011.

El Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ha sido aprobado, y éste se configura como un instrumento jurídico que desarrolla los principios del Estado Social de Derecho, especialmente en el tema de participación ciudadana, ya que facilita la relación entre el ciudadano y la Administración, permitiendo a los asociados influir en la toma de decisiones, con el fin de mejorar la gestión y la actuación administrativa.

En definitiva, la efectiva participación ciudadana en la Administración Pública, permitirá la construcción de la democracia y eso solo depende del empoderamiento que hagan de esta herramienta jurídica, no solo los servidores públicos, sino todos los ciudadanos, esperando que a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011, es decir a partir del 2 de julio del año 2012, las actuaciones administrativas sean conformes a los principios legales y constitucionales, donde se dé prioridad especialmente al derecho a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones por parte de la

Administración, ya que de esto depende la construcción y fortalecimiento de un verdadero Estado Democrático y Social de Derecho.



Citas de referencia

1 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-123 de 2009. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil nueve (2009), p. 12.

2 RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo. General y colombiano. Bogotá : Temis, 2008, p. 10-18.

3 MONTAÑA PLATA, Alberto. Fundamentos de Derecho administrativo. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 70 - 92.

4 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-170 de 2000. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) días del mes de febrero de dos mil (2000), p. 6 -13.

Referencias bibliográficas

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Ley 1437 de 2011. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo y se cambia a Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Colección de Textos Jurídicos No. 1, abril de 2011. 166 p.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-170 de 2000. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Bogotá D.C., veinticuatro (24) días del mes de febrero de dos mil (2000). 15 p.

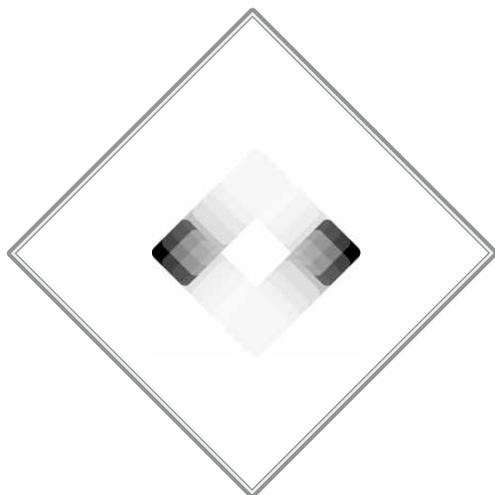
_____ Sentencia T-123 de 2009. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil nueve (2009). 22 p.

MOJICA, Clara María y VÉLEZ Lina María. Código Contencioso Administrativo. Decreto 01 de 1984. 25 ed. Bogotá : Legis, 2010. 500 p.

MONTAÑA PLATA, Alberto. Fundamentos de Derecho administrativo. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2010. 287 p.

RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho administrativo: general y colombiano. 16 ed. Bogotá : Temis, 2008. 680 p.





El déficit presupuestal de las universidades públicas colombianas: materialización del proyecto mundial neoliberal

Ana Katherine Moreno Carrillo

*Integrante del colectivo Fals Borda ESAP
ESAP Bogotá - V semestre*



Resumen

La paupérrima situación de las Universidades públicas Colombianas, está compuesta por varios elementos, entre estos el déficit presupuestal: este componente es uno de los más elementales y necesarios para vislumbrar la verdadera situación de estas instituciones públicas. En este artículo, se aportarán elementos para la discusión académica de la reforma a la Ley 30 de 1992 de Educación Superior que pretende el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, por lo cual se busca definir los componentes del déficit presupuestal actual y presentar una lectura histórica de los hechos que han permitido la entrada en marcha del modelo Neoliberal, resaltando, la imposición de los lineamientos por parte de los organismos multilaterales frente a las políticas de Educación de nuestro país y la evidente arremetida del sistema capitalista imperante que a cada momento agudiza las diferencias de clase en los países de tercer mundo.



Introducción

Los problemas que actualmente poseen las Universidades públicas en Colombia son de diversa índole, comenzando con la falta de una política pública clara de educación superior, pasando por la mala administración dentro de las instituciones universitarias, etc. Sin embargo, es pertinente reconocer el problema del “déficit presupuestal”, por ser una problemática constante en las universidades públicas



y un primer elemento para comprender y generar la discusión sobre la Reforma a la Educación Superior que se venir bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos; este proyecto de ley, que permite la mercantilización de la educación, supeditada a la figura de la “universidad mixta”, realmente conllevará a las “universidades con ánimo de lucro”. -Instituciones que estarán autorizadas por la ley a producir ganancias y no tendrán una figura jurídica sin ánimo de lucro -.

La paupérrima situación de la Universidad Pública Colombiana (caracterizada por llevar a las Instituciones universitarias públicas al borde de la quiebra -y por ende su cierre- como es el caso de la universidad del Atlántico llevada a la ley de quiebras -ley 550-) es resultado de las lógicas políticas nacionales y lineamientos internacionales, que buscan la mercantilización de la educación; estos son los nuevos métodos utilizados por los grandes capitalistas mundiales, que pretenden usufructuar y concentrar riquezas en sus arcas, dentro y por medio del sistema financiero, acentuando las diferencias de clase en los países del tercer mundo y por ende afectando nuestra educación, tanto pública como privada.

Al analizar el déficit presupuestal de las universidades públicas colombianas, se encuentran tres elementos claves: a) la baja inversión por parte del Estado (problema estructural), b) el Pasivo Pensional, y c) la Política de Revolución Educativa (periodo presidencial 2002-2010). Adicional a estos elementos que componen el déficit actual de las universidades públicas colombianas, que responden a sucesos históricos integrados a elementos claves y que han conducido a las crisis en estos establecimientos, está la propuesta de Reforma a la Ley 30 de 1992, presentada

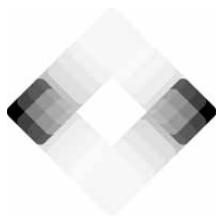
como proyecto de ley ante el Congreso de la República por parte del Gobierno de Juan Manuel Santos, que más allá de ser una simple reforma, parece una nueva Ley de Educación Superior.



El contexto: pasos hacia el Neoliberalismo

Para Rodríguez¹, en Colombia no ha existido una política pública de educación y mucho menos una política pública de Educación Superior. El actual entorno del sector de Educación Superior y la lamentable situación de las universidades públicas en nuestro país, se han tejido desde finales del siglo XX, para lo cual se divisa como repetitiva característica, la clara directriz de los organismos internacionales, que han llevado al detrimento de la educación estatal; ejemplo actual son los estudios realizados desde 1998 por la Organización Mundial de Comercio –OMC– que perciben a la educación como un gran mercado sin explotar, poniendo a la educación como un servicio transnacional, en mira de los grandes capitales mundiales, seguido de establecer “los parámetros para el comercio de servicios, incluida la educación, de tal forma que se garantice su oferta transnacional a partir de cuatro modos de mercantilización: Oferta transfronteriza, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personal”².

Retornado a los hechos que permitieron la entrada del Neoliberalismo a Colombia, se encuentra: Un primer momento, es el llamado Consenso de Washington en 1989³, donde se imponían desde el Banco Mundial y el Fondo



Monetario Internacional “algunas” reformas en la política económica de los países de América Latina, de las cuales, Colombia adoptó, la búsqueda del decrecimiento del déficit fiscal al 1% o 2% del PIB, la reducción del gasto público, la inversión extranjera directa, la privatización de entidades estatales, etc.

Ligada a las anteriores disposiciones, se genera la apertura económica durante el gobierno de César Gaviria, en el periodo 1990 - 1994, seguido de la creación de la Constitución Política de 1991, que dispone en el Artículo 67: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene función social...”. Es aquí, que bajo un criterio garantista, la Constitución de 1991 permite la entrada del Neoliberalismo. En concordancia con lo anterior, se crea la Ley 30 de 1992 de Educación Superior, que si bien genera autonomía a las Universidades y establece para las universidades públicas su financiación (del presupuesto nacional, de las entidades territoriales y de los recursos que se gestione la misma institución), presenta una curiosa situación en su artículo 87, pues se establece un incremento anual no mayor del 30% al presupuesto de las Universidades públicas a partir de seis años cumplidos de la firma de la presente ley y esto hasta el momento no se ha cumplido, adeudando, por parte del Estado –según el Rector de la Universidad Nacional de Colombia, Moisés Wasserman- ya más de \$450 millones a las Universidades públicas⁴. Un segundo momento se dio bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el doble periodo 2002-2006, 2006-2010, -imposible olvidar- pues causó un detrimento mayor a las universidades públicas y a la vida civil en general. Cabe resaltar que en palabras del profesor Jairo Estrada Álvarez, el régimen político de este periodo (2002-2010): “se trata de la consolidación de un proyecto de Estado

burocrático autoritario, de corte corporativo, que bajo el manto de la “seguridad democrática” y del combate al terrorismo, encarna un propósito de restricción y eliminación de libertades civiles y políticas y un desmonte gradual del ordenamiento del Estado social de derecho, emanado de la Constitución de 1991(...) está perfectamente subordinado a la cruzada neoconservadora, por algunos catalogada como fascista, que a escala mundial es impulsada a través del unilateralismo de la administración Bush”⁵.

Es en este régimen político donde nace la política de “Revolución Educativa” en el año 2006, construida en el marco Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario” 2006-2010. La “Revolución Educativa” es la encargada de la profundización del modelo neoliberal en el sistema educativo, siguiendo las puertas abiertas que constituyeron los aportes jurídicos dejados por el gobierno de Andrés Pastrana en el periodo 1998-2002⁶; en el marco de esta política se siguió trabajando en la creación del marco jurídico-institucional, que permitiera entrar en fases más profundas el modelo neoliberal. De esta manera, surgió la creación de la Ley 715 de 2001⁷ (que regula los recursos de los servicios de salud, educación, en el Sistema General de Participaciones y no afecta directamente a la educación superior) y los decretos que la reglamentaron, empezando a hablar de la financiación a la demanda, en dirección a la privatización de la educación estatal.



Componentes actuales del déficit presupuestal de las universidades públicas en Colombia

A) Baja inversión por parte del Estado.

Este es el causante estructural de la situación del déficit presupuestal de las Universidades Públicas, pues como gasto público, el rubro generado en el Presupuesto Nacional es ínfimo e irrisorio: para el año 2009 en cifras del Ministerio de Educación Nacional –MEN- la “inversión” en la Educación Superior fue del 0,9% del PIB, es decir, \$4.696.508⁸ millones, sin embargo, al compararlo con el sector de defensa el cual recibió 5.2% del PIB para el 2009⁹, pueden comprenderse las prioridades en la política de gobierno y por ende en los rubros del presupuesto público. Es tan grave la situación del déficit presupuestal, que las mismas universidades desde el cobro de matrículas a los estudiantes, hasta su eje misional de Proyección social, generan los ingresos necesarios para cubrir hasta la mitad del presupuesto de gastos que los ingresos estatales no cubren, en algunos casos mercantilizando los resultados de sus investigaciones y avances que son resultado de la academia, en la llamada “relación universidad-empresa”.



b) Pasivo Pensional.

Antes de la Ley 100 de 1993, cada entidad del Estado llevaba un Fondo de Pensiones propio. En este sentido, cada universidad poseía su propio Fondo de Pensiones y bajo la ley 30 de 1992, se dio autonomía a las universidades para seguir gestionando recursos a estos Fondos de Pensiones. Cabe recordar, que la financiación de estos propios Fondos se generaba con aportes de los afiliados, del municipio, del Distrito, del Departamento o la Nación, distintos al presupuesto de funcionamiento de las universidades.

Con la entrada de la Ley 100 de 1993, con su artículo 130, se presionó de manera indirecta a las universidades para que se unificaran al naciente Fondo de pensiones públicas del Nivel Nacional, dejando la libertad a cada empleado público de cambiar al Fondo Nacional o quedarse en el Fondo de la Universidad. El Artículo 131 de esta misma ley, estableció que para los Fondos de Pensiones de las Universidades, la financiación estatal se generaría según el orden dispuesto en su naturaleza jurídica, es decir, que el Gobierno Nacional o Territorial financiaría los Fondos de Pensiones Universitarios, aparte de la financiación sobre su presupuesto de funcionamiento.

Con el pasar del tiempo estos Fondos de Pensiones de Universidad se volvieron insostenibles, pues los aportes de los empleados públicos no alcanzaba a cubrir las mesadas a pagar, con lo cual fueron declarados “insolventes” por el gobierno. Así, lo permite la Ley 100 de 1993, sin embargo, quedó sobre la mesa la gran discusión de ¿Quién debe asumir el pago del pasivo pensional universitario?, que se resolvió inicialmente en el parcial cumplimiento de lo dispuesto por dicha ley.

No obstante, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la

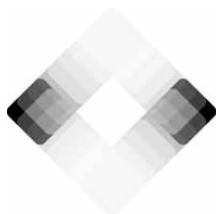
expedición del Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario” 2006-2010 se pretendió dar un giro a la financiación de los Fondos Universitarios que cubrían el orden Nacional. Bajo el artículo 38 de este Plan, el cual rezaba que en ninguna parte se le obligaba a la Nación a hacer el pago de dicho pasivo, ni aportes obligatorios a dichos fondos para su pago, se dejaba la responsabilidad a las entidades territoriales correspondientes en la ubicación de las universidades oficiales o instituciones oficiales de educación superior y se situaba fuera del Presupuesto Nacional la financiación de los Fondos Pensionales de las Universidades, ya que según lo dispuesto en la norma, tenían que haber cubierto el respectivo pasivo pensional por su propia cuenta, que para el año 2007, según la Asociación Sindical de Profesores Universitarios –ASPU-, ascendía a un valor de \$4 billones 337.256 millones de pesos.

Las presiones realizadas sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, llevaron a que la Corte Constitucional expidiera la sentencia C-507 de 2008, que si bien declaró inexecutable en específico el artículo 38 de este Plan que disponía una nueva decisión de porcentajes entre las Universidades y la Nación para el pago del pasivo pensional, no se declaró inexecutable los porcentajes para sanear el pago del pasivo. El Estado debe por el concepto de pasivo pensional a las universidades para el año 2008 una suma de \$ 4 billones 600 mil millones de pesos, siendo pagos a tiempo por las universidades y por los costos de las matrículas de los estudiantes¹⁰.

c) Política de Revolución Educativa

De este modo, la Política de Educación Superior del 2002 al 2010, profundizó el déficit presupuestal de las Universidades Públicas con la generación de tres estrategias, a través de la Política de Revolución Educativa:

- *Ampliación de la cobertura* sin aumentar el presupuesto de las Universidades Públicas, conduciendo al hacinamiento en la infraestructura y menor calidad en la educación; seguida, de la acentuación en la financiación a la demanda, utilizando un préstamo del Banco Mundial por US \$20 millones que administra el ICETEX, con lo cual busca cubrir el 20% de estudiantes¹¹, junto a la flexibilización de la oferta educativa, apuntando a nuevos cupos en carreras técnicas y tecnológicas, generando el concepto de “ciclos propedéuticos” y finalizando con la supuesta cobertura de los programas virtuales.
- *Calidad¹²*, entendida como la estandarización de los conocimientos, estableciendo registros calificados y categorización de los Institutos de Educación Superior y de los Programas que estos emplean; queda sobre la mesa la discusión sobre ¿cuáles son los criterios para calificar el conocimiento producido en las universidades?



• *Eficiencia*, es entendida como la visión empresarial de la Universidad, razón por la cual se mide en criterios esquemáticos la producción de la universidad en publicaciones, en registros calificados o en la ampliación de sus cupos para estudiantes. Con lo anterior, cabe preguntar, ¿cuáles son los criterios de eficacia apropiados para medir a las Universidades Públicas? Sin embargo, para el MEN, eficiencia son “cambios en las organizaciones públicas estatales en pro de la modernización estatal, la racionalización de la planta de personal, la gestión financiera y administrativa en las entidades”¹³.



Perspectivas: balance de la situación actual y propuestas del sector educativo

Este panorama, permite dilucidar que el modelo neoliberal implantado desde los años 90 del siglo XX, lleva consigo la agudización del déficit presupuestal en las Universidades Públicas, compuesto por el bajo rubro de gasto público a la Educación Superior, por los recortes de presupuesto progresivos desde la Ley 30 de 1992, por las estrategias de la Política de Educación Superior del gobierno de Álvaro Uribe Vélez con la “Revolución Educativa” y por el creciente pasivo pensional que está a costas del presupuesto de las Universidades.

Sumando, está la reforma del Gobierno de Juan Manuel Santos en el presente año a la Ley de Educación Superior: Ley 30 de 1992, la cual marca la entrada al segundo nivel de la puesta en marcha del modelo Neoliberal; esta refor-

ma a la Educación Superior, está íntimamente ligada al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, pues este Tratado, pretende traer la “inversión” de los capitales internacionales al mercado de la Educación -que ahora será el sector que producirá todo tipo de cartones-, usando la figura de las “Universidades con Ánimo de Lucro”, luego estarán autorizadas para concebir ganancias que reportarán utilidades a los grandes capitalistas mundiales, quienes buscando aumentar su riqueza, llevarán a la Educación Superior colombiana al detrimento.

Estos capitales internacionales, afectarán las Universidades sin importar que la institución sea pública o privada. Esta medida, está en pro del sistema imperante y a la postre de la tecnificación de la mano de obra, añadiendo que bajo este panorama de déficit, las universidades -sin que la nueva ley de educación de Santos exista-, ya han cambiado su naturaleza jurídica, pues gracias a los ingresos recibidos por extensión universitaria, en su financiación, se han ido privatizando. Esto, pone sobre la mesa la pretensión de esta nueva Ley de Educación: es que acaso desea ¿legalizar la figura privada de las Universidades públicas, ya no solo mercantilizando los resultados de investigaciones, sino también los conocimientos que se ofrecerán en los programas de educación? Y, ¿pretenderá que los contenidos de las Universidades Colombianas sean dictaminados directamente por los grandes Capitalistas que “deseen” invertir sus acciones en el sector de la Educación Superior - y que ya lo hicieron en el sector minero-energético-?

Bajo este crudo panorama, el sector de educación propone frente al déficit presupuestal a) que se aumente el rubro del gasto de Educación Superior en el Presupuesto Nacional, b) que el Gobierno Nacional asuma la totalidad del pasivo pensional, c) adicional al pago del presupuesto pasado adeudado a las Universidades públicas, d) que el crecimiento anual del presupuesto universitario no sea medido por el IPC, ni por el PIB, sino por una unidad de “canasta de educación”, que determinará el valor invertido por la universidad para mantener un estudiante, teniendo en cuenta las condiciones de infraestructura, los proyectos de investigación y la especificidad de cada programa y que este sea multiplicado por la totalidad de las matrículas¹⁴ y; e) que el gobierno se desligue de esa concepción mercantilista sobre la educación, acepte un proyecto de ley alternativo y una verdadera Política de Educación primaria, secundaria y superior.



Citas de referencias

1 RODRÍGUEZ, Leonardo. La educación superior en Colombia: del caos al neoliberalismo. Bogotá, 2008, p. 15. Tesis de Pregrado. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas.
2 *Ibid.*, p.10.



3 FANELLI, José María; FRENKEL, Roberto y ROZENWURCEL Guillermo. Traducción Lucio M. Simpson, Crecimiento y Reforma estructural en América Latina. Traducción de Lucio M. Simpson. Buenos Aires : Cedes. No. 57, 1990. p. 32

4 LA SILLA VACÍA, Los cinco puntos que enfrentan a los estudiantes y profesores con la Ministra. [en línea]. (2011). [Consultado 7 de abril de 2010; 11.41 am]. Disponible en <<http://www.lasillavacia.com/historia/los-cinco-puntos-que-enfrentan-los-estudiantes-y-profesores-con-la-ministra-23117?page=4>>

5 ESTRADA ALVÁREZ, Jairo. La contra "Revolución Educativa" Política educativa y neoliberalismo en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, Colección espacio crítico, 2003. p.26.

6 *Ibid.*, p.26.

7 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715. (21, diciembre, 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2001. No. 44654.

8 COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. BURGOS MANTILLA, Gabriel. Viceministro de Educación Superior. Revolución Educativa: Actualización y ajuste a la ley 30 de 1992. [base de datos en línea]. (2010); p. 17. Disponible en <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-218346_archivo_pdf14.pdf>

9 COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA, Cálculo del Gasto en Defensa y seguridad. [base de datos en línea]. Estudios sectoriales. Nota de investigación No. 1. (2010). [Consultado 25 de Julio de 2011]. Disponible en <<http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/Notas%20de%20Investigacion/Calculo%20Gasto%20Defensa%20Seguridad%20Actualizado.pdf>>

10 ASPU. BONILLA GONZÁLEZ, Ricardo. Pensiones en la Universidad Nacional. [en línea]. (2007). [Consultado may. 2011]. Disponible en <http://www.aspu.org/10-seguridad%20social/pensiones/cartilla_pensiones.pdf>

11 RODRÍGUEZ, Op. cit., p.10

12 BURGOS, Op. cit., p.3

13 BURGOS, Op. cit., p.5

14 ESCUELA NACIONAL DE FORMACIÓN. FEU. (4 : 15-17, 2010 (2010). Manizales, Colombia. Conclusiones.

Referencias bibliográficas

ASPU. BONILLA GONZÁLEZ, Ricardo. Pensiones en la Universidad Nacional. [en línea]. (2007). [Consultado may. 2011]. Disponible en <http://www.aspu.org/10-seguridad%20social/pensiones/cartilla_pensiones.pdf>

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. BURGOS MANTILLA, Gabriel. Viceministro de Educación Superior. Revolución Educativa: Actualización y ajuste a la ley 30 de 1992. [base de datos en línea]. (2010); 28 p. Disponible en <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-218346_archivo_pdf14.pdf>

ESCUELA NACIONAL DE FORMACIÓN. FEU. (4 : 15-17, 2010 (2010). Manizales, Colombia. Conclusiones.

