

Junio 2024

2

# BIO Administración Pública

Revista institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública



No. 2  
Bioadministración  
pública y territorio



# BIO Administración Pública

Revista institucional del  
Departamento Administrativo de la Función Pública

ISSN 2981-7161  
Bogotá, D.C., Colombia  
Junio 2024, No.2

No se permite la reproducción total o parcial de esta revista,  
ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión  
en cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por  
fotocopia u otro método, sin el permiso previo y por escrito del  
Departamento administrativo de la Función Pública

Para más información sobre la revista, puede escribir a:  
[revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co](mailto:revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co)

## **Comité directivo**

<b>César Augusto Manrique Soacha</b> Director	<b>Jesús Hernando Amado Abril</b> Director de la revista
<b>Jesús Hernando Amado Abril</b> Subdirector	<b>Jesús Hernando Amado Abril</b> <b>Sandra Milena Gutiérrez Castaño</b>
<b>Lidoska Julia Dolores Peralta Prieto</b> Secretaria general	<b>Jorge Artistizabal Rodríguez</b> <b>Paulo Alberto Molina Bolívar</b>
<b>Aura Isabel Mora</b> Directora de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano	<b>Alveiro Tapias Sánchez</b> <b>Fabio Alberto Gil Bolívar</b>
<b>Paulo Molina Bolívar</b> Director de Gestión del Conocimiento	<b>Daniel Canal Franco</b> <b>Melissa Pacheco Pérez</b>
<b>Gerardo Duque Gutiérrez</b> Director de Desarrollo Organizacional	<b>Comité editorial y de publicaciones</b>
<b>Henry Humberto Villamarín Serrano</b> Director de Gestión y Desempeño Institucional	<b>Fabio Alberto Gil Bolívar</b> <b>Editor y corrector</b> Oficina Asesora de Comunicaciones
<b>Francisco Camargo Salas</b> Director de Empleo Público	<b>Nestor Escobar Alfonso</b> <b>Revisión de forma y corrección de estilo</b> Oficina Asesora de Comunicaciones
<b>Armando López Cortés</b> Director Jurídico	<b>César Augusto Arciniegas Beltrán</b> <b>Diseño y diagramación</b> Oficina Asesora de Comunicaciones
<b>Jorge Iván de Castro Barón</b> Jefe Oficina de Control Interno	<b>Johan Orlando Canaria González</b> <b>Diseño de Portada</b> Oficina Asesora de Comunicaciones
<b>Daniel Canal Franco</b> Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones	Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia Comutador: 601 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657 <a href="http://www.funcionpublica.gov.co">www.funcionpublica.gov.co</a> <a href="mailto:eva@funcionpublica.gov.co">eva@funcionpublica.gov.co</a> Bogotá, D.C., Colombia.
<b>Alveiro Tapias Sánchez</b> Jefe Oficina Asesora de Planeación	
<b>Jhon Ricardo Morales Franco</b> Jefe Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	



# Contenido

El valor, la utilidad y la importancia de la Función Pública en el siglo XXI 11

Jesús Hernando Amado Abril

## BIOADMINISTRACIÓN PÚBLICA 34

La administración pública y el derecho al futuro 35

Ricardo Rivero Ortega

Estrategias y capacidades dinámicas de la gobernanza robusta 47

Miquel Salvador Serna

Carles Ramió

Diseña tu propia gobernanza. La ingeniería social de las decisiones colectivas 63

Augusto Hernández Vidal

La bioadministración y los ecosistemas administrativos en las grandes ciudades 81