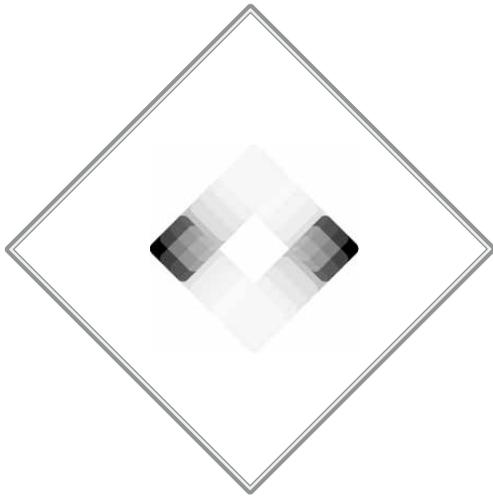
ESTRADA ALVÁREZ, Jairo. La contra "Revolución Educativa" Política educativa y neoliberalismo en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, Colección espacio crítico, 2003. 146 p.

FANELLI, José María; FRENKEL, Roberto y ROZENWURCEL Guillermo. Traducción Lucio M. Simpson, Crecimiento y Reforma estructural en América Latina. Traducción de Lucio M. Simpson. Buenos Aires : Cedes. No. 57, 1990. 95 p.

LA SILLA VACÍA, Los cinco puntos que enfrentan a los estudiantes y profesores con la Ministra. [en línea]. (2011). [Consultado 7 abr. 2010]. Disponible en <<http://www.lasillavacia.com/historia/los-cinco-puntos-que-enfrentan-los-estudiantes-y-profesores-con-la-ministra-23117?page=4>>

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA, Cálculo del Gasto en Defensa y seguridad. [base de datos en línea]. Estudios sectoriales. Nota de investigación No. 1. (2010). [Consultado 25 de Julio de 2011]. Disponible en <<http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/Notas%20de%20Investigacion/Calculo%20Gasto%20Defensa%20Seguridad%20Actualizado.pdf>>

RODRÍGUEZ, Leonardo. La educación superior en Colombia: del caos al neoliberalismo. Bogotá, 2008, 50 p. Tesis de Pregrado. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas.



El propósito histórico de la Administración Pública: el Capitalismo y el administrador público como sujeto histórico latinoamericano

David Iván Ramos Barraza
*Estudiante de Administración Pública ESAP,
segundo semestre, jornada nocturna.*



El siguiente artículo, toma como punto de partida la naturaleza del propósito histórico de la Administración Pública (satisfacer los intereses generales de la sociedad), para denunciar cómo la aplicación vigente del capitalismo en América Latina (el neoliberalismo), contradice ese propósito, relegando el ejercicio de ésta al control social para la conservación del modelo de producción capitalista, distanciando a su sujeto histórico (administrador público) de la posibilidad de brindar soluciones integrales a su comunidad, lo que encarna hoy el mayor obstáculo para el buen desempeño de la Administración Pública en nuestra América.

“Todos los hombres son iguales ante la necesidad y ante el principio de satisfacción, pues todos los hombres son iguales ante el «valor de uso» de los objetos y de los bienes (mientras son desiguales y están divididos ante el «valor de cambio»). Puesto que la necesidad esta indexada, según el valor de uso, se tiene una relación de utilidad objetiva o de finalidad ante la cual no hay desigualdad ni social, ni histórica”.

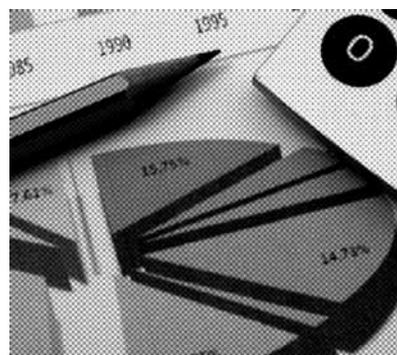
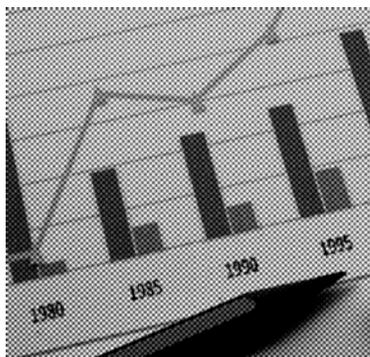
Jean Boudrillard

La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras.
España : Editorial Siglo XXI. 2009. p 40.

I

Desde su época originaria y para cada periodo histórico, la Administración Pública fue estudiada por diversos autores. Estos propusieron relaciones administrativas correspondientes a los modos de producción vigentes en sus tiempos.

La ubicación histórica de la Administración Pública



es importante, por cuanto las condiciones materiales y sociales de cada modo de producción engendran determinadas relaciones que, a su vez, sirven de base a la integración de las instituciones sociales. Cada modo de producción, crea relaciones sociales que le son propias y particulares y en consecuencia, la expresión ideal de esas mismas relaciones es válida exclusivamente para el modo de producción en cuestión; a la productividad material de los hombres, corresponde determinadas formas de relación que brotan de esa misma productividad¹.

Es así, como en plena era feudal y de consolidación del Estado Absolutista, en la era que da origen a toda dominación* (Weber. 1922), cameralistas como Juan Enrique Von Justi se aferran al carácter solidario y altruista del *propósito de la Administración Pública*. J. Von Justin refiriéndose al objetivo de la policía - Administración Pública - escribiría:

“...comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerle la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesiten para sobrevivir”².

En el contexto feudal de J. Von Justin, ser ciudadano significa pertenecer a una clase privilegiada objeto de derechos, sin embargo, la felicidad de los ciudadanos como objeto de la Administración Pública es claramente referenciada en su obra como un elemento interdependientemente, ligado a la conservación del orden y la disciplina del Estado Absolutista.

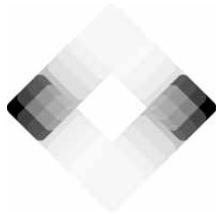
Siglos después, en 1789, surge como consecuencia de la Revolución Francesa la democratización contemporánea.

Liberté, égalité, fraternité (libertad, igualdad y fraternidad), fue la consigna que reivindicó derechos civiles para los franceses y que aquel 26 de agosto, su Asamblea Nacional Constituyente estableció, aprobando la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. El breve texto — que constaba de un preámbulo y diecisiete artículos— proclamaba que los hombres eran libres e iguales y que tenían todos los mismos derechos «naturales e imprescriptibles»: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, afirmaba la idea que el poder está en la Nación — Soberanía Nacional— y que la ley es la expresión de la voluntad popular; defendía la separación de poderes; proclamaba las libertades de opinión y expresión; establecía la igualdad judicial y la igualdad fiscal. La Declaración, también es evidencia histórica de que finalizando el orden feudal, la corriente humanista intelectual se mantenía a la vanguardia ideológica de la Ilustración.

Luego, en 1809, en plena consolidación Capitalista, el mayor exponente de la teoría de la Administración Pública, el francés Carlos Juan Bonnin, en su tratado *Ciencia Administrativa o Principios de Administración Pública*, manifiesta un cambio contundente en el propósito histórico de la Administración Pública. Bonnin escribe:

“...se llama Ciencia Administrativa, a saber, aquella que establece las relaciones entre la sociedad y los administrados, y los medios de conservar esas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y propiedades en todo lo que interesa al orden social”³.

La frase de Carlos Juan Bonnin, evidencia que desde sus tiempos, el carácter solidario y altruista de la Ciencia Administrativa pereció ante la dominación ideológica capitalista.



En su aplicación, la Ciencia Administrativa de Bonnin subordina el interés general (lo que Von Justi llama la felicidad de los ciudadanos), a la conveniencia del Estado o de quienes lo controlan, reduciendo la Administración a una herramienta para su servicio, y para la conservación del orden social vigente. En otras palabras, con el advenimiento del capitalismo, el humanismo es completamente eclipsado y la clase dominante (la burguesía), emprende un nuevo periodo de dominación con la ayuda de la Ciencia Administrativa.

En 1840, el Colombiano Florentino González, escribe *Los Elementos de la Ciencia Administrativa*⁴, que es el primer libro conocido en el continente americano sobre Administración Pública. El escrito, se elabora con un propósito pedagógico y en él, F. González concibe un sistema de Administración Pública para una República central en su gobierno y federal en su Administración, siendo el eje central del tratado la relación entre la Administración Nacional y Administración Municipal, diferenciando los intereses y negocios públicos generales y negocios e intereses públicos singulares. Es decir, la Administración Pública se consolida en el nuevo continente como una profesión al servicio del Estado, para la construcción del orden social a establecer.

II

Después de que la humanidad viviese continuas crisis financieras, dos guerras mundiales, la experiencia fallida del socialismo en la URSS, el pueblo latinoamericano (en la vigencia de varias *tentativas socialistas*⁵), padece las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal en sus economías. La redimida economía capitalista, transforma las relaciones sociales y a su vez, transforma el modo en que la Administración Pública se desarrolla en el subcontinente.

Dado que el capitalismo vigente (el neoliberalismo) se basa en tres pilares fundamentales:

1. La propiedad privada, encarnada en las garantías que brinda el Estado a sus ciudadanos para poseer y explotar sus bienes.

2. El libre mercado o no intervención de los gobiernos en el intercambio de bienes, servicios y dinero, es decir, en los *Estados Capitalistas*, no se requiere la regulación de la oferta y la demanda, por parte de la función pública.

3. La libre competencia o la no intervención de los gobiernos en los procesos financieros, de producción y de prestación de servicios, de modo tal, que el Estado no compita con la producción privada y garantice la aplicación de un marco jurídico regulador de la actividad económica nacional, regional y global.

Los gobiernos de los *Estados Capitalistas*, han usado frecuentemente dos modelos diferenciados para su acción política.

i. La dictadura, donde la ejecución de la razón de Estado, la legislación y la función jurídica, se designaban según la Junta de Estado o el Jefe de Estado. Debido a la alta centralización que comúnmente la caracterizó, esta forma de gobierno prometió al Capital un medio seguro y fácil, para influir directamente en su acción^{II}.

ii. La democracia representativa o aparente, donde se delega la ejecución de la razón de Estado, la legislación, y en algunos casos la función jurídica, a la mayoría de los ciudadanos por medio de un sistema electoral abierto. En esta forma de gobierno, el sistema electoral abierto por lo general admite la influencia indirecta del Capital en la elección de los representantes de los poderes que conforman el Estado, como resultado, los capitalistas toman el control de la acción del gobierno^{III}.

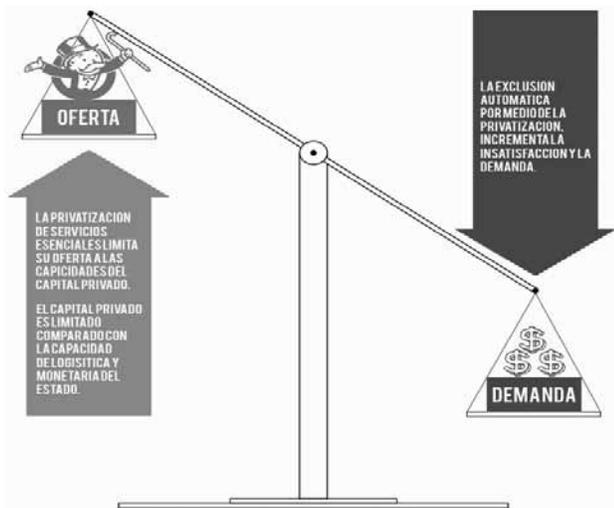
Para cualquiera de las dos formas de gobierno, el propósito de estos en los Estados Capitalistas, ha resultado ser paralelo al del Capital y no es otro diferente al de facilitar los procesos de acumulación y de adquisición de bienes y servicios, realizando el control social necesario para el adecuado funcionamiento del sistema de gobierno y la eficiente ejecución del modelo económico capitalista.

Ahora bien, es claro que los capitalistas, a través de la propiedad de los medios de producción, regulan la creación de elementos importantes para el bienestar social y el funcionamiento de la sociedad (salubridad, educación, transporte, energéticos, telecomunicaciones, producción de alimentos, materias primas para la construcción, etc.)⁵, y que sus sistemas financieros controlan la acumulación, circulación y



emisión de divisas^{IV}. Esto significa que el Capital, siempre en busca de mayores beneficios^V, los obtendrá, si las necesidades de la sociedad son mayores a la capacidad de dicha sociedad para satisfacerlas, o si la demanda pública de bienes y servicios esenciales, es mayor a la oferta privada que los provee. Así, resulta rentable promover la exclusión social y la marginalidad de sectores mayoritarios de la población (aumentar la demanda), como estrategia ideal para estimular los mercados, siempre que puedan utilizar la fuerza del Estado para reprimir la inconformidad de quienes no aceptan las condiciones establecidas. De este modo, el Capital establece su dominación en los ámbitos nacional, regional y global.

Cuadro No.1



III

Existen en la historia capitalista de los países latinoamericanos, múltiples evidencias de la aplicación común de métodos administrativos para favorecer el crecimiento económico^{VI} en la región. Para tal fin, la función de la Administración Pública en Latinoamérica (como en casi todo el mundo), se limita primordialmente a mantener las condiciones de mercado, la hegemonía ideológica del Capital y niveles rentables de exclusión e inclusión social para el beneficio del Capital (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Función y métodos generales de la Administración Pública en el neoliberalismo.

Función Pública	Métodos generales
Mantener condiciones de mercado	Privatizar empresas estatales ⁶
	Facilitar la explotación de recursos naturales y humanos ^{VII}
	Marginalizar a la clase trabajadora ⁷ .
Mantener la hegemonía ideológica del capital	Control de información ⁸
	Control de la educación de los ciudadanos ^{VIII}
Mantener niveles rentables de exclusión e inclusión social para el beneficio del Capital	Uso de la fuerza
	Control legislativo y judicial
	Asistencialismo
	Control poblacional

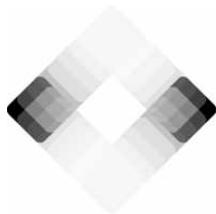
Entre los métodos disponibles, se da preponderancia a la utilización de métodos transnacionales (impropios al contexto nacional) y métodos sugeridos por organismos multilaterales (FMI, BID, Banco Mundial y ONU). Esta realidad, caracteriza a la región como subordinada a los intereses del Capital globalizado residente en países con mayores niveles de acumulación y devala que la participación ciudadana, no interviene como elemento rector del orden político en los democráticos países latinoamericanos. Las órdenes o alternativas posibles, se definen en lejanas oficinas donde los principales reales, instruyen a sus agentes en las artes necesarias para que las políticas privadas se hagan públicas.



Conclusión

La disyuntiva entre el propósito histórico de la Administración Pública y el modo de producción capitalista, resulta el mayor obstáculo para el ejercicio de la Administración Pública en América Latina.

El orden social vigente (la dominación Burguesa) en América Latina, se impone y mantiene gracias a la marginalización de la clase obrera y el uso excesivo de la fuerza. Estas



acciones, se ejecutan en el ejercicio de la administración. Para superar el orden social vigente y avanzar a uno en el cual la Administración Pública sea un medio para que la humanidad sea feliz y esa felicidad perdure, la tarea ineludible del administrador público latinoamericano no debe ser menor que oponerse al orden social que impone la dominación capitalista. En consecuencia, el administrador público latinoamericano como sujeto histórico, debe ser un verdadero demócrata por vocación y un transformador de la realidad por necesidad.



Citas de referencias

- 1 GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado capitalista. México : Ediciones INAP, 1978, p. 2.
- 2 JUSTI, Juan Enrique. Ciencia del Estado. Preparación y estudio introductorio de Omar Guerrero. Traducción de Francisco Puig y Gelabert. México : Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006, p. 21
- 3 BONNIN Charles-Jean Baptiste. Principios de Administración pública / Charles-Jean Bonnin ; compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero. Traducción de Eliane Cazenave Tapie Isoard. México : Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 317
- 4 GONZALEZ, Florentino. Elementos de Ciencia Administrativa. ESAP. Colombia: 1994.
- 5 GARCÍA M., Federico. Las privatizaciones en América Latina. (2005), p.9. [Consultado 11 de octubre de 2010]. En : CEME - Archivo Chile. [en línea]. Disponible en: <http://www.archivochile.com/America_latina/al_vg/america_latina_dg_00011.pdf>
- 6 *Ibid.* p. 9.
- 7 IBARRA, Manuel. Los procesos de flexibilidad laboral en América La-

tina: experiencias y resultados. En: Revista Comercio Exterior. [En línea] Vol. 56, No. 6 (2006); [Consultado 30 de oct. 2010] <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/92/1/lbarra_int.pdf>

8 CHOMSKY, Noam. Consentimiento sin consentimiento: La uniformación de la opinión pública. En: Infoamérica. [En línea]. (1996); [Consultado 30 oct. 2010]. Disponible en: <http://www.infoamerica.org/teoria_articulos/chomsky1.htm>

Notas comentadas

* Escribiendo sobre el feudalismo, Max Weber diría: “el fundamento de toda dominación, por consiguiente de toda obediencia, es una creencia: creencia en el “prestigio” del que manda o de los que mandan”. Véase WEBER, Max. Economía y Sociedad: esbozos de la sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica. México: 1996, p 213.

I Las experiencias de Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

II De los casos de las dictaduras en América Latina durante el siglo XX, sobresalen el caso de la sangrienta dictadura de Augusto Pinochet en Chile (1973-1990). Friedman y Los Chicago Boy's narran abiertamente, cómo intervino Washington a favor del capital transnacional estadounidense en la formulación de la nueva política economicista del pinochetismo. Véase, BARKER, Greg y CRAN, William. Batallas por la economía mundial [documental] Estados Unidos : producido por wgbh 2002. 1 DVD, subtítulo español, 60 minutos. Otro caso característico fue la dictadura de Jorge Rafael Videla en Argentina (Proceso de Reorganización Nacional 1976-1981), donde se capitalizó con fondos del tesoro nacional a diferentes transnacionales europeas, en detrimento de los intereses del pueblo argentino. Véase, SOLANAS, Fernando “Pino”. Memorias del saqueo [Documental]. Argentina: Producido por Cinesur S.A. ADR Productions y Thelma Film AG, 2004. 1 DVD, español, 120 minutos.

III Estas conductas se hacen más evidentes en América Latina en el periodo denominado La Reforma Económica que inicia en Bolivia en 1985 cuando fue Ministro de Planificación el economista Gonzalo Sánchez De Lozada, quien ejecutando “La Terapia de Choque”, logra estabilizar la inflación de la economía boliviana, induciendo una devastadora carestía de la canasta familiar. El Plan fue diseñado en privado, lejos de la voluntad del pueblo boliviano, con la asesoría de su colega y profesor de la universidad de Harvard, Jeffrey Sachs. Véase, Batallas por la economía mundial. Luego el Caracaso de 1989, fue el siguiente cruel ejemplo de la aplicación de los postulados del neoliberalismo y sus consecuencias en un país latinoamericano. La carestía inducida por el gobierno democrático de Carlos Andrés Pérez resulta en un baño de sangre en las calles de la capital venezolana y rompe la historia de Venezuela en dos. Véase: La revolución no será transmitida. BARTLEY, Kim y Ó BRIAIN, Donnacha. Chávez: Inside the Coup. [Documental]. Irlanda: Vitagraph Films, 2003. 1 DVD, subtítulo español, 74 minutos. También sucede en Argentina en 1990 con la llegada al poder de Carlos Menem como lo expone Solanas. En Colombia, en 1991, el Congresista de la Unión Patriótica y miembro del Comité Ejecutivo Central del Partido Comunista Colombiano, Manuel Cepeda Vargas, es inmolado, tras denunciar como desde Washington se trata de imponer a los colombianos la política económica establecida en los Acuerdos Santa Fe I y II, elaborados según el Consenso de Washington. Fueron miles de alevosos asesinatos que se realizaron para eliminar a su movimiento político, establecer la democrática Constitución Política de 1991 y la apertura económica.

IV El cineasta estadounidense Michael Moore en su documental Capitalismo: una historia de amor, explica cómo el capital financiero globalizado usa la especulación bursátil como medio para generar una mayor acumulación de capital. Deja claro cómo el Banco de Reserva Federal de EE.UU. es relegado por la capacidad de la banca privada para emitir créditos y divisas, y cómo es controlado por estas entidades. Véase, MOORE, Michael. Capitalismo una historia de amor [Documental], Estados Unidos: Producido por Dog Eat Dog Films, Overture Films y Paramount Vantage, 2009. 1 DVD, español subtítulo, 120 minutos.



V En el documental *La Corporación, ¿instituciones o psicópatas?*, James Aboot, March Achbar y Joel Bakanse, demuestran la conducta patológica del Capital (su acumulación compulsiva), a través del estudio exhaustivo de su forma institucional representativa: la corporación. Se dice: "La Corporación crea mucha riqueza pero también daños enormes", "son creaciones artificiales, se podría decir que son monstruos que intentan devorar el mayor beneficio posible a costa de los demás". Véase, ABOOT, James; ACHBAR, March y BAKANSE, Joel. *La Corporación, ¿instituciones o psicópatas?* [Documental]. Canadá. Producido por Mark Achbar, 2003. 1 DVD, audio español, español subtulado, 145 minutos.

VI Crecimiento económico no significa prosperidad para todos los ciudadanos. La significación del concepto solo garantiza mayor acumulación de capital para quienes dominan en el modelo capitalista de producción.

VII El caso de la explotación minera y sus consecuencias en Argentina y la flexibilización laboral en América latina. Véase, SOLANAS, Fernando "Pino". *Tierra Sublevada* [Documental]. Argentina: Producido por INCAA, 2009. 1 DVD, español, 92 minutos.