Alfredo Manrique Reyes

Prospectiva territorial y responsabilidad por el futuro 99

Fabio Alberto Gil-Bolívar

## TERRITORIO Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 114

Pedagogía del amar para la paz en Colombia 115

Carlos Alberto Palacio Gómez

Retos de la gestión del riesgo en Colombia. Una visión comparada 127

Sandra Paola Caballero Gómez

Hacia un entorno favorable para la reforma agraria en Colombia 141

Juan David Beltrán Herrera



- La importancia del control en la gestión de entidades territoriales 149**  
Edison Gerardo Castillo Gómez
- Los presupuestos participativos y el desarrollo local 157**  
Hans Walter Cabra Hernández
- El Plan de Desarrollo de la gente 181**  
Federico Gutiérrez Zuluaga
- Participación social y paz social en tres municipios del Oriente antioqueño 189**  
Andrés Felipe Vargas Giraldo
- Ruta de descentralización productiva para los recursos SGP 209**  
Juan Alberto Rubriche Cárdenas
- AMUTURC, propuesta para el turismo regional en Casanare 217**  
Eric Robbinson Bobadilla Aldana
- GOBIERNO DEL CAMBIO 238**
- El enfoque regional del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 239**  
Luis Leguizamón
- El problema del empleo público en Colombia: entre la legislación y la formalización laboral 261**  
María Cristina Jaramillo Ramos  
Juan Pablo Gómez Jaramillo
- Ordenamiento territorial en torno al agua en Colombia 267**  
José Amable Araujo Blanco  
Yarubit Teresa Rojas Montilla
- Ordenamiento territorial alrededor del agua y los retos con los actores sociales de las cuencas 283**  
Sandra Marcela Naussa Delgado
- Análisis de las tasas por uso del agua: el caso colombiano 291**  
Henry Guillermo Acosta Pérez



4

Cambio climático y zonas de vida de Holdridge en el departamento del Huila 309

Ofelia Ángel Oviedo

Catastro, mecanismo de fortalecimiento y administración del territorio 335

Gerardo Duque Gutiérrez

## **INVITADO ESPECIAL** 342

La conciliación administrativa como política pública 343

Víctor David Lemus Chois

## **TESTIMONIOS DEL CAMBIO** 364

Experiencia de vida de un servidor público con discapacidad 365

Tomás Antonio Guzmán Posada

Formalización y dignificación del empleo público en mi pueblo 371

Edilma Andrade Torres



5



# Tablas

**Tabla 1.** Comparativo de la política de gestión del riesgo en Colombia, Chile y Japón **135**

**Tabla 2.** Categorías de análisis utilizadas en la investigación **163**

**Tabla 3.** Documentos seleccionados y analizados en la investigación **164**

**Tabla 4.** Modelo metodológico de construcción colectiva territorial **200**

**Tabla 5.** Municipios e institucionalidad de turismo en Casanare (2023) **227**

**Tabla 6.** Institucionalidad y asociaciones de turismo en Casanare (2023) **228**

**Tabla 7.** Presupuesto de inversiones **234**

**Tabla 8.** Presupuesto de ingresos **235**

**Tabla 9.** Evaluación financiera proyectada **235**

**Tabla 10.** Regionalización del ordenamiento del territorio **242**

**Tabla 11.** Lineamientos para las regiones autonómicas **243**

**Tabla 12.** Sistemas en el PND **252**

**Tabla 13.** Marco legal de tasas por uso de agua en Colombia **305**

**Tabla 14.** Pisos altitudinales. Diagrama para la clasificación de zonas de vida de Holdridge **316**

**Tabla 15.** Distribución de las zonas de vida de Holdridge en el Huila, en superficie y porcentaje **320**

**Tabla 16.** Cifras Conciliación Extrajudicial julio 2021- junio2022 **345**

**Tabla 17.** Cifras Conciliación Extrajudicial julio 2022- junio 2023 **346**

# Gráficas

Figura 1. Modelo de desarrollo local **160**

Figura 2. Circuito económico de los recursos del SGP **210**

Figura 3. Proceso productivo **213**

Figura 4. Institucionalidad sector turismo a nivel mundial referente para Colombia **226**

Figura 5. Organigrama **232**

Figura 6. Número de concesiones y volumen captado de **306**

Figura 7. Déficit de recaudo TUA **306**

Figura 8. Ingresos por TUA **307**

Mapa 1. Distribución espacial de las isotermas, período 1981-2010 **317**

Mapa 2. Distribución espacial de la precipitación en mm, período 1981-2010 **318**

Figura 9. Distribución espacial de las zonas de vida en el Huila, período 1981-2010 **319**

Mapa 3. Zonas de vida del departamento del Huila para el período 1981-2010 **321**

Mapa 4. Distribución espacial de la precipitación en el escenario A2-Pesimista para el Huila, periodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100 **322**

Mapa 5. Distribución espacial de temperatura en el escenario A2-Pesimista para el del Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100 **323**

Mapa 6. Distribución de las zonas de vida en el escenario A2 para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100. **324**

Mapa 7. Distribución espacial de la precipitación en el escenario A1B-Moderado para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100 **325**

Mapa 8. Distribución espacial de temperatura en el escenario A1-B Moderado para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100 **326**

[Mapa 9.](#) Distribución espacial de las zonas de vida de Holdridge en el escenario A1B-Moderado para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100 **327**

[Mapa 10.](#) Distribución espacial de precipitación en el escenario B2-Optimista para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100 **328**

[Mapa 11.](#) Distribución espacial de temperatura en el escenario B2-Optimista para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100 **329**

[Mapa 12.](#) Distribución espacial de las zonas de vida de Holdridge en el escenario B2-Optimista para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100 **330**

En nuestro próximo número de la Revista Bio-Administración Pública, sobre las transformaciones en la administración pública, podrá encontrar artículos sobre temas como:

- La administración pública y las transformaciones del Estado
- Gestión del cambio en las administraciones públicas
- Transformación organizacional de la administración pública
- Transformación digital de las administraciones públicas
- Talento humano y procesos de formación para la administración pública
- Teletrabajo y entornos colaborativos en la administración pública
- Planificación de largo plazo para la infraestructura pública
- Instituciones para la gobernanza colaborativa
- Modernización de la gestión pública
- Mujeres líderes en el sector público
- Procesos de autonomía territorial
- Innovación en la administración pública
- Transición energética y administración pública
- La administración pública y su relación con los medios de comunicación y las redes sociales

Para mayor información sobre la convocatoria y postulación de artículos, por favor, escribir al correo electrónico:

[revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co](mailto:revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co)





# El valor, la utilidad y la importancia de la Función Pública en el siglo XXI

**Jesús Hernando Amado Abril**

Subdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública y  
Director de la Revista Bio-Administración Pública  
Correo electrónico: [jamado@funcionpublica.gov.co](mailto:jamado@funcionpublica.gov.co)



**L**as administraciones públicas en Colombia enfrentan retos históricos y contemporáneos que requieren una transformación integral para responder a las dinámicas de las relaciones sociales, políticas, culturales y económicas de la nación y del mundo actual. Esto requiere repensar el papel que ha venido cumpliendo el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el cual entró en fase de evaluación y ajuste en vigencia de nuestro Gobierno del Cambio. En efecto, ya se venían trabajando desde la academia y en la Bogotá Humana varios planteamientos que permitieran el abordaje real y actual de las nuevas dinámicas que caracterizan la funcionalidad del Estado social, en el que se imponga, como eje fundamental de su existencia, la protección de todas las manifestaciones de vida. Surge así la propuesta de estructurar y consolidar unas administraciones públicas que correspondan a sus propias expresiones de vida, en las que aquellas no terminen siendo un instrumento de opresión sino de protección y cuidado, bajo un entorno de verdor iluminado sin la oscuridad de la trampa, el desvío, el despilfarro, el dominio clasista, excluyente y bárbaro, el interés individual, familiar y grupista, todo lo cual ha llevado a perder la línea de una administración pública que le sirva al ciudadano y a la sociedad: nuestro Estado social de derecho reclama la implementación de un nuevo modelo bajo el enfoque de la *bioadministración pública*, una administración para la vida, en el que se prevé la estructuración de ecosistemas administrativos que promuevan la gobernabilidad integrada y la gobernanza inclusiva, transparente, democrática, dinámica y eficiente con preponderancia de los territorios y sus comunidades.