VIII En nuestra América, el proyecto capitalista de dominación tiene un fuerte cimientto en el modelo académico utilitarista. Véase, PUIGGROS, Adriana. *Educación neoliberal y quiebre educativo*. En: *Nueva Sociedad*. [En línea] No. 146 (1996); [Consultado 10 oct. 2010]. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/2549_1.pdf>

Referencias bibliográficas

ABOOT, James; ACHBAR, March y BAKANSE, Joel. *La Corporación, ¿instituciones o psicópatas?* [Documental]. Canadá. Producido por Mark Achbar, 2003. 1 DVD, audio español, español subtulado, 145 minutos.

BARKER, Greg y CRAN, William. *Batallas por la economía mundial* [documental] Estados Unidos: producido por wgbh 2002. 1 DVD, subtulado español, 60 minutos.

BONNIN Charles-Jean Baptiste. *Principios de Administración pública / Charles-Jean Bonnin ; compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero*. Traducción de Eliane Cazenave Tapie

Isoard. México : Fondo de Cultura Económica, 2004. 537 p.

BOUDRILLARD, Jean. *La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras*. España : Editorial Siglo XXI, 2009. 310 p.

BARTLEY, Kim y Ó BRIAIN, Donnacha. *Chávez: Inside the Coup*. [Documental]. Irlanda: Vitagraph Films, 2003. 1 DVD, subtulado español, 74 minutos.

CHOMSKY, Noam. *Capitalismo y anarquía*. En: *Red and Black Revolution*. [En línea] No. 2 (1995); 5 p. [Consultado 10 oct. 2010]. Disponible en <<http://www.accionpropaganda.org/biblioteca/Anarquismo/Chomsky%20Noam/Noam.Chomsky-Capitalismo.y.Anarquia.pdf>>

_____ *Consentimiento sin consentimiento: La uniformación de la opinión pública*. En: *Infoamérica*. [En línea]. (1996); [Consultado 30 oct. 2010]. Disponible en: <http://www.infoamerica.org/teoria_articulos/chomsky1.htm>

GARCÍA M, Federico. *Las privatizaciones en América Latina. Algunos datos adicionales*. En: *Centro de Estudios Miguel Enriquez*. [En línea]. 2005; 27 p. [Consultado 11 oct. 2010]. Disponible en <http://www.archivochile.com/América_latina/al_vg/américa_latina_dg_00011.pdf>

GONZALEZ, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*. ESAP. Colombia: 1994. 416 p.

GUERRERO, Omar. *La Administración pública del estado capitalista*. Ediciones INAP. México : 1980. 431 p.

IBARRA, Manuel. *Los procesos de flexibilidad laboral en América Latina: experiencias y resultados*. En: *Revista Comercio Exterior*. [En línea] Vol. 56, No. 6 (2006); [Consultado 30 de oct. 2010]. Disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/92/1/Ibarra_int.pdf>

JUSTI, Juan Enrique. *Ciencia del Estado. Preparación y estudio introductorio de Omar Guerrero*. Traducción de Francisco Puig y Gelabert. México : Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006. 242 p.

MOORE, Michael. *Capitalismo: una historia de amor* [Documental], Estados Unidos: Producido por Dog Eat Dog Films, Overture Films y Paramount Vantage, 2009. 1 DVD, español subtulado, 120 minutos.

PUIGGROS, Adriana. *Educación neoliberal y quiebre educativo*. En: *Nueva Sociedad*. [En línea] No. 146 (1996); [Consultado 10 oct. 2010]. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/2549_1.pdf>

SOLANAS, Fernando "Pino". *Memorias del saqueo* [Documental]. Argentina: Producido por Cinesur S.A. ADR Productions y Thelma Film AG, 2004. 1 DVD, español, 120 minutos.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad: esbozos de la sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. México : 1996. 1237 p.



Aproximación econométrica al Índice de Desempeño Fiscal: una aplicación para el departamento de Antioquia.

José Daniel Morales Martínez*

César Augusto Moreno Monastoque**

* *Economista, administrador público y especialista en Administración Financiera.*

** *Tecnólogo en Contabilidad y Finanzas, administrador público y especialista en Administración Financiera*

Resumen

El presente estudio, expone metodológicamente la estimación de un modelo econométrico que permite la aproximación al Índice de Desempeño Fiscal establecido por el Departamento Nacional de Planeación - DNP - para la evaluación de la gestión financiera de las entidades territoriales, con el objeto de proponer una herramienta alternativa, práctica y sencilla, que mejore la calidad de los procesos de la gestión y toma de decisiones en materia financiera territorial. Los resultados, sugieren que el Índice de Desempeño Fiscal puede ser aproximado eficientemente a través de la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios - MCO, con errores robustos a la heterocedasticidad.

Palabras Clave: Desempeño fiscal, gestión financiera territorial, metodología de la econometría, Mínimos Cuadrados Ordinarios - MCO y errores robustos a la heterocedasticidad.

Introducción

A finales de la década de los años noventa, se presentó una situación de crisis en las entidades territoriales explicada en su momento por el incremento desmesurado del gasto frente a la generación de rentas propias, el inmanejable pasivo pensional y el escaso seguimiento a la gestión presupuestal, lo que a su vez condujo, a que estas perdieran la capacidad de pago para asumir sus compromisos financieros como a la generación de déficit fiscal. Adicionalmente,

$$\hat{\beta}_5 \text{ Fiscal} = \int f_m I_i$$

$X_{1i}, X_{2i}, \dots, X_{ki}$

$\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_6$

Indicador de sector fiscal

$$I_i = f(\alpha_0 + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \dots + \alpha_k X_k)$$

la recesión económica hizo que en 1999, el PIB registrara un decrecimiento del 4,2%, ocasionado por el deterioro de las finanzas públicas, el elevado déficit de la cuenta corriente, la caída del ahorro privado y la fragilidad del sistema financiero¹; frente a lo cual se implementaron medidas de esfuerzo fiscal y racionalización del gasto, en gran parte retomadas por la Ley 617 de 2000, así como de mejoramiento de los perfiles de endeudamiento² y generación de superávit en el balance fiscal territorial³.

Con motivo de lo anterior, el artículo 79 de la Ley 617 de 2000 estableció que es el Departamento Nacional de Planeación – DNP⁴, la entidad encargada de publicar en medios de amplia circulación nacional, los resultados de la evaluación de la gestión territorial. Por lo tanto, la evaluación fiscal de los municipios y departamentos, surge en el marco del desarrollo de la Ley 617, la cual establece los límites a los gastos de las entidades territoriales según su capacidad de generación de ingresos propios, para de esta manera, garantizar los recursos necesarios destinados a la atención de los compromisos financieros adquiridos y lograr el nivel de solvencia requerido para el cumplimiento de las funciones establecidas en la Constitución y la Ley.

Con la expedición de esta ley⁵, la medición del desempeño fiscal involucró la valoración de una serie de variables correspondientes a cada categoría de las entidades territoriales, que son utilizadas para la construcción de un indicador sintético de desempeño fiscal, que busca sintetizar en una sola cifra, el resultado de la gestión financiera de las entidades territoriales. Este indicador recibió el nombre de Índice de Desempeño Fiscal y desde el año 2000, es calculado anualmente por el DNP.

A continuación, se presenta paso a paso, a manera de

ilustración, una aplicación de la metodología de la econometría para la estimación de un modelo econométrico, que permita la aproximación al índice de desempeño fiscal que calcula el DNP, para una entidad territorial colombiana.



La metodología de la Econometría (aplicación)

1. Definición de una hipótesis o planteamiento del problema

Las técnicas estadísticas utilizadas por el DNP, para la elaboración del Índice de Desempeño Fiscal y la correspondiente clasificación de las entidades, se denominan: Análisis de componentes principales, análisis discriminante y metodologías de agrupamiento tipo “Clúster”.

La construcción del IDFI, se puede resumir de la siguiente manera⁶:

1. Determinación de una medida del sector que sintetice el grupo de variables que lo conforman, a partir del análisis de componentes principales. Lo anterior, se puede expresar formalmente para el sector fiscal y sus k variables de la siguiente forma:

$$\text{Indicador del sector fiscal} : I_i = f(\alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \dots + \alpha_k X_k)$$

2. Análisis de componentes principales sobre el sector fiscal para obtener el índice de desempeño global fiscal:

$$\text{Índice de Desempeño Global Fiscal} = f_m I_i; \text{ con } m = 1, \text{ que es el indicador de las variables fiscales utilizadas.}$$

Ahora bien, en la metodología establecida por el DNP, los indicadores sintéticos obtenidos son llevados a una escala que haga fácil su comprensión, aplicación e interpretación. Para lograr esta tipificación es necesario cambiar la escala, de manera que el rango posible de valores entre los cuales se encuentren los indicadores calculados, esté definido entre 0 a 100 puntos. Esta modificación en la escala, no afecta en ningún momento el ordenamiento que se obtiene con el índice inicial.

La calificación final se determina de la siguiente manera⁷:

$$\text{Calificación}_i = \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_4 + \alpha_5 X_5 + \alpha_6 X_6$$

Donde,

$i = 1, 2, \dots, 1098$ municipios o 32 departamentos

$\alpha_i = 1, 2, \dots, 6$ ponderadores estimados para cada uno de los indicadores calculados.

$X_i = 1, 2, \dots, 6$ número de indicadores incluidos en la evaluación.

Entonces, a partir de la definición de seis indicadores de gestión financiera territorial, y luego de agregarlos en un indicador sintético mediante la técnica de componentes principales, se realiza un escalafón o ranking de desempeño con base en este índice agregado. De esta manera, el indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado por las entidades territoriales en cada año y se encuentra definido entre un rango de escala que va desde 0 a 100 puntos, para el cual valores cercanos a 0 demuestran un bajo desempeño fiscal, mientras que valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró muy buenos resultados en materia fiscal.

Las variables utilizadas por el DNP para calcular el IDFI, corresponden a una serie de indicadores simples de gestión financiera territorial, los cuales se obtienen a partir del Sistema de Operaciones Efectivas de Caja¹. Estos indicadores se explican a continuación:

Autofinanciamiento de los Gastos de Funcionamiento: Mide qué parte de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación está direccionada a pagar los gastos de funcionamiento de la entidad territorial.

Magnitud de la Deuda: Es una medida de capacidad de respaldo, y se calcula como el valor de la deuda comercial como proporción de los ingresos totales.

Dependencia de las Transferencias de la Nación y las Regalías: Determina la importancia o el peso que estos recursos tienen en relación con el total de ingresos de la entidad territorial.

Generación de Recursos Propios: Calculado como la participación que tienen los ingresos tributarios en los recursos totales, determina la capacidad de la entidad territorial para



generar rentas propias.

Magnitud de la Inversión: Es el porcentaje del gasto total destinado a inversión; permite cuantificar la Formación Bruta de Capital Fijo¹¹ y el gasto en inversión social, en relación con los gastos totales.

Capacidad de Ahorro: Es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, es decir, el porcentaje de los ingresos corrientes que se destinan a financiar inversión y/o respaldar deuda pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, la hipótesis planteada en el presente documento, hace referencia a la posibilidad de estimar un modelo econométrico por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) que permita realizar una aproximación lineal al índice de desempeño fiscal, a partir de variables relacionadas con el índice sintético del DNP. Esto, con el objeto de establecer una metodología alternativa, que facilite el análisis financiero y la toma de decisiones fiscales en las entidades territoriales colombianas, para lo cual se desarrollará una aplicación econométrica para el departamento de Antioquia.

2. Recopilación de datos.

Para la construcción del modelo econométrico planteado, es indispensable contar con la información de cada una de las variables definidas. En este sentido, los datos que se utilizarán en el presente estudio, provienen de la evaluación del desempeño fiscal que realiza el DNP a las entidades territoriales colombianas. Dicha información es anualizada y su horizonte de tiempo, va desde el año 2000 hasta el año 2009. A continuación, se presenta la información oficial para cada una de las variables que determinan el IDF del departamento de Antioquia:

Cuadro 1.
Índice de Desempeño Fiscal e Indicadores de Gestión financiera del departamento de Antioquia. 2000 - 2009.

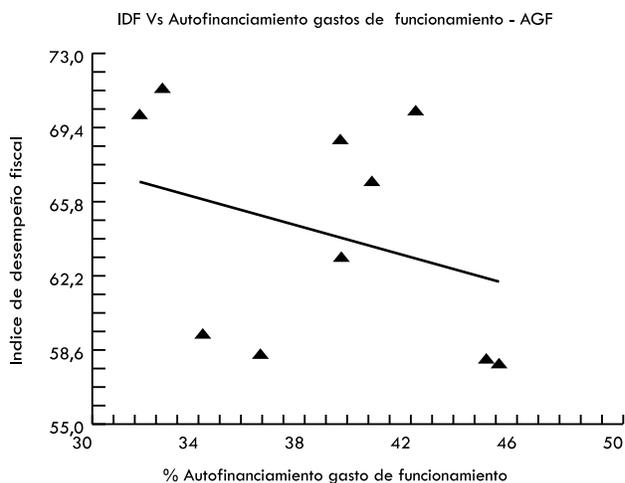
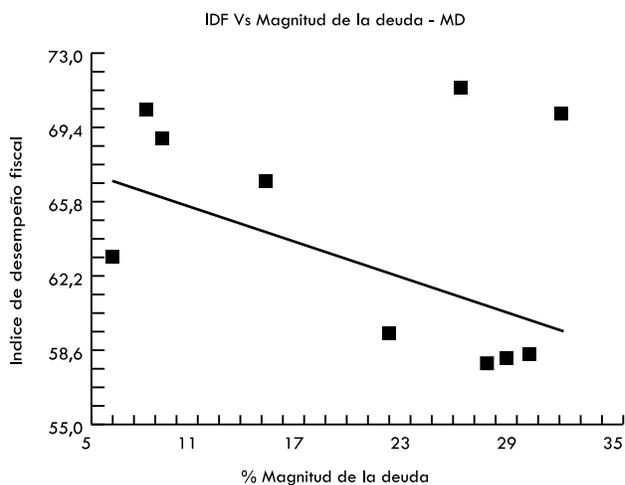
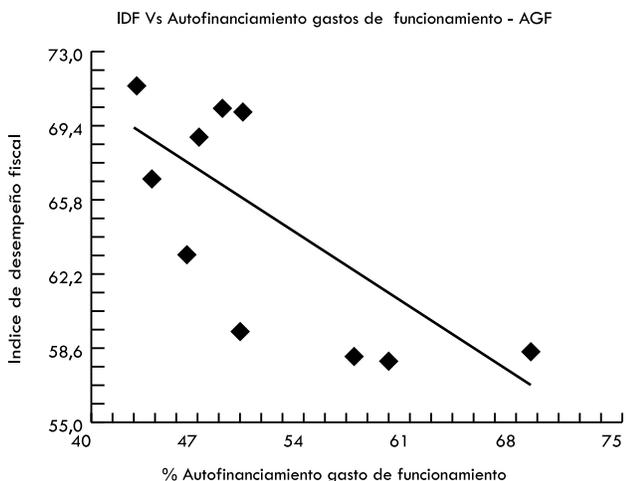
Año	Índice de Desempeño Fiscal	Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento	Magnitud de la deuda	Dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías	Generación de recursos propios	Magnitud de la Inversión	Capacidad de Ahorro
2000	58,42	68,98	29,74	36,26	25,10	67,20	35,37
2001	57,96	59,61	27,32	45,25	26,78	66,41	35,00
2002	58,19	57,33	28,43	44,77	44,35	61,32	24,75
2003	59,40	49,82	21,82	34,09	49,04	53,19	22,04
2004	63,13	46,31	6,18	39,31	34,69	57,69	39,92
2005	68,84	47,11	9,02	39,27	34,38	73,86	57,08
2006	70,24	48,65	8,10	42,11	45,83	75,90	52,03
2007	70,06	50,00	31,51	31,71	44,52	73,98	41,13
2008	71,33	43,00	25,86	32,57	45,23	74,84	44,07
2009	66,81	44,00	14,84	40,46	34,75	75,96	53,71

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

3. Especificación del modelo matemático

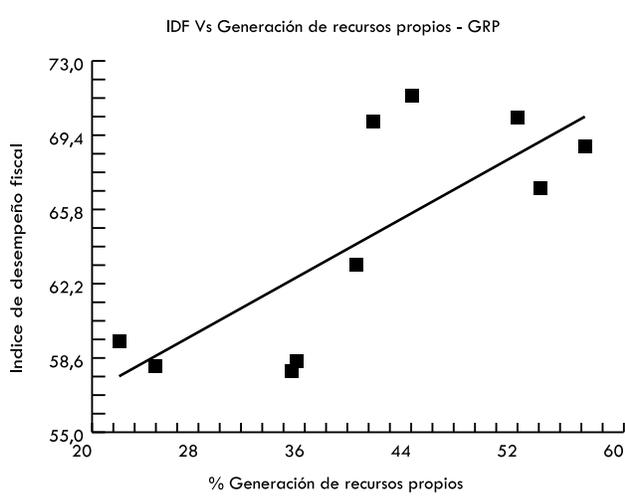
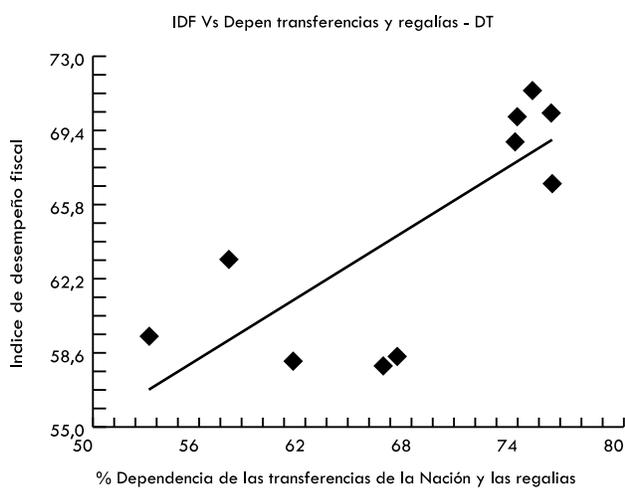
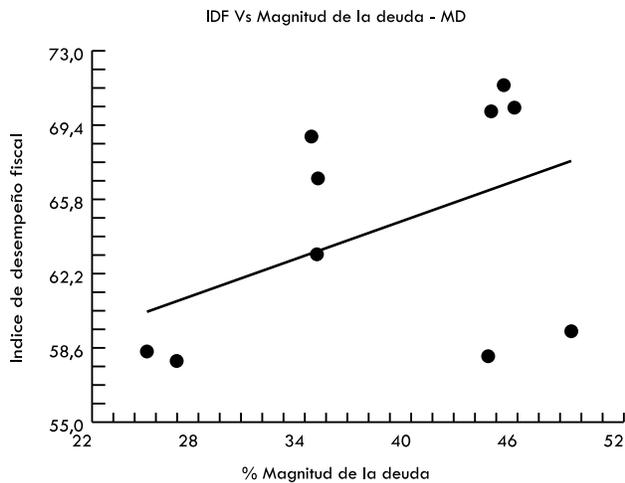
Para poder observar el comportamiento del IDF del departamento de Antioquia, en relación con cada uno de los indicadores de gestión financiera que lo determinan, se grafican los datos de estas variables en un diagrama de dispersión, como se muestra a continuación:

Gráfico 1.
Diagramas de dispersión IDF Vs
Indicadores de Gestión Financiera.
departamento de Antioquia,
2000 - 2009.



Esta metodología de análisis financiero del sector público, fue desarrollada por el Fondo Monetario Internacional.

El Corresponde a los recursos utilizados en la creación de nuevos activos productivos en la economía (instalaciones, vías, acueductos, etc.). También abarca la compra de activos ya existentes como edificios y terrenos.



pendencia de las transferencias de la Nación y las regalías, presentan una relación inversa con el IDF, lo que sugiere que entre mayor es la proporción de cada uno de estos indicadores, menor es el puntaje obtenido en el desempeño fiscal durante el periodo 2000 – 2009.

Por su parte, los indicadores financieros de generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro, muestran una relación directa con el IDF del departamento de Antioquia para dichos años, esto quiere decir, que en la medida en que fue mayor la proporción de estos indicadores, mayor fue también el resultado obtenido en el puntaje del desempeño fiscal de este departamento colombiano.

Ahora bien, a partir de las relaciones establecidas anteriormente, se puede realizar una primera aproximación a la formalización matemática que explicaría el índice de desempeño fiscal en función de las variables que lo determinan, a través del siguiente modelo matemático sencillo:

$$IDF_{Antioquia} = \beta_0 + \beta_1 AGF + \beta_2 MD + \beta_3 DT + \beta_4 GRP + \beta_5 MI + \beta_6 CA \quad (1)$$

Con la ecuación 1^{III} se afirma que el Índice de Desempeño Fiscal del departamento de Antioquia tiene una relación lineal con cada uno de los indicadores que lo definen, en la cual los betas ($\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_6$) se conocen como parámetros de esta función lineal y β_0 , es conocido también como punto de corte o intercepto.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Cálculos autores.

Estos diagramas de dispersión con tendencia lineal, muestran que los indicadores de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda y de-

III Donde: AGF = Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento; MD = Magnitud de la deuda; DT = Dependencia de las transferencias y las regalías; GRP = Generación de recursos propios; MI = Magnitud e la inversión y CA = Capacidad de ahorro

Los betas de la ecuación ($\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_6$), también se conocen como las pendientes de cada una de las variables del modelo en relación con el IDF. Estas pendientes, miden la tasa de variación del Índice de Desempeño Fiscal del departamento de Antioquia, por una variación unitaria en cada una de las variables que lo están determinando. En definitiva, cada una de estas pendientes reflejan el efecto (parcial) de una variable explicativa sobre el valor del IDF de la entidad territorial, cuando se mantienen constantes los valores de las demás variables incluidas en el modelo.