---

*Las administraciones públicas en Colombia enfrentan retos históricos y contemporáneos que requieren una transformación integral para responder a las dinámicas de las relaciones sociales, políticas, culturales y económicas de la nación y del mundo actual*

---

Con el fin, entonces, de avanzar en la propuesta teórica y reorganizacional de las administraciones públicas en el Gobierno del Cambio, se presenta, en este editorial del segundo número de nuestra revista, una revisión y actualización del marco normativo del

derecho público que ha regulado la administración pública. Esto nos permite tener alguna claridad sobre lo que ha sido su creación, implementación y desarrollo, los modelos predominantes, la importancia de su estructuras organizacionales en el entramado de lo público, la importancia de sus reformas pero, sobre todo, destacar los propósitos que se han fijado para asegurar la efectividad de los principios consagrados en la Constitución Política, los que, aunque previstos para uno de los elementos sustanciales de la administración pública (función administrativa), realmente corresponden al fin teleológico, y de organización, acción, operación y ejecución de las actividades del Estado, de acuerdo con la Sentencia C-496 de 1998, promulgada por la Corte Constitucional.

Seguidamente trataremos aspectos relacionados con las dificultades que ha impedido generar una conciencia estructurada de lo que debemos entender por administración pública, ciencia que, a nuestro modo de ver (Amado, 2022), fue desplazada sin fecha y sin tiempo por los avances y la importancia que, desde la década de los sesenta obtuvo el derecho administrativo; el cual se sigue enseñando en las academias jurídicas con pleno desconocimiento de sus verdaderas fuentes de origen. Esto también se refleja y lamenta en decisiones judiciales, pues la mayoría de sus operadores no cuentan con la formación en administración pública, como sí se exige, por ejemplo, a los jueces contencioso administrativos en Francia país al que evocamos cuando justificamos nuestro sistema jurídico administrativo (Cassese, 2014).

Finalmente, referiremos algunos elementos que desde el DAFF estamos trabajando como propuesta para la reorganización de las administraciones públicas, priorizando las territoriales, invirtiendo la fórmula y el método de trabajo: de afuera hacia el centro o de abajo hacia arriba, donde las gobernanzas participativas y dinámicas resultan siendo determinantes en sus propias construcciones. El marco teórico se encuentra consolidado en un documento base que da cuenta del nuevo enfoque que corresponde a la denominación de nuestra revista institucional *Bioadministración Pública* y en el que sentamos los criterios, métodos, instrumentos, canales, estructura, diseño y demás aspectos que se utilizarán para consolidar la propuesta que potencie la vida en nuestro país.

## **El vínculo entre función pública y servicio civil: historia y evolución**

**L**os antecedentes del DAFF se encuentran en el llamado servicio civil, que es en esencia un sistema administrativo profesional y meritocrático encargado de implementar políticas gubernamentales y gestionar servicios públicos, basado en la competencia, imparcialidad y eficiencia, asegurando una administración pública efectiva y responsable. Su origen se remonta a la antigua dinastía China Sui (581-618 d.C.), donde se diseñó e implementó el sistema de exámenes imperiales conocido como “keju” para seleccionar funcionarios gubernamentales basados en mérito y habilidades, en lugar de conexiones familiares (Weber, 2012), lo que contribuyó a una administración más eficiente y profesional en comparación con otros sistemas basados en el nepotismo y la aristocracia.

El servicio civil ha evolucionado significativamente desde sus inicios, transformándose en un sistema esencial para la administración pública eficiente y

meritocrática en el mundo moderno. El Reino Unido es el país donde más se ha desarrollado, especialmente con la implementación de las reformas de Northcote-Trevelyan en 1854, que establecieron un sistema basado en el mérito y la competencia. Francia ha desarrollado un servicio civil altamente estructurado y profesionalizado, con un fuerte énfasis en la meritocracia y la formación de alto nivel en instituciones prestigiosas e influyentes como la École Nationale d'Administration (ENA), creada por Charles de Gaulle para reconstruir el país con el mejor talento después de los estragos de la Segunda Guerra Mundial y transformada en 2022 en el Institut National du Service Public, fusionando escuelas e institutos de diversas tendencias técnicas e ideológicas sobre la gobernanza democrática. Este enfoque ha asegurado una administración pública competente y eficiente, que se adapta a las cambiantes situaciones de la sociedad.

---

*Los antecedentes del DAFF se encuentran en el llamado servicio civil, que es en esencia un sistema administrativo profesional y meritocrático encargado de implementar políticas gubernamentales y gestionar servicios públicos*

---

Las reformas recientes se han centrado en modernizar la administración pública, incorporando principios de la Nueva Gestión Pública para mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad. Además, Francia ha promovido la digitalización y la innovación en el sector público, buscando una mayor adaptabilidad y respuesta a las demandas ciudadanas.

Hoy, el servicio civil se conoce también como función pública en España, Francia y Colombia; administración pública en algunos países de América Latina y servicio público en países angloparlantes (Peters, 2020). En las últimas décadas, se ha presentado un aumento notable en la importancia otorgada al diseño organizacional y funcional en las administraciones públicas, reflejado en la adopción de enfoques sistémicos en la gestión pública, la diversificación de los modelos de administración y la promoción de relaciones público-privadas que se han sumado a las

tareas tradicionales del servicio civil. Esta diversificación incluye la implementación de enfoques como la administración por resultados, la gestión por objetivos y el gerencialismo público, influyendo significativamente en la estructuración y operación de las organizaciones gubernamentales. La integración de avances tecnológicos, la informática digital y la inteligencia artificial, junto con la promoción de relaciones público-privadas, ha dado lugar a nuevos modelos administrativos y colaboracionistas entre sectores en la provisión de servicios y la implementación de políticas (Pollitt, 2008). Además, la vinculación de las administraciones públicas y el servicio civil a nuevas noción de gobernanza participativa y descentralizada ha traído transformaciones que, en el caso de Colombia, aún no se han llevado a cabo.

# Las deficiencias del DAFF desde su diseño e implementación original

L servicio civil en Colombia se inició con la Ley 165 de 1938, que creó la carrera administrativa con escasos resultados por falta de voluntad política para su implementación. En 1958, la Ley 19 y una serie de decretos dieron origen al Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), la Comisión de Reclutamiento y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Sin embargo, el DASC careció de autonomía efectiva y quedó subordinado a la Comisión, limitando su capacidad para liderar mejoras en la administración pública. Las normas del Frente Nacional priorizaron la paridad política sobre el mérito, obstaculizando la implementación efectiva de un sistema técnico de gestión del talento humano al servicio del Estado y reduciendo la normativa a disposiciones inaplicables (Londoño et al., 2018; Younes, 2004).

El Decreto Ley 2400 de 1968 consolidó la carrera administrativa para empleados civiles de la rama ejecutiva, estableciendo selección por mérito, evaluación del desempeño y capacitación, con el DASC gestionando personal en coordinación con la ESAP (Castro, 1970). Este enfoque circunscrito meramente al servidor público hizo que la entidad se alejara y abandonara el liderazgo que debía ejercer en materia organizacional y de gestión técnica para promover las reformas estructurales que se requerían. En 1986, se surtieron importantes reformas para llevar a cabo la descentralización administrativa, política y fiscal con elección popular de alcaldes y fortalecimiento de funciones y recursos de departamentos y municipios (Leyes 11 y 12). La Ley 14 de 1983 ya había mejorado la generación de ingresos propios de los entes territoriales. En este proceso, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Dirección de Apoyo Fiscal y la ESAP se fortalecieron, mientras el DASC no tuvo cambios significativos.