Los coeficientes $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_6$, pueden ser positivos o negativos, según el tipo de relación que exista entre las variables que explican el IDF del departamento. Según lo establecido a partir de los diagramas de dispersión, los coeficientes β_1, β_2 y β_3 , deberán tener signo negativo (relación inversa), mientras que los coeficientes β_4, β_5 y β_6 , deberán presentar signo positivo (relación directa).

4. Especificación del modelo estadístico o econométrico

El modelo puramente matemático establecido en la sección anterior, presenta limitaciones desde el punto de vista econométrico⁸, puesto que este modelo supone que existe una relación exacta o determinística entre el Índice de Desempeño Fiscal del departamento de Antioquia y las variables que lo explican. Esta situación muy pocas veces se presenta; lo más frecuente es que las relaciones sean de naturaleza inexacta o estadística, luego pueden existir otras fuerzas que están influyendo en la definición del mismo y no están incorporadas en el modelo matemático. La influencia de todas las demás variables que afectan IDF de esta entidad territorial, se agrupan bajo la variable u y se incorpora al modelo de la siguiente manera:

$$IDF_{Antioquia} = \beta_0 + \beta_1 AGF + \beta_2 MD + \beta_3 DT + \beta_4 GRP + \beta_5 MI + \beta_6 CA + u \quad (2)$$

Donde u se denomina: término de perturbación, error aleatorio o sencillamente el término de error, que es una variable aleatoria con propiedades estadísticas bien definidas. El término u , representa todos aquellos factores que afectan el índice de desempeño fiscal del departamento, pero que no fueron introducidas de forma explícita en el modelo, así como las fuerzas puramente aleatorias.

La ecuación 2 es un ejemplo de un modelo estadístico, empírico o econométrico, conocido como modelo de regresión lineal. En este tipo de modelos, la variable que aparece al lado izquierdo de la ecuación se denomina variable dependiente o explicada, mientras que las variables que aparecen al lado derecho, se conocen como variables independientes o explicativas. Para el caso analizado en este escrito, el IDF del departamento es la variable explicada y los indicadores

$$\beta_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_4 + \alpha_5 X_5$$

$$AGF + \beta_2 MD + \beta_3 DT + \beta$$

$$X_4 + \alpha_5 \quad 5$$

$$\beta_3 DT + \beta$$

de gestión financiera territorial que lo determinan son las variables explicativas.

5. Estimación de los parámetros del modelo econométrico

Con los datos obtenidos para el IDF y las variables que lo determinan, se deben estimar los parámetros del modelo econométrico planteado para este en el caso antioqueño. De esta forma, el modelo econométrico adquiere contenido empírico.

Uno de los procedimientos más conocidos para realizar esta estimación, es el denominado estimador de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Este procedimiento, plantea utilizar como estimación de los parámetros, aquella combinación de $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$ que minimice el término de error del modelo econométrico. Está claro que, si se dispone de los datos a priori para el conjunto total de la población objeto de estudio, se podrían calcular los respectivos parámetros asociados a la Función de Regresión Poblacional, la cual muestra la media, o valor medio de la variable dependiente correspondiente a cada valor de las variables independientes, como se presenta a continuación:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + U_i$$

Sin embargo, en la realidad, muy pocas veces se dispone de información a nivel poblacional. A menudo, sólo se tiene una muestra de la población, razón por la cual se debe estimar la función de regresión poblacional, a partir de la información muestral. De esta manera, se obtiene entonces la Función de Regresión Muestral, que resulta ser análoga a la función de regresión de la población, tal y como se presenta a continuación:

$$\hat{Y}_i = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{1i} + \hat{\beta}_2 x_{2i} + \dots + \hat{\beta}_k x_{ki} + e_i$$

Donde,

\hat{Y}_i = Es el estimador de la media condicionada de la población,

$\hat{\beta}_0, \hat{\beta}_1, \dots, \hat{\beta}_k$ = Son estimadores para $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$ respectivamente.

$x_{1i}, x_{2i}, \dots, x_{ki}$ = Es información muestral para las variables $X_{1i}, X_{2i}, \dots, X_{ki}$

e_i = Término residual o residuo, es análogo a u_i y se considera como su estimador.

El residuo se incorpora a la función de regresión de la muestra por las mismas razones por las que se incorporó u_i a la función de regresión poblacional. En este sentido, e_i representa entonces la diferencia entre los valores reales de Y_i y sus valores estimados a partir de la regresión de la muestra, es decir:

$$e_i = Y_i - \hat{Y}_i$$

$$= Y_i - (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{1i} + \hat{\beta}_2 x_{2i} + \dots + \hat{\beta}_k x_{ki})$$

Este término de error o residual dependería, evidentemente, del valor asignado a las estimaciones de los parámetros β ; pues bien, el método de (MCO), sugiere utilizar aquella combinación de parámetros estimados que minimice la suma al cuadrado de todos los errores cometidos para las “n” observaciones disponibles:

$$\hat{\beta}_{MCO} \rightarrow \min(S) = \min \sum_{i=1}^n (e_i)^2$$

Para obtener algebraicamente una expresión de cálculo operativa para los estimadores por MCO, se pueden utilizar métodos de derivación matricial o no matricial. Para objetos de este estudio, los cálculos de los estimadores muestrales del IDF del departamento de Antioquia, se obtienen a través del software de análisis econométrico RATS – Regression Analysis of Time Series.

En este orden de ideas, a pesar de que se tomaron los datos desde el momento en que se comenzó a aplicar la metodología del IDF por parte del DNP, esta totalidad de datos se considera como una muestra de una serie de tiempo que tiende a ser infinita, razón por la cual el modelo economé-



trico a estimar mediante la metodología de MCO, para el IDF de la entidad territorial bajo estudio, viene dado por:

$$IDF_{Antioquia} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 AGF + \hat{\beta}_2 MD + \hat{\beta}_3 DT + \hat{\beta}_4 GRP + \hat{\beta}_5 MI + \hat{\beta}_6 CA + e \quad (3)$$

La ecuación 3, corresponde a la función de regresión muestral del Índice de Desempeño Fiscal del departamento de Antioquia, y a partir de esta, se estimarán según lo planteado anteriormente, los parámetros de la ecuación 2.

Ahora bien, como primera aproximación se calcularon por MCO los estimadores correspondientes al modelo econométrico planteado en la ecuación 3. Los resultados de las salidas del software RATS se presentan a continuación:

Cuadro 2.
Primera regresión modelo IDF Antioquia

Linear Regression - Estimation by Least Squares			
Dependent Variable IDFAntioquia			
Usable Observations	10	Degrees of Freedom	3
Centered R**2	0.968012	Bar **2	0.904037
Uncentered R**2	0.999784	T x R**2	9.998
Mean of Dependent Variable			64.436099730
Std Error of Dependent Variable			5.596684815
Standard Error of Estimate			1.733736256
Sum of Squared Residuals			9.0175242120
Regression F(6,3)			15.1310

Significance Level of F	0.02407974
Log Likelihood	-13.67231
Durbin-Watson Statistic	2.220089

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif

1. Constant	48.02054725	15.37677563	3.12293	0.05235229
2. AGF	-0.09756034	0.17918415	-0.54447	0.62398079
3. MD	-0.00029517	0.37670005	-7.83579e-04	0.99942399
4. DT	-0.28060841	0.21534572	-1.30306	0.28354867
5. GRP	0.22872839	0.23139100	0.98849	0.39578774
6. MI	0.19348188	0.64985523	0.29773	0.78533637
7. CA	0.25444793	0.62370367	0.40796	0.71067006

Fuente: Software RATS. Modelo IDF Antioquia.
Cálculos autores.

Los resultados básicos incorporados en la salida de RATS, muestran el coeficiente de determinación (Centered R²), la prueba de significancia global (Significance Level of F), los coeficientes estimados para cada variable del modelo (Coeff), los errores estándar (Std. Error), el estadístico t asociado a cada variable (T-Stat) y el P-valor de cada variable incorporada en el modelo (Signif).

En los resultados anteriores, se puede observar que ninguna de las variables incorporadas en el modelo resulta ser significativa para el mismo, es decir, que no están contribuyendo a explicar la variable dependiente ya que el P-Valor asociado a cada una de las variables del modelo, es mayor al nivel de significancia establecido ($\alpha=0.05$). Esta situación puede presentarse debido a la violación de alguno de los supuestos del modelo de regresión lineal múltiple, en especial, por la presencia de multicolinealidad ó heterocedasticidad en el modelo econométrico planteado. La multicolinealidad⁹ se presenta cuando existe una fuerte correlación (relación lineal exacta) entre las variables independientes o explicativas de un modelo, lo que se traduce en un incremento de las varianzas de los estimadores que a su vez afecta negativamente las estimaciones y el análisis estructural del modelo. Por su parte, la heterocedasticidad¹⁰ se refiere a la situación en la cual la varianza de los errores o términos de perturbación, no son un número constante, lo que afecta la eficiencia de los estimadores (mínima varianza).

Para minimizar el efecto derivado de la presencia de problemas de multicolinealidad y heterocedasticidad en el modelo econométrico planteado para el IDF del departamento de Antioquia, se realizaron las siguientes acciones: En primer lugar, se analizaron las variables que podían estar presentando colinealidad, lo que produjo una nueva especificación econométrica para el modelo:

$$\hat{\beta}_{MCO} \rightarrow \min(S)$$

$$= \min \sum_{i=1}^n (e_i)^2$$

$$X_3 \quad \beta_5$$

$$IDF_{Antioquia} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 AGF + \hat{\beta}_2 \ln(SD) + \hat{\beta}_3 DT + \hat{\beta}_4 GRP + \hat{\beta}_5 MI + e \quad (4)$$

En la ecuación 4 se eliminó la variable de capacidad de ahorro, ya que por su naturaleza presenta una alta correlación lineal con otras variables explicativas del modelo y no contribuía de manera significativa a la explicación de la variable endógena. Por la misma razón, la variable magnitud de la deuda (MD) fue reemplazada por el saldo monetario de la deuda pública de la entidad territorial (SD). Es necesario precisar que los datos para esta nueva variable fueron deflactados y llevados a precios constantes de 2009. Adicionalmente, se realizó una transformación funcional (logaritmo natural) a la nueva variable incorporada, ya que el hecho de tratar variables en unidades monetarias y con valores positivos grandes, puede sobredimensionar la variabilidad de los datos, afectando la correcta estimación del modelo.

Por último, para minimizar los posibles efectos de la presencia de heterocedasticidad, se resolvió calcular los estimadores del modelo econométrico, a través del método de regresión lineal con errores robustos a la heterocedasticidad¹¹. Esta opción se calcula utilizando el software econométrico RATS.

De esta forma, se buscó mejorar la estimación de los coeficientes del modelo econométrico para el desempeño fiscal del departamento de Antioquia, minimizando los efectos causados por la presencia de problemas asociados con multicolinealidad y heterocedasticidad. A continuación, se presentan los resultados de la nueva regresión calculada para el modelo econométrico de la ecuación 4:

Cuadro 3.
Segunda regresión modelo IDFAntioquia

Linear Regression - Estimation by Least Squares
Robust Standard Error Calculations
Dependent Variable IDFAntioquia

Usable Observations	10	Degrees of Freedom	4
Centered R**2	0.993210	R Bar **2	0.984722
Uncentered R**2	0.999954	T x R**2	10.000
Mean of Dependent Variable	64.436099730		
Std Error of Dependent Variable	5.596684815		
Standard Error of Estimate	0.691776725		
Sum of Squared Residuals	1.9142201475		
Significance Level of F	0.00020035		
Log Likelihood	-5.92301		
Durbin-Watson Statistic	3.125451		

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif

1. Constant	114.1888304	7.7576049	14.71960	0.00000000
2. AGF	-0.1287714	0.0224021	-5.74818	0.00000001
3. MD	-4.7471524	0.4744898	-10.00475	0.00000000
4. DT	-0.2602856	0.0278140	-9.35807	0.00000000
5. GRP	0.0584479	0.0239586	2.43954	0.01470589
6. MI	0.3709022	0.0280539	13.22105	0.00000000

Fuente: Software RATS. Modelo IDFAntioquia.
Cálculos autores.

Según los resultados obtenidos, las pruebas de significancia individual para cada uno de los estimadores, muestran que todas las variables incorporadas en el modelo de la ecuación 4 resultan ser significativas. De esta manera, se puede establecer que el modelo econométrico que explica el IDF del departamento de viene determinado de la siguiente forma:

$$IDFAntioquia = 114.1888 - 0.1288AGF - 4.7471ln(SD) - 0.2603DT + 0.0584GRP + 0.3709MI \quad (5)$$

6. Contrastación de la validez del modelo e interpretación

Los resultados obtenidos en la estimación del modelo econométrico para el desempeño fiscal del departamento de Antioquia, muestran que el modelo calculado en la ecuación 5 es adecuado, tanto para análisis estructural, como para la realización de pronósticos o predicciones. Lo anterior se fundamenta en varios hechos: en primer lugar, los signos de los estimadores calculados son consecuentes con lo establecido en la especificación del modelo matemático. Adicionalmente, las pruebas de significancia individual reflejan que todas las variables están contribuyendo en la



explicación de la variable dependiente, ya que el P-Valor de cada variable, es menor al nivel de significancia establecido ($\alpha=0.05$). De igual forma, la prueba de significancia global, muestra que en conjunto todas las variables incorporadas en el modelo de la ecuación 5, contribuyen a la explicación de la variable dependiente. Por último, el coeficiente de determinación (R^2) del modelo estimado es igual a 0.99, lo que sugiere que el modelo estimado está explicando en un 99% la variabilidad total del índice de desempeño fiscal del departamento de Antioquia. Estos factores, demuestran que el modelo estimado es consistente desde el punto de vista estadístico.

En este contexto, es posible realizar la interpretación de los coeficientes calculados para el modelo. El coeficiente negativo de AGF sugiere que *ceteris paribus*, un incremento de un punto porcentual en el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento, da lugar en promedio, a una reducción aproximada de 0.13 puntos en el IDF para el caso estudiado. La interpretación para el coeficiente de SD, se debe realizar en el marco de los modelos lin-log, ya que a esta variable se le incorporó una transformación logarítmica. En este sentido, ante variaciones de un punto porcentual en el saldo de la deuda, el IDF de la entidad territorial analizada presenta una reducción en promedio aproximada de 0.05 puntos. En cuanto al coeficiente negativo de DT, se puede decir que *ceteris paribus*, un aumento de un punto porcentual en la dependencia de las transferencias y las regalías, ocasiona en promedio una disminución aproximada de 0.26 puntos en el IDF. Por su parte, el coeficiente que acompaña la variable GRP sugiere que manteniendo los demás factores constantes, un incremento de un punto porcentual en la generación de recursos propios en el departamento de Antioquia, da lugar a un incremento en promedio de

aproximadamente 0.06 puntos en el Índice de Desempeño Fiscal. Por último, el coeficiente de la variable MI señala que un aumento de un punto porcentual en la magnitud de la inversión, se refleja en un crecimiento promedio de aproximadamente 0.37 puntos en el IDF.

7. Aplicación del modelo en predicciones o previsiones

Dado que el modelo econométrico planteado para explicar el Índice de Desempeño Fiscal del departamento de Antioquia presenta características que corroboran su consistencia estadística, es posible utilizarlo para realizar predicciones o previsiones sobre la variable dependiente que se intenta explicar. Sin embargo, para desarrollar la proyección es necesario contar con datos para cada una de las variables que conforman el modelo. En este caso particular, se estableció una serie de supuestos ad hoc sobre estas variables, para poder obtener sus respectivos valores en el horizonte de proyección:

Tabla 1. Supuestos ad hoc para proyección de variables exógenas

Escenario optimista	
Variable	Supuesto
GRP	Aumenta un tercio de la desviación estándar de los datos históricos
SD	Disminuye un cuarto de la desviación estándar de los datos históricos
Escenario pesimista	
Variable	Supuesto
DT	Aumenta un medio de la desviación estándar de los datos históricos
AGF	Aumenta un tercio de la desviación estándar de los datos históricos
MI	Disminuye un medio de la desviación estándar de los datos históricos

Fuente: Cálculos autores.

Según los supuestos planteados, se proyectaron los valores de las variables exógenas del modelo econométrico para los años 2010, 2011 y 2012. Estos resultados se presentan a continuación:

Cuadro 4. Proyección variables exógenas según supuestos

Año	AGF	SD	DT	GRP	MI
2010	46,71	339.341	42,87	37,57	73,20
2011	54,82	296.564	45,28	40,39	70,44
2012	57,53	253.786	47,69	43,21	67,68

$$\begin{aligned}
 & + \alpha_6 X_6 + \beta_4 GRP + \beta_5 U_i \\
 & + \beta_1 \beta MI + \beta_2 CA + u \\
 & Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_k \\
 & = \alpha_1 X
 \end{aligned}$$

Fuente: Cálculos autores.

Ahora bien, los datos proyectados para cada una de las variables, se incorporan en el modelo econométrico estimado en la ecuación 5 para cada uno de los años correspondientes al horizonte de proyección. De esta manera, se obtienen las siguientes proyecciones para el IDF de Antioquia:

Cuadro 5. Proyección IDF Antioquia

Año	Índice de desempeño fiscal - Antioquia
2010	65,90
2011	64,01
2012	62,92

Fuente: Cálculos autores.

Con base en el modelo econométrico estimado en el presente estudio, y en los supuestos establecidos para las variables exógenas que lo componen, se estima que el valor promedio previsto para el del IDF del departamento, sea aproximadamente 65.9 en 2010, 64.01 en 2011 y 62.92 en 2012.



Conclusiones

1. Los argumentos presentados en desarrollo de una aplicación de la metodología econométrica, realizados de manera ilustrativa a un aspecto particular de la gestión financiera territorial, evidencian la importancia que reviste la utilización de métodos econométricos para el adecuado

y eficiente manejo de los recursos públicos en las entidades territoriales colombianas.

2. La hipótesis establecida en el artículo se corrobora, pues se demostró que el índice de desempeño fiscal que calcula anualmente el Departamento Nacional de Planeación, puede ser aproximado a partir de un modelo econométrico estimado por la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios – MCO con errores robustos a la heterocedasticidad.

3. De manera preliminar, se establece que las variables más importantes que determinan el Índice de Desempeño Fiscal del departamento de Antioquia son en su orden: la magnitud de la inversión, la dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías, y el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento.

4. Se establece que el modelo econométrico estimado posee un alto grado de utilidad, ya que permite realizar un análisis estructural del IDF del departamento, así como la proyección de valores promedio futuros para este índice. En esta medida, la aplicación metodológica presentada permite crear la posibilidad de que las distintas entidades territoriales construyan sus propios modelos, para contribuir en el mejoramiento de la toma de decisiones financieras en el ámbito local.



Citas de referencias

1 MORALES MARTÍNEZ, José D., et al. Transferencias intergubernamentales y esfuerzo fiscal: análisis para los municipios colombianos en el periodo 1987-2006. En: Política y Administración. No. 14, (may. 2009); p. 44.

2 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 358. (30, enero, 1997). Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. No. 42973. Art. 1.

3 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 819. (30, enero, 1997). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. No. 45243. Art. 2.

4 COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. (4, julio, 1991) con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo. Gaceta Constitucional. Bogotá, D.C., 1991. No. 116. Art. 343.

5 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 617 (6, octubre, 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2000. No. 44188. Art. 79.

6 COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y

SOCIAL. Documento CONPES 3165: Resultados de la gestión fiscal de los departamentos y municipios año 2000. Bogotá: DNP, 2002, p. 16.

7 COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios 2009. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2010, p. 21.

8 GUJARATI, Damodar. Principios de Econometría. Madrid: McGrawHill, 2006, p. 7.

9 GUJARATI, Damodar. Econometría. Ciudad de México: McGrawHill, 2010, p. 321

10 *Ibid.*, p. 365.

11 WOOLDRIGE, Jeffrey. Introducción a la econometría: un enfoque moderno. Madrid: Thomson Paraninfo S.A, 2008, p. 289.

Referencias bibliográficas

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 358. (30, enero, 1997). Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. No. 42973. Art. 1.

_____ Ley 819. (30, enero, 1997). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1997. No. 45243. Art. 2.

_____ Ley 617. (6, octubre, 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2000. No. 44188. Art. 79.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento CONPES 3165:

Resultados de la gestión fiscal de los departamentos y municipios año 2000. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, 2002. 48 p.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios 2009. Bogotá : Imprenta Nacional de Colombia, 2010. 280 p.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 13 ed. Bogotá : Temis, 2011. 231 p

GUJARATI, Damodar. Principios de Econometría. 3 ed. Madrid : McGrawHill, 2006. 546 p.

_____ Econometría. 5 ed. Ciudad de México : McGrawHill, 2010. 921 p.

MORALES MARTÍNEZ, José D., et al. Transferencias intergubernamentales y esfuerzo fiscal: análisis para los municipios colombianos en el periodo 1987 -2006. En : Política y Administración. No. 14, (may. 2009); p. 36 - 49.

WOOLDRIGE, Jeffrey. Introducción a la econometría: un enfoque moderno. 2 ed. Madrid : Thomson Paraninfo S.A, 2008. 960 p.

$$\begin{aligned}
 &_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_4 + \alpha_5 X_5 \\
 &AGF + \beta_2 MD + \beta_3 DT + \beta \\
 &4 \quad + \alpha_5 \quad 5 \\
 &\beta_3 DT \quad + \beta
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 &AGF + \beta MD + \beta DT \\
 &+ \beta_3 DT + \beta
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 &\hat{\beta}_{MCO} \rightarrow \min(S) \\
 &= \min \sum_{i=1}^n (e_i)^2 \\
 &X_3 \quad \beta
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 &= \sum_{i=1}^n (Y_i - \hat{Y}_i)^2 \\
 &Y_i - (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{1i} + \hat{\beta}_2 x_{2i} + \dots + \hat{\beta}_k x_{ki})
 \end{aligned}$$



Análisis de la Política Pública del manejo ambiental de los humedales del distrito capital 2007-2010

Grupo INAP

Grupo de investigadores en Administración Pública de la ESAP, conformado en febrero del 2011 a partir de la asignatura seminario del investigador del programa de pregrado en Administración Pública. Sus integrantes Andrés Felipe Barrios, Laura Cadena Rivera, David Hernando Cruz, Diana Delgado Jerez, Alejandra López Morillo y Giovanni Andrés Moreno Rozo, son estudiantes de X semestre de la jornada diurna de la sede central de la ESAP.



Introducción

La política pública distrital de conservación y manejo de humedales, está dirigida a detener y prevenir los factores de deterioro de los humedales del Distrito y a establecer planes de restauración ecológica. Se plantea, para su logro, una gestión multiinstitucional coordinada, la participación de la sociedad civil y su manejo como Áreas protegidas y componentes de la Estructura Ecológica Principal del Distrito y la región.

Los planes de mejoramiento ambiental de iniciativa del Distrito han buscado restaurar, conservar y evitar el deterioro de los humedales en Bogotá. Sin embargo, tanto los procesos de planificación urbana como la capacidad de maniobra institucional no van de la mano con estos instrumentos, generando contradicciones en la implementación de los mismos y entre los actores involucrados con estos procesos.

En ese sentido, encontramos que la política de humedales del Distrito es formulada en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 190 de 2004), el cual declara que estos cuerpos de agua hacen parte de la Estructura Ecológica Principal del Distrito Capital, que son elementos fundamentales del sector hídrico de la ciudad y que se encuentran dentro de la categoría de Parques Ecológicos Distritales de Humedal.

En el marco de dicha producción, los 13 humedales son declarados Parques Ecológicos Distritales de Humedal, pero solo 6 de ellos poseen los planes, que fueron formulados



❁ I. Tibanica ❁



❁ II. La Vaca ❁

en el marco de diversos convenios entre el 2007 y el 2009.

El presente documento es el resultado de la investigación realizada en la implementación de dichos planes de manejo ambiental. Aquí, se evidencia una pequeña parte del plano normativo, marco conceptual, el estado del arte de la problemática y la estructura organizacional y programática que ha preparado el Distrito para que estas acciones se lleven a cabo.



Metodología

El proceso de investigación permite identificar, comparar y evaluar los distintos procesos aplicados a los planes de mejoramiento ambiental. Para ello se requieren diferentes fuentes de información, a través de los informes emitidos por autoridades distritales relacionadas con el tema; la información financiera asignada a nivel distrital, los informes de los gestores sobre el estado de cada humedal y las dinámicas de priorización y viabilidad de las inversiones.

Igualmente, se diseñaron instrumentos, tales como entrevistas, encuestas, modelos de matrices para recolección, análisis y comparación de la información encontrada, que permitieron realizar un análisis de los diversos lineamientos de la política de planificación urbana, de la mano con los planes de mejoramiento, entre los que tenemos: la estructuración, financiación y la ejecución, todo ello para determinar cómo esta política ha contribuido a los procesos de recuperación de los ecosistemas.

Finalmente, una de las estrategias principales fue realizar

la visita guiada al humedal para determinar de manera empírica el estado de uno de ellos y los procesos de implementación que hay detrás los mismos. Sin embargo, se espera documentar esta visita en otro artículo.



Estado del arte

Una de las mayores problemáticas ambientales a las cuales se enfrenta el Distrito Capital es la de la pérdida progresiva de las zonas de humedales; “La Secretaría Distrital de Ambiente, SDA, afirma que actualmente la ciudad cuenta con 533 hectáreas de humedales, menos del 1% del área que estos cuerpos tenían hace medio siglo”¹. Los humedales de la ciudad representan uno de los ecosistemas estratégicos para la regulación del ciclo hídrico, además de ser un espacio en el cual logran establecerse varias especies de fauna y flora, logrando en su conjunto constituir un ambiente que debe ser protegido, conservado y preservado para mantener el equilibrio ecológico de la ciudad.

Algunos de los problemas que han contribuido a que las hectáreas de humedales disminuyan son: el vertimiento de residuos sólidos, líquidos y gaseosos tanto industriales como domésticos sin tratamiento que caen en las alcantarillas, llegando muchas veces a los humedales o también son arrojados directamente en estos cuerpos de agua. Ejemplo de ello es que en 2008 “la Industria Nacional de Gaseosas S.A. que embotella Coca-Cola, fue declarada responsable de contaminar el humedal de Capellanía”²... “Así lo estableció la SDA, la cual impuso a Coca-Cola una multa correspondiente a 435 SMLMV”³.

Están además las construcciones ilegales que han invadido estos ecosistemas. En el 2008 la SDA realizó un inventario “de las licencias urbanísticas y de construcción concedidas en las rondas de los humedales de la ciudad. El objetivo era detectar cuales edificaciones están invadiendo estos territorios...”²⁴. Un ejemplo de ello es el humedal El Burro ubicado en la localidad de Kennedy, del cual “solamente quedaron 18 hectáreas y un espejo de agua de menos de 1h”²⁵, a consecuencia de los urbanizadores ilegales que rellenaron el humedal con escombros, y de los vecinos del sector que arrojaron allí sus basuras.

Sin embargo, en los últimos años se ha empezado a tener conciencia de la importancia de los humedales como ecosistema estratégico y como regulador hídrico. Es por ello que el Distrito por medio de la SDA ha empezado a generar una serie de estrategias que promueven la conservación, protección y preservación de los humedales, la más importante es el Plan de Manejo Ambiental, PMA, expedido por medio de la Resolución 4383 de 2008, en el cual se buscan recuperar los 13 humedales con los que cuenta la capital, es decir, un PMA por cada uno. No obstante, para el 2010, “los únicos humedales que cuentan con un PMA son Tibanica, Córdoba, Techo, El Burro, Capellanía y La Vaca”²⁶.



Marco conceptual y teórico

En este apartado se desarrollaron los conceptos y líneas teóricas de la red básica de la política, partiendo de la definición de humedal, gestión integral del recurso hídrico, la gestión ambiental, la discusión sobre políticas públicas, y dentro de esta la de política ambiental, y finalmente el ordenamiento territorial. Generando un breve recuento podemos retomar lo siguiente:

✿ La política de humedales del Distrito Capital surge a partir de la necesidad de reconocer estos ecosistemas, como estructuras únicas y fundamentales para el equilibrio ecológico y ambiental, ya que concentran especies de fauna y flora, así como elementos importantes en la conformación tanto de un espacio ambientalmente único, como también de un espacio en el cual confluyen una serie de actores sociales, culturales, económicos y políticos, dado que se encuentran inmersos en un territorio. Por ello los gobiernos no solo a nivel nacional y distrital sino a nivel mundial han generado una serie de normatividad en materia ambiental y que en los últimos años se ha traducido, en la formulación de políticas públicas orientadas a la protección del medio ambiente y que se han articulado con el ordenamiento territorial para darle a estos ecosistemas y muchos otros la condición



de “áreas de especial importancia ecológica”⁷.

✿ La política pública se puede entender como el “conjunto de iniciativas decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”⁸, es por ello que la política pública implica un acto de poder e implica la materialización de las decisiones de quienes tiene el poder. Igualmente, otros autores clásicos de las políticas públicas la plantean como “el programa de acción de una autoridad pública”⁹ y de la misma manera su estudio desde la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, desde esta perspectiva se hace necesario el análisis del pluralismo y la racionalidad; el Public Choice desde la acción y el comportamiento y el paso por la racionalidad absoluta y limitada; así como también el análisis del Estado, su autonomía relativa y las corrientes que se derivan de su definición siempre en relación con las políticas públicas y por último un análisis desde los actores y el sistema; desde el neocorporativismo hasta el neoinstitucionalismo y el papel de las políticas en la revelación del Estado.

Otras definiciones de política pública apuntan a verlas como “un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas, influyendo de manera decisoria en la formulación y legitimación de la agenda pública a través de un proceso de interlocución y comunicación democrática entre sociedad y gobierno”¹⁰. Teniendo en cuenta a la CEPAL, y autores como Lahera, las políticas públicas, son definidas como soluciones específicas de cómo manejar asuntos públicos, además una buena política pública se expresa

en “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”¹¹.

❁ Los lineamientos del POT, reconocen a los humedales del Distrito Capital como parte del Sistema de Áreas Protegidas, definidas “como un conjunto de espacios de valor singular, cuya conservación es imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución cultural del Distrito. Este sistema es componente constitutivo de la Estructura Ecológica Principal, como red de espacios y corredores que sustentan la biodiversidad y los procesos ecológicos del territorio”¹². Es así como el régimen jurídico nacional considera a los humedales y sus zonas de ronda como bienes del dominio público hidráulico, por lo tanto adquieren el carácter de bienes de uso público, inalienables, inembargables e imprescriptibles y el uso y manejo de los ecosistemas de humedal del Distrito Capital, contempla la perspectiva de actuación y gestión territorial, comprometiendo la coordinación interinstitucional e intersectorial entre las diferentes instancias territoriales.

❁ Por otra parte, las características del Ordenamiento Territorial en el mundo, Massiris destaca:¹³

- Visión integral del territorio y multidimensionalidad de las políticas y planes de OT.
- Existencia de directrices jerarquizadas: nacional, regional, subregional, local.
- Sólida organización institucional para la gestión ordenadora que garantiza la orientación y coordinación horizontal y vertical de las entidades participantes en el proceso y la integración de las políticas y planes sectoriales y territoriales.
- Alta participación social y concertación de los escenarios futuros de OT.
- Valoración del OT como estrategia de apoyo para el logro del desarrollo sostenible.
- Respaldo político y financiero a los planes de OT.
- Disponibilidad de información de buena calidad y apoyo a las entidades productoras de información geográfica/territorial, las cuales se consideran fundamentales para el éxito del OT.

❁ La articulación entre política pública, ordenamiento territorial y medio ambiente se da por la



❁ III. El Burro ❁

necesidad de una gestión ambiental que tenga en cuenta los diferentes actores y en la que se demanda una participación articulada, coordinada y responsable, por parte de los mismos, buscando que a partir de la planificación y el OT, se promueva el desarrollo sostenible y la protección de la biodiversidad, así como la conservación, la protección, la mitigación, el aprovechamiento, el uso sustentable, restauración, y recuperación del medio ambiente.

❁ Instrumentos normativos y de planificación donde se pueden encontrar los planes de desarrollo son los POT, los EOT y los PBOT^I; instrumentos económicos y financieros son los estímulos a las entidades territoriales, tales como incentivos y compensaciones a regiones que protegen la oferta natural; los instrumentos administrativos e institucionales como las licencias ambientales^{II}; y un último instrumento que vendría siendo la base y el más importante: la **participación ciudadana** ya que esta genera una serie de dinámicas de responsabilidad del Estado en la preservación del medio ambiente y también de la sociedad civil, siendo el eje articulador de las políticas públicas y en este caso de las políticas ambientales, que se deben ver reflejadas en el caso de los humedales no solo en la estética urbana, sino en la conservación y la protección ecológica.

I El ordenamiento del territorio define la estructura ecológica principal de un territorio, los servicios ambientales que de ella se derivan y normatiza los usos del suelo del territorio (ya sean suelos de conservación-protección, suelos de producción agrícola y expansión urbana, suelos de adecuación, etc.).

II La licencia ambiental es un instrumento complementario del ordenamiento ambiental, en tal sentido es un instrumento de tipo administrativo válido en la gestión ambiental para la protección y uso sostenible del medio ambiente.



Desarrollo normativo

Para efectos del desarrollo del objetivo general de la investigación, el cual es: analizar y determinar por qué los planes de mejoramiento ambiental, siendo instrumentos que buscan la conservación de los humedales, han presentado varias contradicciones con los procesos de planificación urbana y con la capacidad institucional del sector ambiente a nivel distrital. Se desarrolla el marco normativo desde el reconocimiento de lo que se denomina humedal, hasta todos los cambios internacionales, nacionales y locales.

Así pues, sobre el marco normativo internacional, es importante resaltar la Convención RAMSAR, del año de 1971, documento de vital importancia debido a que en él se consideran las funciones ecológicas de los humedales y la importancia de estos como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora características, especialmente de aves acuáticas.

A nivel nacional tendremos como punto de partida la Constitución Política de 1991, que involucra de manera directa o indirecta la protección y el manejo de los humedales, estableciendo como obligación del Estado proteger y preservar los parques ecológicos, permitiendo así el goce a todas las personas de un ambiente sano.

Anterior a la Carta Política se resalta el Decreto Ley 2811 del año de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que considera el ambiente como patrimonio común, donde tanto los particulares como el Estado se encuentran involucrados en la preservación y manejo de este. Aquí se regula el agua en cualquiera de sus estados, la flora y la fauna. Posteriormente, se materializó y transformó en la Ley 99 de 1993.

Colombia ratificó los tratados internacionales de los humedales firmados en Río Janeiro y en Ramsar mediante la Ley 165 de 1994 y la Ley 357 de 1997 respectivamente. La Resolución N° 157 de 2004 MAVDT respalda y reglamenta el uso sostenible del manejo de los humedales, teniendo como documento base el Convenio de Ramsar y es mediante la Resolución N°196 de 2006 MAVDT como se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia.

En 2004 se recopila el Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 190, del cual es importante resaltar el artículo 79, que define el sistema de áreas protegidas del Distrito y los planes de manejo ambiental de dichas áreas. Los Parques Ecológicos Distritales de Humedal son: Humedal de Tibanica, Humedal de La Vaca, Humedal del Burro, Humedal



de Techo, Humedal de Capellanía o La Cofradía, Humedal del Meandro del Say, Humedal de Santa María del Lago, Humedal de Córdoba y Niza, Humedal de Jaboque, Humedal de Juan Amarillo o Tibabuyes, Humedal de La Conejera, Humedales de Torca y Guaymaral.

En 2006, mediante la resolución de la SDA se crea el Comité Distrital de Humedales definiendo así sus funciones, integrantes y responsabilidades para cada sesión. Para el año 2008, mediante la SDA en las resoluciones 1504 y 4383 son aprobados los PMA de los humedales de Córdoba y el Burro. Para 2009, son aprobados los PMA de los humedales: Techo, Vaca y Capellanía mediante las resoluciones 4573, 7473 y 7474. Para este mismo año, mediante la R° 5195 se declara medida preventiva para el cuerpo de agua ubicado en el interior del Parque Recreativo el Salitre. En el año 2010, mediante la resolución 3887 es aprobado el PMA del humedal Juan Amarillo.



Campo funcional organizacional de la política

A partir de la conformación del campo funcional se logró determinar qué unidades organizacionales de las entidades involucradas en la política operaban en el marco de esta. Así pues, es el paso preliminar a determinar el estado de implementación de los planes a partir de esta caracterización funcional, que implica un mecanismo de interesamiento en el marco de esta red.

De esta manera, encontramos que se aprecia una acción coordinada entre diversas instituciones del Distrito con el

fin de conservar y proteger estos ecosistemas hídricos. Para ello, se ha hecho un gran esfuerzo por parte de la administración para que cada uno de los procesos de esta política sea participativo y se logre la entera conciencia de la comunidad.

Igualmente, poco a poco se ha adecuado la estructura de las instituciones involucradas, y generado las condiciones para que sea efectivo el proceso de la política. En ese sentido, encontramos que el Distrito ha entrado a intervenir Empresas Industriales y Comerciales como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, donde a través del POT le designa la función de formular los PMA de dichos ecosistemas. Además de ello, se le ordena realizar todos los procesos investigativos y académicos necesarios para el mantenimiento, recuperación y manejo de dichos humedales en todos sus componentes.

Otras funciones importantes, las desempeña la SDA que tiene unidades organizacionales específicas en la regulación de este sector, al mismo tiempo que lo fue la creación del Comité Distrital de Humedales, en el 2006, que respondió a la estrategia de “Gestión Interinstitucional” de la Política de Humedales expedida por el Distrito Capital de la Ciudad de Bogotá, en la cual se estipulaba que el DAMA, en coordinación con la entidades del Sistema Ambiental del Distrito Capital y las redes y organizaciones sociales, debía crear dicho Comité, respondiendo así a la necesidad de articular la gestión ambiental y el ordenamiento territorial por medio de mecanismos de coordinación y apoyo estratégico en todos los niveles.

Humedales con planes de manejo ambiental. En esta parte del documento queremos presentar una comparación entre los diferentes PMA formulados por la EAAB y aprobados por la SDA, en base a un análisis realizado en un formato único, elaborado por el grupo INAP, para cada uno de los Planes de Manejo de Humedales que se están implementando en el Distrito. Para ello se tuvieron en cuenta los elementos comunes a los mismos, esto con el fin de comprender un poco la lógica para cada humedal y su comportamiento desde el diseño mismo.

En términos generales, se tuvieron en cuenta elementos tales como la problemática identificada para cada uno de ellos, los actores involucrados tanto institucionales como particulares, las estrategias, objetivos, programas y proyectos asociados, para con ello identificar en un primer recuento de cómo se dirige la acción sobre estos e inclusive determinar cómo se llevaría a cabo su implementación.

Situaciones Problema: Aunque se identifican múltiples problemáticas, existen unas comunes a los humedales, de acuerdo con su ubicación y el uso del suelo que se le da al sector. Entre estas se encuentran los siguientes: Alteración



❖ IV. Juan Amarillo ❖

del régimen hídrico y calidad del agua; Deterioro de los ecosistemas acuático, litoral y terrestre; Debilidad en los procesos de organización y sensibilización frente al humedal.

Además, una problemática fundamental es la disminución del área por procesos de invasión y urbanización, dejando dos fragmentos totalmente desconectados, colmatados, con un pronunciado déficit hídrico y fuerte presión social. Sin embargo, para algunos casos el problema más grande en que se encuentra el humedal, es la infraestructura vial proyectada, que ocasionaría efectos contraproducentes en el mismo.

Plan de acción. Al analizar este factor, nos encontramos con que se marca la diferencia concretamente entre un humedal y otro a partir de elementos tales como los objetivos, las estrategias, y los programas y proyectos. En ese sentido, se encuentran 1 o 2 Planes sin objetivos, algunos sin estrategias, y otros que carecen de programas, o tienen muchos respecto a los demás.

Programas: Al analizar este componente, se encuentra una ruptura respecto a los demás elementos, en términos de continuidad y repetición, a excepción de 3 humedales que tienen sus programas y proyectos en función de las estrategias de acción comunes, los demás plantean o muchos proyectos, o muchos programas, y estos se encuentran relacionados con:

1. El Saneamiento Predial del Humedal.
2. El saneamiento Hídrico.
3. La Recuperación Ecológica
4. Mecanismos de Manejo y Protección Socio Ambiental
5. Adecuación de uso del espacio público.
6. E inclusive un proyecto para la evaluación del impacto



Observaciones y conclusiones generales

Siendo los planes de manejo ambiental “instrumentos de planificación que orientan la gestión de un área protegida a partir de proyecciones a corto mediano y largo plazo, teniendo en cuenta realidades naturales, sociales, culturales e institucionales, así como las dinámicas territoriales y regionales en las que se ubica el área protegida.”¹⁴, no se puede comprender cómo la SDA y la EAAB-ESP aún no han formulado los PMA para los otros 7 humedales que hacen parte del Distrito, siendo estos ecosistemas tan vulnerables a la acción del hombre. Reconociendo los impactos negativos que se han presentado en los otros humedales, es prioridad que estos planes estén formulados, como bien se señala para proyectar el futuro de los mismos y protegerlos del crecimiento urbanístico y de los asentamientos ilegales de la ciudad.

En algunos PMA se evidenciaron procesos participativos en la elaboración de los mismos, al incluir a actores sociales en este, sin embargo otros carecen de ello y no evidencia como fue que se elaboró.

Para finalizar podemos determinar que muchos de los problemas que se presentan en los PMA están dados por el mal uso que se le da a los humedales, y esto podría ser debido a los imaginarios sociales que se tienen del mismo, ya que no son concebidos por la ciudadanía como ecosistemas vivos y de vital importancia para la ciudad, sino que son vistos como simples potreros, y esto debido a la falta de protección y al abandono por parte de la administración distrital y de las mismas organizaciones sociales.

Para ello es necesario comprometer a la ciudadanía en procesos de aprendizaje y de protección de los mismo, no como parques ecológicos sino como humedales, lo que realmente son, ya que la concepción de parque se encuentra relacionada con el juego, y los humedales no son parques sino ecosistemas, en los cuales habitan diferentes especies sensibles a la acción del hombre, por lo cual debe procurarse que las mismas acciones tomadas desde los PMA no generen otro tipo de impacto sobre los humedales, sino que procuren mantener el estado natural de estos cuerpos hídricos.

Al analizar la evolución de los gastos de inversión en el sector ambiente del Distrito Capital (especialmente aquellos destinados a la protección de los ecosistemas), encontramos que estos no siempre han avanzado de manera positiva, sino que han presentado grandes fluctuaciones entre el aumento y el descenso, una situación que hace muy irregular el gasto público de inversión y que puede poner en peligro la



sostenibilidad y el impacto de los proyectos destinados a solucionar las problemáticas ambientales de los ecosistemas de Bogotá. Esto porque al no existir un continuo aumento, o por lo menos estabilización, del gasto de inversión en dichos proyectos, los efectos positivos que se hayan obtenido en un año con grandes inversiones se perderán al año siguiente si se reducen drásticamente los recursos con los cuales se mantendrían dichos proyectos, por lo cual sería recomendable que la administración distrital no fuera tan discontinua en la apropiación de recursos si quiere obtener resultados palpables de sus gestión ambiental en el corto y mediano plazo.