La Constitución de Colombia de 1991 introdujo reformas significativas en la administración pública, abarcando la función pública (título V, capítulo 2), la función administrativa (título VII, capítulo 5) y la gestión pública (título XII). En efecto, el título V, capítulo 1 establece las competencias de las tres ramas del poder público, designando al presidente como jefe del Estado, del gobierno y máxima autoridad administrativa, con ministros y directores de departamentos administrativos (artículo 115). El capítulo 2 regula la función pública, enfocándose en eficiencia, transparencia y responsabilidad, y requiere coordinación entre autoridades para cumplir los fines estatales (artículo 209). También crea la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC; artículo 130), garantizando mérito y transparencia en las carreras de los servidores públicos, con las excepciones allí previstas. El Capítulo 6 establece que la función administrativa, basada en principios de igualdad,

moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, debe servir a los intereses generales mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración, y requiere coordinación y control interno de las autoridades. Pese a estos cambios, la carta política no define una entidad técnica rectora responsable de trazar los derroteros para las administraciones públicas a todos los niveles, orientada hacia su modernización y actualización continua, así como hacia la implementación de los principios de la nueva acción administrativa, incluyendo la formulación de políticas, supervisión normativa, capacitación del personal y promoción de eficiencia y transparencia en la gestión pública (Manrique, 1991).

También es importante tener en cuenta que el artículo transitorio 20 de la Constitución ordenó que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, se adelantara la reestructuración de entidades de la rama ejecutiva para alinearlas con los nuevos mandatos constitucionales. Una de las reformas está contemplada en el Decreto 2169 de 1992, que transformó el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) en el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), estableciendo su estructura, objeto y funciones.

---

*El Decreto Ley 2400 de 1968 consolidó la carrera administrativa para empleados civiles de la rama ejecutiva, estableciendo selección por mérito, evaluación del desempeño y capacitación*

---

Las funciones asignadas en ese momento al DAFP incluían formular políticas de función pública, asesorar a las entidades en modelos organizacionales y administrativos, fijar políticas de nomenclatura y clasificación de empleos, orientar programas de formación y bienestar, apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, orientar el sistema de control interno, presentar proyectos legislativos, realizar estudios de modernización administrativa y establecer un sistema de información de servidores públicos. De esta manera, el DAFP amplió sus funciones, integrando el servicio civil con otros elementos de la administración pública relacionados con la organización y el funcionamiento del Estado, pero su estructura funcional, presupuestal y operativa no fueron fortalecidas para poder cumplir adecuadamente estas nuevas tareas.

Las leyes 489 de 1998, 872 de 2003, 909 de 2004, 962 de 2005, 1474 de 2011, 1712 de 2014 y 1757 de 2015, junto con el Decreto Ley 019 de 2012 y el Decreto 430 de 2016, han delineado las funciones del hoy denominado sector función pública. De esta manera se encarga de formular políticas de desarrollo administrativo, simplificación de trámites (Decreto Ley 019 de 2012), y de liderar el Sistema Nacional

de Control Interno (Decreto 1537 de 2001). Además, gestiona el Sistema General de Información Administrativa, incluyendo el Sistema Único de Información de Personal (SUIP) y el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

El Departamento Administrativo de la Función Pública desempeña una función esencial como órgano de gobierno encargado de establecer modelos de administración pública para entidades centrales y descentralizadas. Este papel implica la formulación de políticas de desarrollo administrativo, la simplificación de trámites y la supervisión del control interno. La efectividad del DAFF es esencial para garantizar una administración pública eficiente, transparente y alineada con los principios de buena administración. El cumplimiento eficaz de sus responsabilidades es vital para optimizar el funcionamiento del sector público, mejorar la prestación de servicios y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales.

Sin embargo, pese a estos mandatos del DAFF, entidades como el DNP concurren con mayor poder económico y mandato legal con estas funciones. Esto sucede, por ejemplo, a través de la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles del gobierno; así como la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público y de su participación en la planeación y el adecuado desempeño en la ejecución de los proyectos de inversión, según lo previsto en el artículo 1.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.

Es fundamental rescatar la función integral del DAFF, combinando las funciones clásicas del servicio civil con el diseño institucional y las estructuras administrativas multinivel, para asegurar una administración pública eficiente y adaptada a las necesidades actuales. Este enfoque integral es esencial para fijar modelos administrativos aplicables tanto a nivel nacional como territorial, garantizando una coherencia en la gestión pública que responda eficazmente a las demandas de los ciudadanos y mejore la prestación de servicios en todos los ámbitos del gobierno.