En consecuencia, la discusión en torno a la implementación de los planes y a la trayectoria de la política pública, trasciende como lo pretendimos comprobar en un inicio, el plano ambiental de la estructura sectorial del Distrito y abarca un lugar fundamental de la sociedad y es el ordenamiento del territorio, dado la afectación directa que le produce al humedal, y la contradictoria ubicación institucional entre el Plan de Ordenamiento Territorial y la Política de Conservación y Recuperación de los Humedales; además, de los imaginarios sociales y las discusiones académicas desde los diferentes lugares que se pueden ubicar para el análisis.



Resumen

En el documento se presenta la síntesis del análisis institucional y social de una de las problemáticas que aquejan a la ciudad y a la administración distrital respecto a la conservación y recuperación de los humedales como cuerpos de agua

y ecosistemas fundamentales para el equilibrio de la vida. Se presenta la normatividad vigente en materia ambiental, la estructura institucional, y los procesos encontrados en la implementación de los Planes de Manejo Ambiental, reconociendo el caso particular del Humedal la Vaca, Sector Norte, en el cual se debate sobre la relación entre el ordenamiento territorial y las dinámicas urbanizadoras respecto a lo que implica preservar el medio ambiente y realizar acciones efectivas frente al mismo. Las contradicciones, que se evidencian en estos cuatro años de estudio, nos permiten concluir que los avances son resultado de la acción conjunta, de los ensayos y errores por parte de las distintas instancias administrativas y de la capacidad de presión y organización que ha tenido la comunidad. Sin duda, Bogotá constituye un ejemplo a seguir en cuanto a la política de recuperación de humedales se refiere, sin embargo, el camino aún no se ha terminado de transitar y las experiencias son fundamentales para llegar a un mejor modelo.



❖ V. Capellán ❖

**Cuadro.
Campos transversales por Unidades.**

CAMPO	ENTIDAD	UNIDADES
Formulación de directrices	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB	*5 unidades organizacionales
	Jardín Botánico José Celestino Mutis	* 1
	Secretaría Distrital de Ambiente	5 unidades
Organización y coordinación interorganizacional e intersectorial.	EAAB	* Gerencia General
	Jardín Botánico José Celestino Mutis	* Comité de dirección
	Secretaría Distrital de Ambiente	*8 unidades
	Comité Distrital de Humedal	
Participación ciudadana y asistencia a usuarios.	EAAB	* 1
	Jardín Botánico José Celestino Mutis	* 1
	Secretaría Distrital de Ambiente	*3
	Comité Distrital de Humedales	
Sistemas de evaluación, seguimiento y control.	EAAB	* 1
	Jardín Botánico José Celestino Mutis	* 1
	Secretaría Distrital de Ambiente	*6
	Comité Distrital de Humedales	

Prestación, integración y acceso a sistemas de información.	Jardín Botánico José Celestino Mutis	* 1
	Secretaría Distrital de Ambiente	*3
Producción y aplicación de normas.	EAAB	
	Jardín Botánico José Celestino Mutis	* 1
	Secretaría Distrital de Ambiente	*2

Elaboración Propia.



❖ VI. Córdoba ❖



Localización de los humedales con PMA:

Tibanica: el humedal de Tibanica se encuentra ubicado entre el municipio de Soacha y la localidad 7 de Bosa.

La vaca: El humedal de La Vaca se encuentra ubicado al sur-occidente de la ciudad de Bogotá, y pertenece a la Localidad de Kennedy.

El burro: El humedal El Burro forma parte de la subcuenca “El Tintal” que está ubicada en el sector suroccidental de la ciudad, en la localidad 8 de Kennedy.

Juan Amarillo: Se ubica en la localidad de Suba y Engativá, específicamente entre la autopista Medellín y la Transversal de Suba.

Capellanía: El humedal de Capellanía se localiza al occidente del Barrio Modelía y entre las Avenidas 13 y 26, en la cuenca del Río Fucha.

Córdoba: Se ubica en la localidad de Suba, entre la calle 116 y 127 y entre las avenidas Córdoba y Boyacá

Techo: El humedal de Techo está localizado dentro del perímetro urbano de la ciudad de Bogotá, en la localidad de Kennedy



Citas de referencias

1 ELESPECTADOR.COM. Bogotá busca recuperar sus humedales y cuencas. (2008); [Consultado el 8 de febrero de 2011]. Disponible en <<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-bogota-busca-recuperar-humedales-y-cuencas>>

2 ELESPECTADOR.COM. Multan a Coca-Cola por haber contaminado humedal de Fontibón. (2008); [Consultado el 8 de febrero] de 2011]. Disponible en <<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-multan-coca-cola-haber-contaminado-humedal-de-fontibon>>

3 *Ibíd.*

4 ELESPECTADOR.COM. En la mira invasores de humedales. (2008); [Consultado el 7 de febrero de 2011]. Disponible en <<http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso93872-mira-invasores-de-humedales>>

5 PEÑA, María C. El Burro se embellece. (2009); [Consultado el 8 de febrero de 2011]. Disponible en <<http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso103505-el-burro-se-embellece>>

6 ELESPECTADOR.COM. Distrito invertirá más de 17 mil millones en saneamiento de humedales. (2010); [Consultado el 8 de febrero de 2011].



Disponible en: <<http://www.elespectador.com/articulo185442-distrito-invertira-mas-de-17-mil-millones-saneamiento-de-humedales>>

7 COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Política de humedales del Distrito Capital. Departamento Administrativo del Medio Ambiente. (2005); [Consultado el 18 de mayo de 2011], p. 16. Disponible en <http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/polti_humedales_.pdf>

8 ORTEGA, José Emilio et al. Política Ambiental: Política Pública. (2006); [Consultado el 18 de Mayo de 2011].]. p. 3. Disponible en: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/unc/paper33.pdf>>

9 MENY Yves. THOENIG, Jean - Claude. Teoría, En "Las políticas públicas". Barcelona : Ariel, 1992.

10 VÁSQUEZ Miguel Ángel. Políticas Públicas ambientales. Una reflexión. En: Las políticas públicas y los compromisos de la investigación. México : UNAM. 2009, p 14.

11 LAHERA, Eugenio. Política y Políticas públicas. Santiago de Chile : CEPAL, 2004, p 8.

12 COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Op. cit., p 18.

13 MASSIRIS CABEZA, Ángel. Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Bogotá: (2000); [Consultado el 12 de Mayo de 2011]. Disponible en <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>>

14 OBSERVATORIO AMBIENTAL DE BOGOTA. (2011); [Consultado el 12 de abril de 2011]. Disponible en <<http://oab.ambientebogota.gov.co/index.shtml?s=I&id=520&v=I#>>

Referencias bibliográficas

CALLON, Michel. Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Briec. Law, J. En: Power. Action and Belief: A

New Sociology of Knowledge? Londres: R.K.P., 1986.

COLOMBIA. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Política de humedales del Distrito Capital. Departamento Administrativo del Medio Ambiente. (2005); [Consultado el 18 de mayo de 2011], 120 p. Disponible en <http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/polti_humedales_.pdf>

ELESPECTADOR.COM. Bogotá busca recuperar sus humedales y cuencas. (2008); [Consultado el 8 de febrero de 2011]. Disponible en <<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-bogota-busca-recuperar-humedales-y-cuencas>>

_____ Distrito invertirá más de 17 mil millones en saneamiento de humedales. (2010); [Consultado el 8 de febrero de 2011]. Disponible en: <<http://www.elespectador.com/articulo185442-distrito-invertira-mas-de-17-mil-millones-saneamiento-de-humedales>>

_____ En la mira invasores de humedales. (2008); [Consultado el 7 de febrero de 2011]. Disponible en <<http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso93872-mira-invasores-de-humedales>>

_____ Multan a Coca-Cola por haber contaminado humedal de Fontibón. (2008); [Consultado el 8 de febrero] de 2011]. Disponible en <<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-multan-coca-cola-haber-contaminado-humedal-de-fontibon>>

LAHERA, Eugenio. Política y Políticas públicas. Santiago de Chile : CEPAL, 2004. 32 p.

LOZANO AYALA, Alejandro. Aspectos sobre políticas públicas. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. 2008. 162 p.

MASSIRIS CABEZA, Ángel. Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Bogotá: (2000); [Consultado el 12 de Mayo de 2011]. Disponible en <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>>

MENY, Yves, THOENIG, Jean - Claude. Teoría, En Las políticas públicas. Barcelona : Ariel, 1992, p. 7-82.

OBSERVATORIO AMBIENTAL DE BOGOTÁ. (2011); [Consultado el 12 de abril de 2011]. Disponible en <<http://oab.ambientebogota.gov.co/index.shtml?s=l&id=520&v=1#>>

ORTEGA, José Emilio et al. Política Ambiental: Política Pública. (2006); [Consultado el 18 de Mayo de 2011].]. 18 p. Disponible en: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/unc/paper33.pdf>>

PEÑA, María. C. El Burro se embellece. (2009); [Consultado el 8 de febrero de 2011]. Disponible en <<http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso103505-el-burro-se-embellece>>

VÁSQUEZ Miguel Ángel. Políticas Públicas ambientales. Una reflexión. En: Las políticas públicas y los compromisos de la investigación. México : UNAM. 2009, p 14.



❁ VII. Techo ❁

Referencias de imagen

I. Humedal Tibanica.
Fuente: <http://www.barriosdebogota.com/wp-content/uploads/2009/04/tibanica-300x225.jpg>

II. Humedal La Vaca.
Fuente: http://www.semana.com/photos/generales/ImgArticulo_T1_70746_2010319_203016.jpg

III. Humedal El Burro.
Fuente: http://likeheavi.Wikispaces.Com/file/view/salida_al_yulo20.Jpg/127609709/salida_al_yulo20.Jpg

IV. Humedal Juan Amarillo.
Fuente: <http://laurithadmg.blogspot.com/2010/02/humedales-en-bogota-localidad-engativa.html>

V. Humedal Capellania.
Fuente: <http://c0364889.cdn2.cloudfiles.rackspacedcloud.com/wp-content/uploads/2009/02/humedal.jpg>

VI. Humedal Cordoba.
Fuente: <http://bogowiki.org/img/humedal%20de%20cordoba,%20flora>

VII. Humedal Techo.
Fuente: <http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/php/noticias08.php?id=1020>



El arte como asunto de Administración Pública

Semillero Plástica Pública Estanislao Zuleta

Este semillero, se inscribió en la línea de políticas públicas y gobernabilidad de la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública. Se trabajó el tema de políticas públicas de arte en el Distrito Capital de Bogotá en los cuatro últimos periodos de gobierno. El tutor del proyecto fue el profesor Hernán Vásquez Rocha, y está conformado por: Marcela Fernanda Pardo García, Laura Pinilla Moreno, Paola Vargas Vaca, y Silvia Penagos Téllez.



Resumen

El presente documento, tiene como objetivo mostrar la exploración de la relación entre políticas públicas y arte, que se logró a través de la experiencia del semillero *Plástica Pública: Estanislao Zuleta*, desde la mirada del arte como asunto público, las políticas de Estado y de Gobierno y su aplicación dentro del campo Administrativo Público. Por otro lado, interesa resaltar el papel de la Administración Pública en temáticas relacionadas con el arte.

Palabras clave: Investigación exploratoria, arte, políticas públicas, Administración Pública

Inicialmente, el semillero entendió la investigación como un proceso de adquisición de habilidades, aptitudes y saberes para la comprensión de problemáticas y fenómenos de lo público. Sin embargo, para la obtención de este propósito, se consideró que no era posible llegar adecuadamente a él sin un *esquema de investigación*, entendiendo este como “la preparación de las condiciones que posibiliten la recogida y análisis de los datos en forma que se aspire a combinar resultados relevantes en la finalidad investigadora con economía en el procedimiento”¹.

Dentro de este esquema, se indagó a través de la *investigación exploratoria*, considerada como una etapa inicial de la investigación, siendo la etapa más importante de la misma, debido a que si esta no se realiza con éxito, toda la investigación se verá afectada. Se sustenta en las ideas presentadas por Mills en la imaginación sociológica¹.



Exposición Ferrari Bogotá. Tomada por: Marcela Pardo.



Exposición Ferrari Bogotá. Tomada por: Marcela Pardo.

Teniendo en cuenta, que la temática de investigación es la relación entre políticas públicas y arte, se abordó desde tres escenarios: por un lado, la normatividad de las políticas públicas de arte y por otro, un abordaje desde los hechos artísticos y finalmente, la articulación conceptual de estas dos relaciones.

Con respecto al primero, se indagó acerca de las rutas que condujeran a la adquisición de referentes legales y normativos respecto a las políticas públicas, las artes y la cultura. Dicho proceso, delimitó los actores, las disciplinas artísticas, los ámbitos de acción de las políticas públicas, tanto en la Nación y el Distrito en un periodo comprendido entre 1995 y 2009. Sin embargo, en este proceso se encontró que dentro del saber administrativo público no ha sido desarrollado el tema de arte y cultura. De esta forma, la documentación principal estuvo en el ámbito de otras disciplinas.

Con respecto al segundo escenario, es decir a las prácticas y expresiones artísticas, cada sector nos permitió identificar diferentes variables (actores, hechos, procesos) las cuales intervienen en el campo artístico. A partir de los anteriores escenarios, se plantearon relaciones, que seguramente conducirán a la comprobación de hipótesis de relación causal entre variables.

Este esquema, permitió un distanciamiento con el llamado método científico -que proviene de las ciencias naturales,

¹ Wright Mills, en la imaginación sociológica señalaba la etapa inicial de la investigación como la etapa más difícil de desarrollar, pues no sólo se construye las bases de la investigación sino que también se están construyendo los hábitos del hacer investigativo. Véase, MILLS C., Wright. La Imaginación Sociológica. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. (Apéndice: La Artesanía Intelectual).

y asumir una actitud constructivista frente a un proceso de investigación, lo que conllevó a abordar la investigación desde preguntas esenciales y sencillas, surgidas de la exploración misma. Así, se hizo una apuesta por el diálogo de saberes, entendiendo que el tema a investigar se cruza por múltiples disciplinas, lo cual implica una exploración transdisciplinar que permite el descubrimiento de relaciones intrínsecas entre las políticas públicas nacionales y distritales y las dinámicas que entre estas se desarrollan.

Este objeto de investigación, es una pregunta que no ha tenido respuesta desde la Administración Pública, debido a que desde este campo de saber se han desconocido sectores como el artístico y el cultural.

La pregunta esencial en esta investigación y a la cual se da respuesta en este documento es ¿por qué existe una relación entre las políticas públicas y la cultura, tomando como caso específico el arte en el contexto actual?

Para dar respuesta a ello, primero se aborda el arte como asunto público; segundo, las políticas públicas de Estado y de gobierno y por último, su relación en el campo administrativo público.



El arte como asunto público

¿Por qué hablar de políticas públicas de Estado y de gobierno en las artes? A través de la historia, el arte en todas sus expresiones ha sido pilar fundamental en la construcción estatal, en la consolidación de gobiernos y en la identidad

de los pueblos; por ejemplo, la iconografía religiosa fue asociada durante largo tiempo con la política colombiana, específicamente con el Estado colombiano, durante el gobierno del presidente conservador Laureano Gómez, quien relacionaba a los iconos con representantes del Estado la iconografía religiosa del Sagrado Corazón de Jesús y la Virgen María².

Sin embargo, esta asociación no sólo era de carácter iconográfico, sino que permeaba las diversas estructuras y manifestaciones propias del gobierno y el Estado, como las celebraciones o eventos públicos que estaban precedidas de una manifestación religiosa o iconográfica, permeando así la identidad de los pueblos y la misma identidad del Estado, generando un imaginario colectivo (desde lo iconográfico); de cómo debe entenderse a una nación y a un Estado, se cita: “Durante las primeras décadas del siglo XX, en el seno de la iglesia se crearon varias asociaciones para contrarrestar el efecto del comunismo. En aquéllas, como Acción Católica, para las cuales el Sagrado Corazón era de importancia, se hacía un llamado a los laicos “Para salvar a la Patria de las ruinas de la ignorancia de la religión”.³”, reflejando claramente el vínculo iconográfico con la filosofía de Gobierno.

Lo que infunde el ícono del Sagrado Corazón, es una suma de tradiciones católicas y conservadoras, afines a las propuestas de la iglesia en ese momento. Por parte de la Iglesia Católica, fue invocado en un contexto en el cual incendiaba los ánimos en contra de los liberales. Lo más sorprendente, sin embargo, fue que todos los líderes liberales y conservadores de la época aceptaron la imagen del Sagrado Corazón como símbolo de pacificación. “Por ello, durante las primeras décadas del siglo pasado crecieron las organizaciones de culto, se sancionaron leyes, se erigieron monumentos y se celebraron fiestas a su nombre”⁵.

Con lo anterior, se acepta que la cultura se ve afectada por decisiones de gobierno, que a su vez, en el caso del Sagrado Corazón, son transversales a la religión católica. Se reflejan culturas y prácticas artísticas incluidas y excluidas; en donde el cuerpo estatal, el poder público y las diferentes formas de organización desde la sociedad, establecen niveles de interacción frente y con respecto al arte, en la cual puede primar un discurso gubernista con ideologías concretas detractando una mirada creadora de este. El arte como eje de creación en una sociedad puede llamar la atención en un sentido político, convirtiéndose así, en un objetivo esencial de interés público.



El arte en las políticas públicas

En cuando al ámbito político, se pueden entender tres significados (cuyo origen se puede comprender mejor con los siguientes términos): (a) *Policy*: [las políticas], y como tal, hacen referencia a las políticas públicas, es decir, son el resultado de una dinámica política. (b) *Politics*: [la política]. Es el proceso en el que juegan dinámicas entre lo político y las organizaciones (intervienen los actores políticos, la socialización política, la cultura política, los medios de comunicación y la opinión pública). (c) *Polity*: [lo político]. Es la parte institucionalizada y formal dentro de la estructura interna del aparato estatal. (Interviene el sistema de gobierno, el sistema electoral, el sistema de partidos)⁶.

Es necesario tener en cuenta estas tres situaciones dentro de lo político para poder indagar sobre la relación/influencia del arte y la política. Sin embargo, dentro de un análisis más específico, se estudian las políticas públicas (*Policy*) que, en un sentido general, son el resultado de un proceso social en el que un gobierno gestiona (por medio de sus decisiones) acciones⁷. A su vez, dentro de las políticas públicas, también se habla de *política de Estado* como todo aquello que un gobierno desea implementar en forma permanente para que trascienda a través del tiempo, sin que se vea afectado por uno o varios cambios de gobierno. Así, es como debe entenderse que la *política de gobierno* dura mientras esté vigente el gobierno que la concibió.

Por medio de las políticas públicas, puede establecerse

la ruta de trabajo que un gobierno propone en cuanto el arte como asunto público. Un análisis de estas propuestas, comprende la información específica en torno al beneficio social (o impacto) generado, que a su vez, permitirá convertirse en una herramienta valiosa para el diseño de política más coherente en cuanto al arte.

Como consecuencia, el arte -que hace parte de un sector cultural- se considera como un asunto público, es decir, de interés hegemónico, gubernamental estatal y social, entonces, este mismo debe ser tratado como *política de Estado*, y como *política de gobierno*.

El análisis de la acción del Estado en materia de arte (políticas públicas de arte), permite no sólo hacer referencia a los resultados de gobierno cuando gestiona, sino también aportar en la discusión frente al mismo gobierno y frente al mismo Estado. Esta doble relación, se concreta debido a que el Estado materializa los idearios sobre nación, país, cultura, sociedad y arte, que se piensan y se deciden desde el aparato estatal para extenderlo a las sociedades, institucionalizándolas y reglándolas. Adicionalmente, deslegitima cualquier esfuerzo o producción artística que no se encuentre dentro de los límites de la institucionalidad, dando origen al Arte de Estado, incluso, a la Cultura de Estado.



Los desafíos desde la Administración Pública

Es un hecho que lo artístico, es trastocado por lo político en cuanto las decisiones de los agentes públicos, estatales y gubernamentales, influyen directa y/o indirectamente en el contenido de lo que se puede entender por arte, afectando su práctica y su relación con la sociedad para la construcción de cultura. Sin embargo, el panorama en Colombia demuestra que no hay un interés real para este sector, lo cual se demuestra en el reflejo en las políticas públicas. Para lograr un efecto contrario, es necesario poner en alto el papel del arte dentro de los diferentes gobiernos y que éstos a su vez, den no sólo una respuesta efectiva en las decisiones de gobierno, sino que también se gestionen como políticas de Estado.

Por otro lado, es necesario generar acciones desde el saber administrativo público, para el cual, se plantean los siguientes desafíos: aportar a la visibilización del arte, a partir de investigaciones y estudios de la materia para que ayude al Estado en el diseño e implementación de políticas; y que a su vez, el diseño de estas no caiga en discursos gobernistas e intereses particulares dentro de una sociedad democrática, y sobre todo, no intervengan con la actitud creadora del arte. Finalmente, la Administración Pública



Ministerio de Cultura Tomada por: Marcela Pardo.

brinda herramientas de acompañamiento en el ciclo de política pública, como lo es, la evaluación de impacto o metodologías de implementación de política.



Conclusiones

¿Por qué preguntarse por las políticas públicas y su relación con el arte en el contexto actual? Entendiendo el arte como manifestación, creación y recreación que tiene impactos sobre la sociedad y sus formas de organización, además de ser un elemento de cohesión social e identitario de los individuos, constituyéndose en un factor clave en la historia y construcción de las sociedades y los Estados: es un asunto público, es decir, de relevancia para las sociedades y que procura una intervención Estatal para su desarrollo. En este sentido, es en definitiva un campo de estudio de la Administración Pública, dado que los alcances de su estudio permiten analizar diferentes tendencias entre la relación arte y Estado, y los aportes de ésta, seguramente permitirán entender, analizar y aportar a la construcción de políticas, y a situar el papel del arte como un saber importante en la construcción e interacción social.

A la Administración Pública le compete, con respecto al arte y a la política pública cultural, ejercer un liderazgo integrador que permita articular las diferentes demandas de artistas y públicos como componente del desarrollo integral del país; que permita el acceso a bienes y servicios culturales de manera amplia para los diferentes públicos.



Citas de referencia

1 SELLTIZ, Claire y otros. Métodos de investigación en las relaciones sociales. 8 ed. Madrid : Rialp, 1976, p. 87. (Especialmente el Capítulo III: Esquema de Investigación)

2 LLERAS FIGUEROA, Cristina. ¡Detente! El Sagrado Corazón de Jesús y la política Colombiana En : Colección de objetos testimoniales [en línea]. (1950); Disponible en <<http://www.museonacional.gov.co/inbox/files/docs/cscjesus.pdf>>

3 AYAPE, Eugenio, Fray. Problemas de Acción Católica. En : LLERAS FIGUEROA., Cristina. ¡detente! El Sagrado Corazón de Jesús y la política Colombiana (1950); p. 7. En Colección de objetos testimoniales [en línea]. Disponible en: <http://www.museonacional.gov.co/inbox/files/docs/cscjesus.pdf>

4 LLERAS FIGUEROA., Cristina. ¡detente! El Sagrado Corazón de Jesús y la política Colombiana (1950); p. 7. En Colección de objetos testimoniales [en línea]. Disponible en: <http://www.museonacional.gov.co/inbox/files/docs/cscjesus.pdf>

5 *Ibíd.* p.4.

6 AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (ed.), Estudio Introductorio En Problemas públicos y agenda de Gobierno, Colección antología de política pública. México : Miguel Angel Porrua, 2000, v.2, p. 22.

7 *Ibíd.* p.38.

Referencias bibliográficas

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (ed.), Estudio Introductorio En Problemas públicos y agenda de Gobierno, Colección antología de política pública. México : Miguel Angel Porrua, 2000. v.3, 288 p.

LLERAS FIGUEROA, Cristina. ¡Detente! El Sagrado Corazón de Jesús y la política Colombiana En : Colección de objetos testimoniales [en línea]. (1950); 12 p. Disponible en <<http://www.museonacional.gov.co/inbox/files/docs/cscjesus.pdf>>

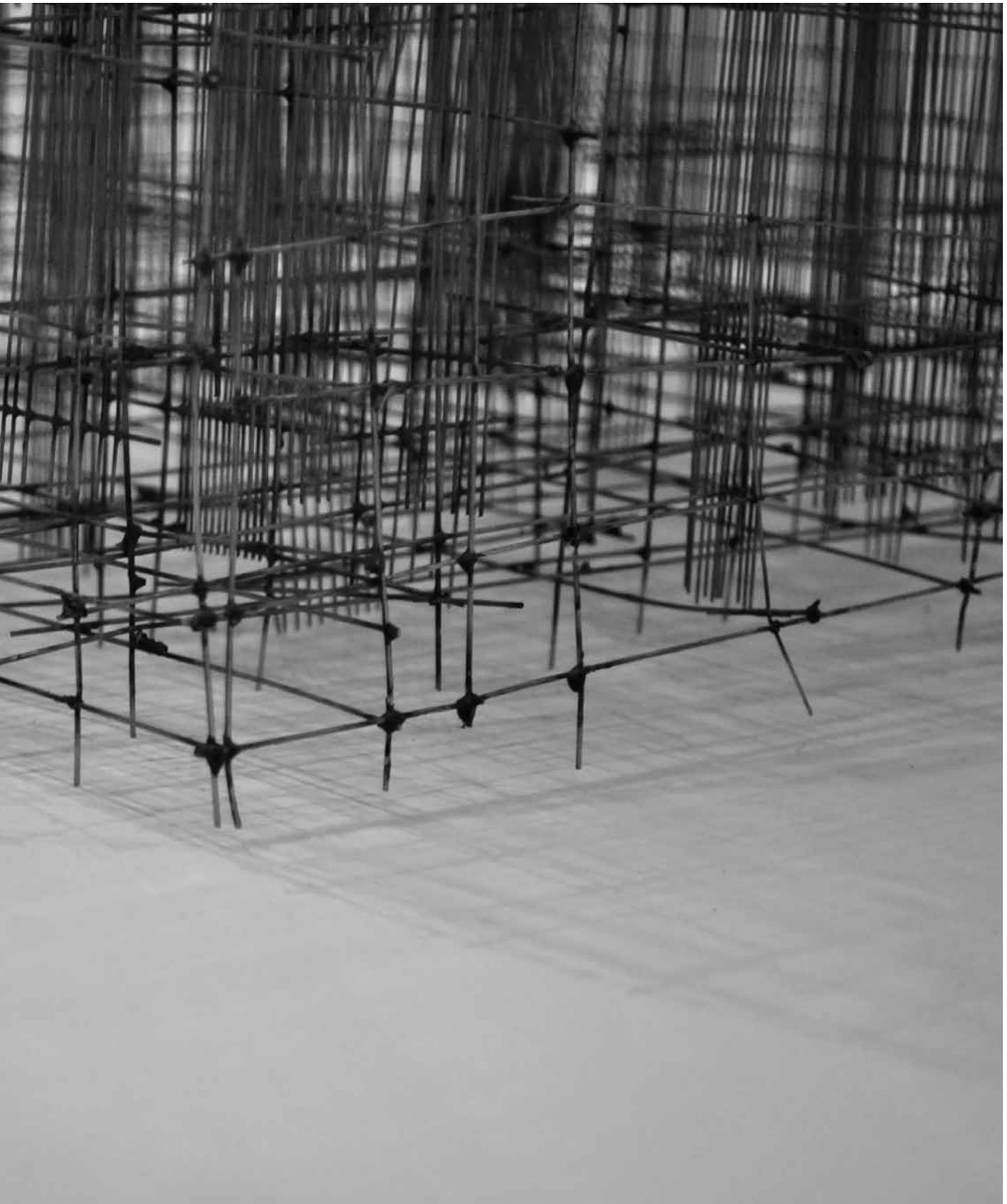
MILLS C., Wright. La Imaginación Sociológica. 2 ed. México : Fondo de Cultura Económica, 1964. (Apéndice: La Artesanía Intelectual). 236 p.

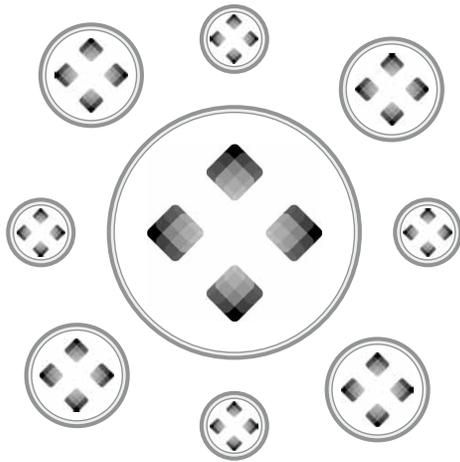
Plan Nacional de Cultura 2001-2010. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/>

SELLTIZ, Claire, et al. Métodos de investigación en las relaciones sociales. 8 ed. Madrid : Rialp. 1976.



Exposición Ferrari Bogotá. Tomada por: Marcela Pardo.





Negro amor inconocible

Edisson Gómez Pineda



Noche lúcida, noche negra y hambrienta de espanto. Noche bella a la que me introduzco, me vuelvo negro, me vuelvo invisible en el campo. Hay polvo, hay ratas, hay chulos y lechuzas. A unos les veo los ojos macabramente brillantes, a otros los escucho en el silencio, y al polvo me lo trago, cual oleada de viento.

Soy un tipo raro –me dicen-, pero solo soy un noctámbulo fanático: me despierto a media noche con todas las luces apagadas, me baño, me cambio, me peino... La noche me ha dado el instinto de ver lo que no veo, de encontrar en lo oscuro lo que el sol no me deja ver: encuentro mis cosas, mis trabajos, mi ser, mi amor, mi encanto. Si. Mi encanto, mi amor, mi Caroline, mi rubia de ojos claros, 59 90 61, mi princesa. A ella también la encontré invisible a media noche, me encontré con su ternura, sus caricias y su suave canto susurrando a mis oídos mientras nos uníamos....

...Y es que al presunto suegro no le agrado, no me puede ver ni en pintura, pues si me viese en alguna pintura, sabría cual es el tipo que ha usurpado la decencia de su hogar, que hace a media noche saltar a su hija por la ventana, atravesar potreros y caminos para encontrarse con la luz lunar, proyectada en el contorno de mi rostro. Pero tampoco puede enterarse que Caroline salta la ventana, pues sería capaz de amarrarla, y amarrada yo no podría bien amarla.

Las tinieblas me han dado todo lo que tengo: todas las noches en la esquina, manos tiernas mis bolsillos de billetes llenan, mientras mis labios sus bocas besan, sus cuerpos



lamen, su placer sacian. Gracias a la noche que hace invisible sus, mis, nuestros rostros... Pueden nuestros cuerpos ciegos sudorosos entrelazarse, mientras los bolsillos de mi pantalón quitado, de dinero se siguen llenando. Soy capaz de atender a cuatro pares de manos femeninas durante una sola noche, y esas manos me mantienen por semanas.

Realmente ha sido algo muy difícil decidir, ya que aunque adoro la noche y las tinieblas, las cuales me lo han dado todo, tendré que divorciarme de ellas para entregarme a mi Caroline.

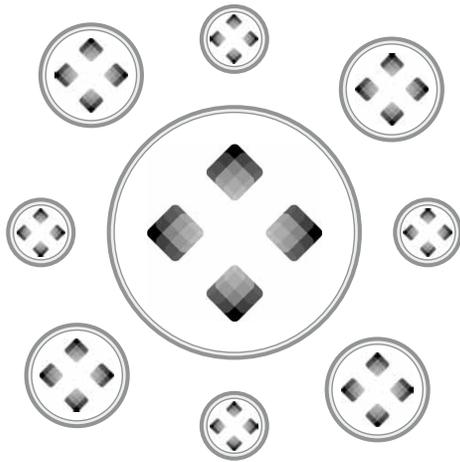
Pero Caroline no sabe lo que vengo haciendo ni lo sabrá, pues hoy me divorciare de las tinieblas: empaco mis pertenencias, pues esta noche huiré de la noche y de estas tierras, para instaurarme bajo el sol en lejanos lugares, a vivir con mi amor la vida normal de un campesino labrador. Así, después de caminar con mí amor toda la noche, agarrado del brazo de Caroline, me despido de las tinieblas al amanecer, al asomar los primeros rayos de luz ya en tierras lejanas.

Ya instalados, ya avanzada la mañana, tomo mi hacha y voy al denso monte, al bosque de altos árboles, para así maltratando mis manos, asesinando, descuartizando árboles, con esfuerzo, con sangre verde, roja e intenso dolor, ganarme el pan con el fin de mantenerme y mantener a mi amor.



De repente, de espaldas, un fuerte golpe se me asesta, me arroja contra el piso, me hace ver gris el verde vivo. Antes de caer inconsciente, soy consciente del ataque: “Maldito sol” mi mente exclama.

Cuando vuelvo abrir los ojos me reencuentro con las tinieblas, entonces dos manos se me acercan... Impresionado, por vez primera en mi vida les hablo, les pregunto a ellas: “¿Quién eres?” y estas con su voz tierna lentamente me responden: “Te fuiste al día, luego pensé que no regresabas, así que vine por ti, a buscarte para amarte, pues no podemos nunca separarnos...”



Los hilos invisibles*

Cristian Andrés Salazar

*Estudiante de VII semestre de Administración Pública.
Sede central, jornada nocturna.*

A Alejandra López M.

*Ce grand malheur de ne pouvoir être seul...
La Bruyère*



Un nadie sin tierra

La noche caía sobre la ciudad, y con ella, un aire metálico y oscuro que se clavaba sobre los pechos de los habitantes como un espeso cuchillo de niebla. Los transeúntes que se aventuraban por las calles, se veían amenazados por algunas gotas de lluvia que comenzaban a caer violentamente sobre el asfalto gris, dejando sobre éste una especie de marcas que parecían cartas suicidas que expresaban un último adiós líquido sin precisar un por qué... Y así, la ciudad parecía dormir lenta e impasiblemente sobre los rastros y huellas de los habitantes, que como insectos, huían del agua como si escaparan de un predador.

A esa misma hora en el interior de un gran bus, como si colgaran de un útero rojo, viajaba una masa de habitantes grises como la noche, colgados de las ventanas, sostenidos unos a otros, comunicándose entre sí, solo por el rumor vagos de suspiros, por el calor de roces prohibidos, por el aire espeso y gris de la ciudad, por miradas atrevidas cuyos ojos expresaban al mismo tiempo la nostalgia por algún mundo ficticio, la melancolía de algún otro paraíso perdido, la tristeza de estar allí, de ser ellos, de vivir esa

* Ensayo presentado en la asignatura de quinto semestre jornada nocturna, Cultura y Desarrollo Humano, del programa Administración Pública de la ESAP. Agradezco al docente Mauricio Téllez, por su colaboración, apoyo y enseñanza durante dicho semestre.

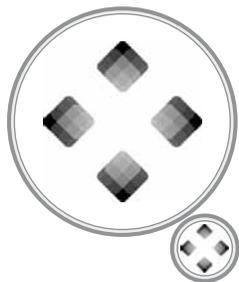


vida, y el deseo de vivir otra que aunque desconocida, era más añorada que la que tenían.

Entre los viajeros del bus, estaba Tzvetan Deivos, con su alto y largo cuerpo doblado hacia adelante, con su crespo y rubio cabello enredado en profundos pensamientos, mirando por la ventana sin ver, respirando el aire sin olerlo, viviendo en un estado de inercia, perdido en lo más profundo de una dolorosa meditación: Tzvetan había nacido hacia 34 años en esa misma ciudad... Huérfano de inmigrantes polacos que habían llegado al país siendo aún jóvenes... Consecuencia, como le dijeron en una ocasión, de la invasión alemana a Polonia en 1939... Sus abuelos y otras familias de origen judío habían salido en un tren nocturno de la ciudad de Bydgoszcz con rumbo al puerto de Swinoujście, donde esperaba un barco que los llevaría rumbo a Dinamarca o a Finlandia. Durante el recorrido, en los casi veinte compartimentos del tren murieron cientos de hombres y mujeres por la -"tristeza de abandonar su tierra"-, y por la física hambre que tuvieron que padecer... Ambos tenían 12 y 14 años y dolorosamente recordaban que al llegar al puerto, a escasos metros del ansiado barco, una tropa alemana emboscó a la población y sin mediar palabra abrió fuego contra ellos. Con un rictus amargo en los labios y, lágrimas petrificadas en sus ojos, su madre solía decir que "las balas parecían una tormenta de abejas que llovían sobre los cuerpos que caían por doquier, tu abuelo

tuvo la fuerza suficiente para meternos a tu padre y a mí en el barco, justo antes de morir sobre unos maderos por una bala que le había perforado un pulmón... ¡Mataron a todo el mundo, sólo unos pocos sobrevivimos!, pero ese nefasto día cuando murieron nuestros padres también fue el día que nos conocimos tu padre y yo... A las dos horas cuando supimos por boca de un marinero que no iríamos a costas danesas, sino a un país lejano del que nunca habíamos oído hablar, que nos prometimos mutuamente no abandonarnos nunca. Semanas después arribamos a una Colombia, y junto con otras familias nos adentramos en este país hasta llegar a la Bogotá, y comenzamos juntos, tu padre y yo una nueva vida, como una familia, y cuando tú llegaste sentimos la alegría más grande del mundo, a pesar que nosotros ya estábamos demasiado viejos para tener bebés".

Tzvetan tenía muchos dolores profundos en su corazón, cuando recién cumplió los 17 años, sus padres murieron, su madre de un paro cardíaco, su padre a la semana siguiente,



tal vez cumplió su promesa de no abandonar nunca a su esposa. Pero también, Tzvetan era un hombre triste porque no sabía nada más de su historia, salvo lo que le contaron sus padres. Y el dolor más grande de todos, era el que padecía a diario... Él tenía el porte europeo, los ojos, el color de la piel, la forma de los labios, el tipo y color de su cabello, e incluso la risa, y la timidez engendrada desde niño, hacían a quienes le rodeaban, creer que él era extranjero, que no era de aquí, y por tanto lo trataban diferente porque lo creían especial. Pero él en su bendita ignorancia, no sabía absolutamente nada de Europa, no sabía nada de su familia antes de llegar a Colombia, ni siquiera conocía Polonia el país de sus padres y abuelos ni siquiera hablaba o comprendía su lengua... No se sentía polaco pero tampoco se le permitía considerarse colombiano aunque hubiera nacido y vivido en esta tierra... Tzvetan sentía que aunque hablara su mismo idioma, no se comunicaba con ellos, porque no lo consideraban su igual, sino un ser distinto, lejano y distante hasta las entrañas, quienes en su época de estudiante o en el mismo trabajo e incluso en la iglesia que frecuentaba, lo excluían de sus juegos, de invitaciones a tomar café o cerveza, e incluso el simple hecho de no tener una pareja, porque habían visto en el "polaco" un ser huraño y mezquino, además de mentiroso, que no quería contar nada de su historia, y que los consideraba a ellos inferiores, con el pretexto de la ignorancia de su pueblo, porque cuando le habían preguntado de dónde era, él había contestado en un tono parco y bucólico que era bogotano... Y entonces no le creían y le increpaban una burla inexistente y peor aún, lo rechazaban porque creían que los rechazaba por chismosos en su vida, y lo trataban de racista y de maldito nazi, mientras él se recreaba en un mundo solitario cada vez con menos contactos, sólo con sus pensamientos, dolores y meditaciones...-¿Nazi yo? maldita mierda- se dijo -no soy

nazi, no soy una mentira... nunca he sido una mentira, pero la única maldita verdad es que no sé de dónde vengo y estoy sólo... ¡Cómo duele esta puta soledad...!



El deslumbramiento

Esa última frase le iluminó tétricamente la sonrisa por un segundo, y pensó que para ser humano necesitaba de otros humanos, y deseó ser un dios hecho a mano para crear humanos a imagen y semejanza suya con los que pudiera sentirse entre iguales... no que lo adoraran como un dios, sino que lo quisieran como uno de ellos...

Absorto como estaba, no reparó en que el bus había iniciado el recorrido después de abrir y cerrar sus puertas en la Estación de los Héroes, sólo cuando en su hombro sintió un empujón que le resultó incomodo salió de su mundo de divagaciones... Pero al levantar sus ojos, y ver por encima suyo, tuvo el más hermoso de los deslumbramientos: justo a su lado se hallaba una hermosa mujer de cabello negro, contextura gruesa y ojos profundos como la noche, pero cálidos como una mañana de verano en Bogotá... Tendría unos 24 años y llevaba unos pantalones negros y una camisa leñadora roja con gris, cubierto todo su cuerpo por una chaqueta impermeable que goteaba silenciosamente... Miró instintivamente por la ventana y al ver que llovía en la ciudad, pensó que la lluvia era la música de una ciudad sorda, era la música de una ciudad sin músicos... La muchacha llevaba dos maletas con las cuales de forma malabarística intentaba colgarse de los rieles del bus. Al ver de forma más detallada que una de esas maletas era una caja de algún instrumento musical, Tzvetan hizo algo que nunca había hecho en su vida, no era un acto heroico, pero tampoco era menos que eso: este hombre tímido e introvertido de 34 años, que en su interior odiaba a la gente porque la gente lo odiaba a él, se levantó de su asiento solamente para cederle el asiento a ella... Ella, le regaló una sonrisa muda, que más parecía una mueca de alivio mezclada con frío, que un gesto de agradecimiento, pero para Tzvetan, fue el signo más claro de bondad y amabilidad del mundo... Y entonces pensó: - ella es la música más pura en esta oscura ciudad de mierda -, Y viendo a la mujer no con sus ojos sino con su corazón optó por llamarla para sí mismo, para su existencia misma: Sofía.