# Modelos de administración pública y su adaptación: tareas del DAFF

**C**omo se ha señalado, el DAFF tiene funciones esenciales orientadas a desarrollar modelos que abarquen tanto la administración central como la descentralizada con el fin de garantizar coherencia y eficiencia en todos los niveles del gobierno. Además, estos modelos deben adaptarse a las nuevas y dinámicas de las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales al interior de las diversas regiones del país, así como a nivel global, asegurando su relevancia y efectividad en un mundo en constante cambio.

---

*La innovación y la resiliencia administrativa es fundamental para la estabilidad y continuidad del servicio público y destaca la importancia de la capacidad del Estado para adaptarse y recuperarse frente a crisis, asegurando una gobernanza democrática robusta y efectiva*

---

En este momento de rediseño estructural se ha generado un espacio de pensamiento para la investigación, la innovación y el desarrollo de las administraciones públicas, que permita realizar estudios y análisis permanentes, por ejemplo, sobre la evolución del Modelo de Nueva Gestión Pública (New Public Management, NPM), la aplicación de sus enseñanzas y utilidades a las realidades nacionales, con el fin de aprender de las experiencias de otras administraciones públicas contemporáneas. Este modelo que se centra en la eficiencia, eficacia y economía de las administraciones públicas, incorporando técnicas del sector privado en la gestión pública, puede ser útil para aumentar la eficiencia administrativa y mejorar la calidad de los servicios públicos. Muchas administraciones públicas han demostrado que la implementación de mecanismos de mercado, la descentralización y la gestión orientada a resultados son esenciales para modernizar la administración pública.

Igualmente, puede mencionarse el modelo de gobernanza que enfatiza en la importancia de las redes y la cooperación entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, lo cual puede ser útil para Colombia, donde la diversidad geográfica y socioeconómica exige respuestas variadas y adaptativas facilitando una gestión pública más inclusiva y participativa. Este modelo ha puesto de presente que la gobernanza implica un proceso continuo de ajuste y adecuación, que es fundamental para enfrentar los retos cambiantes del entorno colombiano y no es conveniente adelantar los ajustes a las adminis-

traciones públicas mediante “oleadas de modernización” que se realizan cada cierto tiempo.

En el ámbito de la descentralización y la autonomía territorial, aplicar modelos administrativos que aborden eficazmente los inconvenientes que se presentan en la acción administrativa del Estado y el territorial de acuerdo a las realidades locales y sus distintas “categorías” de departamentos, municipios y ciudades es vital para saber cómo abordar los problemas del presente.

Adaptar los modelos de administración pública a las nuevas realidades sociales, naturales y globales promueve una administración flexible y resiliente, capaz de responder a emergencias, migraciones, cambios climáticos y otras crisis globales. La innovación y la resiliencia administrativa es fundamental para la estabilidad y continuidad del servicio público y destaca la importancia de la capacidad del Estado para adaptarse y recuperarse frente a crisis, asegurando una gobernanza democrática robusta y efectiva.

## Consolidación de un concepto integral de administración pública

**P**odemos decir, inicialmente, que la administración pública es el proceso constante, continuo y efectivo que integra un conjunto de actividades mediante los cuales las instituciones del Estado planifican, organizan, dirigen, coordinan y controlan recursos y políticas para alcanzar los objetivos de interés público. Este campo abarca desde la implementación eficiente de políticas gubernamentales y la adopción de prácticas gerenciales del sector privado hasta la gobernanza colaborativa y la interpretación crítica de las prácticas administrativas, considerando el papel de las redes y la participación ciudadana en la gestión pública.