"Sofía" era hija de un reconocido político de provincia, que había escalado su posición en el partido hasta llegar a ser uno de las figuras más notables del mismo. Se radicó en Bogotá para que sus tres hijas -Sofía era la menor- tuvieran una mejor calidad de vida e ingresaran a los mejores colegios de la capital... Con los años, Sofía se graduó del Marymount, y al presentarse la oportunidad de entrar a la

universidad, le manifestó a su padre el deseo de estudiar política para ser cómo él. Sin embargo, su padre de forma categórica y dulce se opuso a su deseo: - mi niña consentida, yo he vivido lo bastante en este mundo como para saber que si bien la política es un arte, no es un arte noble como tú crees, por el contrario, es el arte de las mentiras, es el arte hecho por gente sin escrúpulos... Gente como tu padre que carga en sus hombros la responsabilidad de destruir vidas para construir puentes, la responsabilidad de quemar cientos de hectáreas de café para poner centros comerciales, la responsabilidad de no haber reprobado el desalojo de familias enteras de un pueblo, para construir el club que a ti y a tus hermanas tanto les gusta... Y la lista no acaba ahí, es tan larga como vergonzosa... - Y tomándola entre sus brazos, agregó: - mi amor hermosa, tú eres muy hábil con la música, si me quieres, dale a este viejo la alegría de verte progresar, conviértete en el músico que yo no pude ser, se el músico de nuestra familia. - A partir de ese momento, el destino de Sofía estuvo delineado por su propia amargura, su padre la había condenado a ser algo que ella no quería ser, pero, ¿cómo hacer para no defraudarlo?, ¿por qué no darle esa alegría que le había pedido tan tiernamente después de lo que él había hecho con ella? Estas preguntas la acompañaban a diario, incluso después de tomar la decisión de independizarse de sus padres y alquilar el apartamento donde vivía actualmente. Estas preguntas eran su principal motivación y la acompañaban a todas partes, ese día en especial este par de preguntas eran la causa que volviera a casa a esas horas. En ese momento timbró su teléfono celular... -Aló?, hola amiguis... Bien ¿y tú? no... No... Mi cora, imposible, mañana tengo la audición a las siete en punto y tú sabes que si entro a esa orquesta mi papá se va a poner súper feliz, por eso lo hago... Si cora... A la siete. Menos mal mañana no tengo pico y placa... Sí marica que mamera me tocó andar hoy en bus todo el día... Pues tú qué crees... No te burles que no es gracioso, además nada que ver conmigo... Con este clima andar en bus es deprimente... Sí, tu sabes que no me gusta... Sí... Eso mismo... ¿Qué? ¿Pirry y Juancho?... ¿No tienen plata? uy marica que boleta... No pues nada, si no tienen plata nos vamos a San Andrés las dos solas y conseguimos levante... Si cora llámame mañana a las diez y te recojo en la U... Bueno... Gracias... Yo también... Picos... Chao... Chao...



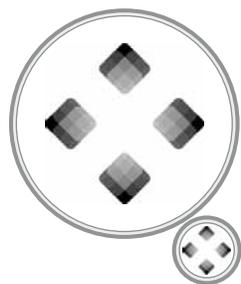
La calidez de la coincidencia

Con disimulo Tzvetan había escuchado atentamente la

conversación de Sofía... El tono de su voz era una tonada que él no había tenido la oportunidad de degustar antes... Y quiso que esa voz se quedara por siempre en sus oídos así fuera en forma de eco... Todo lo contrario a esa voz infrahumana que acababa de avisar el lugar de la próxima parada: la suya.

Cuando salió del bus... Vio con alegría que Sofía había bajado también... Y cuando caminó por fuera de la estación atravesando la autopista hacia el occidente, al ver hacia atrás, le sorprendió que Sofía a una prudente distancia seguía sus pasos, envuelta en sus maletas, envuelta en el humo de un cigarrillo... Tzvetan quiso acercarse a ella y ofrecerle su ayuda para llevar alguna de sus maletas pero le dio pánico, tuvo miedo de (su) reacción, miedo a que como todos los demás, ella también pensara algo de él que no era... Tzvetan no tenía fundamento para creer que Sofía (no) fuera diferente a los demás, porque tenía esperanza en ella. Caminó más despacio para estar atento por si acaso alguien se acercaba a ella con malas intenciones...

dobló por la segunda esquina a mano derecha... camino por un estrecho andén y llegó a la puerta del edificio donde se ubicaba su apartamento, buscó la llave de la puerta en el bolsillo, cuando de repente lo sorprendió la presencia de alguien a sus espaldas... Instintivamente giro su cuerpo con violencia... Y quedó para su asombro a escasos treinta centímetros de Sofía... Ella no lo reconoció... Incluso tal vez en el bus ni siquiera lo hubiera visto... Él le obsequió una sonrisa de saludo e instintivamente para disimular su timidez se dispuso a abrir la puerta, mientras le preguntó: - disculpe... El entrometimiento... ¿Vive usted en este edificio?... Que pena... Que le pregunte... Pero nunca la había visto antes... -- Si señor vivo aquí hace cerca de seis meses, en el apartamento 206. -- ¿El... 206?, yo... Vivo en el 205... Al lado de su apartamento... Somos vecinos... Pero nunca nos habíamos visto... --- Y más animado continuó hablando mientras abría la puerta --- Ve a lo que es el destino, veníamos en el mismo bus y vivimos en el mismo edificio pero no nos conocíamos --- y ella respondió con un tono de impaciencia --- interesante, pero que pena señor con usted porque no me fije en esos detalles, y disculpe, ¿se demora en abrir la puerta?, --- justo antes de contestarle que no, y mientras la puerta se abría lentamente, incluso con la llave caliente en la cerradura, Sofía con una especie de agresiva delicadeza hizo a Tzvetan a un lado y entró al edificio justificándose con él de su conducta mientras subía las escaleras que se encontraban en frente de ambos y que parecían unas manos de madre dispuestas a recibirlos con alegría --- que pena con usted señor, con su permiso, per-



done no poder entablar una conversación más amena esta noche pero tengo un poco de afán, perdone que no lo espere para dialogar --- Tzvetan quiso responderle, pero cuando pensó la respuesta más acertada ella ya había subido hasta el segundo piso y sólo quedaba una estela de polvo que flotaba por cada pisada suya, hasta que fue tragada en el hall del segundo piso por una atemorizante y lúgubre oscuridad --- maldito bombillo, volvió a dañarse – fue lo único que Tzvetan pensó --- ojalá ella no tropiece, y mañana mismo hablo con el administrador para que lo cambie.

Eran las diez y media de la noche cuando Tzvetan se sentó en su escritorio, en la calidez de su solitario apartamento, lleno tan solo de las fotos de sus padres, lleno tan sólo de silencio... Abrió su maleta y sacó de ella el libro que había encargado por internet exactamente dos meses atrás, pero que llegaba ese día como una bendición... El libro había sido escrito sobre el origen del apellido Devian y los árboles genealógicos que se desprendían de éste incluyendo la familia Deivos, es decir, ese libro era una hermosa entrada a su pasado e historia que tanto anhelaba. Con la alegría más grande del mundo inició la lectura de lo que él consideraba como sus raíces... Su historia perdida por memorias apagadas del presente... Ojeó con gran avidez las tres primeras hojas del capítulo que le interesaba, cuando de repente en el apartamento de al lado comenzó un leve sonido de trompeta que se incrementaba melancólicamente como la ausencia... -- Sofía, mi Sofía... A estas horas debes estar practicando para algo importante --- Pensó y decidió esperar a que ella tocará mientras él preparaba y bebía un café para apaciguar los demonios del frío. Pero comenzó a pasar el tiempo y la música no se detenía, sólo se incrementaba el volumen mientras disminuía la calidad de la interpretación y desde la pared provenían cacofonías

que herían su sentido de lo estéticamente hermoso ... Tzvetan se controló hasta donde pudo, y se acercó a la pared golpeándola levemente con los puños, rogando para sí mismo, que Sofía se detuviera, que parara la música... Sin darse cuenta puñeteó la pared con las dos manos en un golpe seco pero violento cuyo eco retumbo en las copas de cristal que se hallaban sobre la alacena... El sonido se interrumpió por unos pequeños segundos, y luego regresó con una violencia tal que estremeció las paredes del apartamento de Tzvetan, quien entró en cólera y tomó en sus manos un palo de escoba, lo partió en dos y con cada pedazo comenzó a pegarle a la pared a cada sonido de la trompeta... Se entabló una guerra musical por el sonido hasta que Tzvetan gritó: --- Cállese maldita sea... Estas no son horas para hacer ruido...- Hubo un momento de silencio, y luego una voz femenina, la voz de Sofía --- Cállese usted viejo idiota, estoy en mi apartamento y aquí hago lo que se me de la regalada gana... -- Tzvetan pensó amenazarla con llamar a la policía cuando la voz de Sofía agregó --- si quiere llame a la policía, pero no me voy a callar --- e inició nuevamente a tocar su trompeta... Tzvetan finalmente estalló y comenzó a arrojar cuantas cosas tuviera en la mano contra la pared, y en ocasiones gritaba con la boca bien pegada a la pared: --- Cállese, cállese, cállese --- arrojó a la pared cuanto pudo y estuvo a su alcance... Vasos, pocillos, platos, floreros... Pero la música no se detuvo un solo instante... El reloj marcó las tres de la mañana y el sueño reclamó las víctimas de cada bando, ambos cayeron casi que simultáneamente en un estado profundo de sueño, en ese momento la música cesó y el silencio invadió la noche completamente...

El frío de la mañana se coló por una ventana abierta y lo sorprendió a las seis menos veinte minutos en el suelo junto a los restos de un florero azul y verde que agonizante vertía sus últimas gotas de agua sobre las hojas del libro caído de genealogía de la familia Devian... Levantó el libro y terminó de romperlo, lo arrojó a la basura, y pensó que para no estallar en cólera, lo mejor era salir al parque a hacer algo de ejercicio, miró su reloj de muñeca... Se levantó, se bañó el rostro y los dientes, vistió ropa deportiva y a la seis de la mañana salió a la calle... Estaba malhumorado y pensaba que en la noche golpearía en la puerta del apartamento de Sofía y le reclamaría su falta de respeto... Se detuvo en una calle principal al ver que el semáforo había cambiado a rojo... Pensó en el libro que tanto tiempo había estado esperando y que ahora estaba en una caneca porque el agua lo había arruinado completamente... Iría a donde Sofía y se lo cobraría personalmente cada peso que le había costado... El semáforo cambió a verde y Tzvetan continuó su ruta tan absorto como siempre en sus pensamientos que no vio ni tuvo posibilidad de esquivar al vehículo que venía de occidente a oriente y que lo golpeaba de frente y lo arrojaba tres metros adelante... Y en el transcurso que dura un abrir

y cerrar de ojos alcanzó a ver que del carro descendía una mujer de cabello negro, contextura gruesa de unos 24 años, pantalones negros, camisa leñadora roja con gris, y una chaqueta impermeable, pero ya no tenía ojos profundos como la noche y cálidos como una mañana de verano en Bogotá, sino que tenía terror en su mirada... Intentó acercarse a él... Pero retrocedió presa del pánico... Se subió de nuevo al carro y desapareció mientras los ojos de Tzvetan se cerraban y miraban la música, el frío y el silencio...

Entonces Tzvetan soñó que era una cucaracha en mitad de un agujero, y que desde todos los rincones del lugar donde se hallaba llegaban voraces arañas que lo mordían, lo escupían, lo giraban patas arriba, le quitaban sus extremidades con sus negras mandíbulas, dejando sólo su tórax desnudo y aterido por el dolor interminable que le producían los mordiscos... Y luego lo golpeaban como una canica y lo hacían rodar hasta marearlo, de un extremo al otro del agujero, y luego le quitaban las antenas y entonces perdía su visión, y así ciego sin poder moverse ni defenderse las arañas lo empujaban para que rebotara entre telarañas... Y cada vez que rebotaba, sentía que un fuego vivo marcaba su esqueleto externo... Como si le pusieran el nombre de un dueño en la espalda... un nombre que no podía leer porque no tenía ojos... Un nombre que no podía leer porque no tenía boca... Un nombre que no podía pronunciar porque era totalmente desconocido para él... Y cuando las arañas se fueron... Se encontró en una perfecta soledad, suspendido sólo por una telaraña construida con millones de hilos invisibles... Por donde comenzaba a resbalar la música de una ciudad sin músicos...



Epílogo

Inventario de Pertenencias
Estación de policía No 13
Bogotá, 15 de octubre de 2010

Estando el mayor García de turno se recibió la llamada del hospital central para recoger los bienes del señor Tzvetan Deivos, nacional colombiano, quien murió esta mañana a las seis y cinco minutos de la mañana, atropellado por un carro fantasma, se solicita enviar el cuerpo y objetos a medicina legal, y publicar noticias de su muerte para que familiares o allegados puedan reclamarlos.

El teniente Castro, pasó revisión a cada uno de los elemen-

tos que le relacionaban en la carta con los que se hallaban dentro de la pequeña caja blanca, al tomar la arrugada hoja amarilla, tuvo curiosidad de saber que decía y antes de doblarla para guardarla de nuevo en su sitio leyó:

Proyecto para la elaboración de mentiras

Quiero sentirme obligado -Aunque sea por un momento- a desconocer las leyes del mundo, a no saber de gravedades, que me empujan al autismo de la muerte. Quiero romper las visiones de los infantes de tres ojos... Las tentaciones de féminas con mil bustos y los deberes de varones en gruesa y circumspecta erección... Quienes andan desnudos por las calles proclamándose líderes de la parálisis, libertarios de la morfina, adalides del pánico que deambula en su motorizado odio por las calles.

Mientras la quejumbrosa y accidentada voz de la gente se reclama en suspiros... No hay más que una humeante tumba abriendo sus protuberantes labios de flor nocturna... Mientras tanto el demonio también clama por seguidores y clérigos de sotanas sangrantes... y así en estas y otras discusiones menos formales se va ritualizando el clamor de una raza que al mirar al espacio vacío de sus vientres se apodera del cuchillo en plena cena y amputando sus testículos y ovarios ofrece en sacrosanta alegría las mieles del sacrificio a la ciencia.

Proyecto para la reconstrucción del tiempo... Avenidas de látex y cartón, donde virtuosas calamidades son tejidas por ancianas huérfanas en memoria de la luminosidad de los reyes y los tiranos que han sido recordados imperceptiblemente por sus hazañas y simulacros de tortura: ¿Dónde han ido a pacer tus tiernas reses, oh pastor? Sin preocuparse aún por la sequía de virtudes y sin desvanecerse en el rocío de las guerras y de las memorias nuestros dioses se sitúan en ese espacio que los hombres, los perros y los santos llamamos tierna y estúpida-mente: Esperanza.

T.D

Referencias de imagen

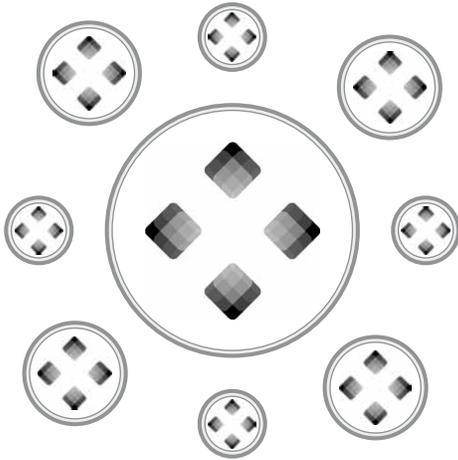
Título El Guía. Autor Carlos Monsalve
 Tomado de: <http://www.carlosmonsalve.com/grabado.html>

Título Reflejo. Autor Carlos Monsalve
 Tomado de: <http://www.carlosmonsalve.com/grabado.html>

Título Coqueteando al poeta. Autor Carlos Monsalve
 Tomado de: <http://www.carlosmonsalve.com/grabado.html>

La Leyenda de la Anaconda. Autor: Carlos Monsalve
 Fuente: <http://interpretaryrepresentar.blogspot.com/2011/04/carlos-monsalve-m.html>

Título: Fabricante de fantasías Autor: Carlos Monsalve
 Fuente: <http://interpretaryrepresentar.blogspot.com/2011/04/carlos-monsalve-m.html>



El esapista embejucao

Diego Fernando Rodríguez Casallas
Jairo Fabián Hernández Monzón
Leonardo Suárez Ramírez
Javier Enrique Velásquez Jiménez
Egresados y Estudiantes de la Territorial Boyacá- Casanare.



Me tienen arrecho con tanta juepueca integradera
que a Cali, que al Eje, que a Cartagena y que siempre
resulta Moniquirá.
Me tienen berraco con tanta hijuepueca peculiadera,
serruchan y roban a manos llenas, gastándose el fisco
municipal.



Me tiene mamao todita la clase politiquera
Abrazan, prometen a la ligera una vez electos no vuelven
más.
Que si soy de los Andes, Nacho, Javeriana o el Externado
Que si soy gomelo o indio arrastra'o, yo estudio y me ins-
truigo en una CETAP



Coro:
Yo soy Esapista, investigador y hasta licenciao
Con tanto chanchullo yo debería estar bien luquiao



Me tienen arrecho con tanta juepueca integradera
que a Cali, que al Eje, que a Cartagena y que siempre
resulta Moniquirá.
Me tienen berraco con tanta hijuepueca peculiadera,
serruchan y roban a manos llenas, gastándose el fisco
municipal.





Me tiene mamao todita la clase politiquera
Abrazan, prometen a la ligera una vez electos no vuelven
más.
Que si soy de los Andes, Nacho, Javeriana o el Externado
Que si soy gomelo o indio arrastra'o, yo estudio y me ins-
truigo en una CETAP



Coro:
Yo soy Esapista, investigador y hasta licenciao
Con tanto chanchullo yo debería estar bien luqueao



Pues miren señores a todos ustedes yo les contesto
y quiero que quede muy claro esto, que soy Esapista, soy
de la ESAP.
Trabajé 3 veces y no de papaya siquiera un día,
que Uribe se quedé aquí de por vida
pues ni de ... reformará

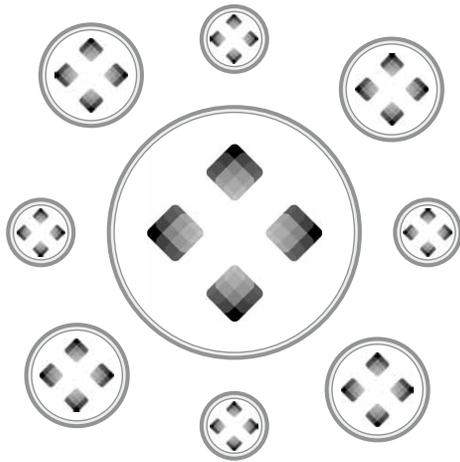


Yo solo consulto, licito, contrato y hasta le plancho,
cocino, trapeo y hasta le barro, habiendo partida presu-
puestal.
Soy un hombre honesto y a los corruptos no les camino

así que les ruego, suplico y pido, que traigan amigas
para bailar.



Soy un hombre honesto y a los corruptos no les camino
así que les ruego, suplico y pido, que traigan amigas
para jajay..... ajajay, jajajay.



La real realidad

Sara Guarín Maldonado
Estudiante de pregrado - ESAP



"La real realidad"

Mi nombre es Sara Guarín, actualmente soy estudiante de séptimo semestre de la ESAP. Me complace en este momento poder compartir con ustedes una imagen que pude capturar hace algunos años en una marcha realizada en contra del terrorismo de Estado y del paramilitarismo en Colombia, esta se realizó el 6 de marzo del 2008, en donde miles de personas salieron a las calles a manifestarse en contra de la persecución estatal, la violencia indiscriminada de los paramilitares y la impunidad de estos dos. Era así mismo, un homenaje a las víctimas que hasta aquel entonces seguían padeciendo de este fenómeno, el de la impunidad, el cual hasta el día de hoy persiste. Tuve la fortuna en ese entonces de poder tomar una de las fotografías que más reflejan para mí, lo que vive y ha vivido este país, foto que decidí llamar "La Real Realidad".

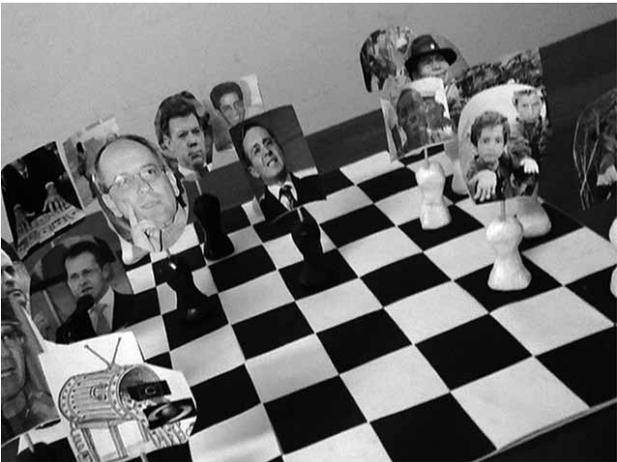
Capturada al finalizar mi participación en la marcha, cuando llegue a la Plaza de Bolívar en Bogotá y pude ver la integración de dos performance en las escaleras de la catedral. Uno de estos performance era un manto de color negro con flores blancas en el cual se iban dejando las fotos de los familiares (desaparecidos, secuestrados, torturados, entre otros) que participaron en la marcha; el otro, eran unos huesos que un grupo (no recuerdo de que institución) traía en una especie de ataúd, como representación a los desaparecidos encontrados en las fosas comunes descubiertas hasta aquel entonces. Al ver esta integración no pude contenerme y capturar ese momento, en el cual mi pueblo, nuestro pueblo, estaba exigiendo soluciones ante la



Sara Guarán Maldonado. "La real realidad" Primer puesto, concurso 1,2,3 Arte y Política hay que ver. Año 2008.

manipulación e indiferencia del Estado, Estado que a través de la historia nos ha demostrado que es él, el más grande "terrorista" que ha podido existir. Solo basta con mirar nuestros inicios, y darnos cuenta así que las cosas nunca han cambiado, que seguimos con una monarquía que nos explota, nos mata y nos ignora, que lo único que tiene de diferente es el nombre, pero que de igual forma hace todo lo que sea necesario con tal de seguir con su poderío, con tal de mantenernos oprimidos.

Es esto lo que quiero expresar con la imagen, y quiero que esta genere en ustedes lo mismo que pueden llegar a sentir las víctimas de este Estado opresor, que a la final somos todos. Así pues, esta es una invitación directa a la lucha en contra de la manipulación e impunidad estatal, así mismo a recordar y exigir los derechos de las víctimas que han sido vulneradas, es una invitación a la memoria y a la verdadera historia de este país... Es una invitación a reflexionar y a buscar lo que por derecho merecemos, pues somos nosotros quienes debemos gobernar y no el Estado.



Lady Torres, "Ajedrez". Segundo puesto, concurso 1,2,3 Arte y Política hay que ver. Año 2008.