Así las cosas, la administración pública abarca tres dimensiones principales: la función administrativa, la gestión pública y la función pública. La función administrativa, encargada de la regulación de las organizaciones y modelos administrativos, así como de la acción legitimante de la actuación del Estado a través de actos jurídicos administrativo, operaciones y hechos materiales, respondiendo a las demandas ciudadanas dentro del marco constitucional y legal. La gestión pública, reservada para la operatividad de las herramientas técnicas y el manejo de los recursos físicos, organiza estratégicamente la acción estatal, orientada a resultados, integrando sistemas de gestión desde la Ley 19 de 1958 y reforzada

por la Constitución de 1991, incluyendo planeación, ejecución, control de gestión, evaluación de resultados y rendición de cuentas. La función pública, destinada a la selección del talento humano y toda su trayectoria al servicio del Estado, por lo que se refiere a todos los procesos de selección, ingreso, permanencia, crecimiento y retiro y demás factores que contribuyen al fortalecimiento de los servidores del Estado, incluidos los particulares cuando cumplen funciones públicas o administrativas o prestan servicios públicos.

Estas tres dimensiones se interrelacionan para lograr los fines del Estado social de derecho tanto a nivel nacional, como en departamentos y municipios, entre otros, en los siguientes aspectos:

1. **Planificación estratégica y ejecución legal:** la función administrativa establece el marco jurídico para la planificación estratégica (gestión pública), permitiendo que las políticas y planes de desarrollo se implementen legalmente a todos los niveles de gobierno. Los funcionarios (función pública) ejecutan estos planes, garantizando el cumplimiento de las leyes y objetivos.
2. **Control y evaluación de resultados:** la gestión pública incluye sistemas de evaluación y control de gestión, asegurando que las operaciones y decisiones administrativas (función administrativa) cumplan con los objetivos de eficiencia y transparencia. Los empleados públicos (función pública) participan en estos procesos de control, mejorando la rendición de cuentas.
3. **Capacitación y profesionalización del personal:** la función pública se beneficia de la capacitación y profesionalización de los empleados, mejorando la gestión pública a través de prácticas eficientes y efectivas. La función administrativa proporciona el marco normativo para estas capacitaciones, asegurando que el personal esté bien preparado para cumplir con sus responsabilidades.
4. **Descentralización y coordinación interinstitucional:** la función administrativa promueve la descentralización, permitiendo que las entidades territoriales gestionen sus recursos y servicios de manera autónoma. Además, establece las normas para esta descentralización, y la función pública asegura que haya personal competente para coordinar y ejecutar estas políticas a nivel local.
5. **Adaptación a cambios sociales y globales:** la gestión pública y la función administrativa se adaptan a las nuevas realidades sociales, naturales y globales, asegurando una administración flexible y resiliente. Los empleados públicos (función pública) implementan estas adaptaciones, garantizando que el Estado responda eficazmente a emergencias y cambios, manteniendo la cohesión social y la equidad en la prestación de servicios públicos.

Es fundamental que los componentes organizacionales del mapa administrativo comprendan plenamente los conceptos de función administrativa, gestión pública y función pública para garantizar una implementación efectiva y apreciada por la ciudadanía. En primer lugar, esta comprensión asegura eficiencia y cohesión institucional, optimizando el uso de recursos y mejorando la calidad del servicio público mediante un marco legal sólido y procedimientos estratégicamente organizados. En segundo lugar, fortalece la transparencia y rendición de cuentas, con sistemas de evaluación y control que dependen de una gestión pública clara y servidores comprometidos. Por último, promueve la adaptabilidad y resiliencia organizacional, permitiendo una rápida respuesta a cambios sociales, naturales y globales. Así, las transformaciones son ejecutadas eficientemente y percibidas positivamente, mejorando la relación entre el Estado y sus ciudadanos.

## Hacia los ecosistemas administrativos técnicos integrales

**N**uestras administraciones públicas no dan espera para la expedición de la gran reforma administrativa con la que todos los gobiernos anuncian los cambios y los resultados prometidos, incluso sus denominaciones advierten transformaciones que poco se reflejan en los cambios adoptados.

Nuestro DAFF viene trabajando en una propuesta que dinamiza la acción del Estado, principalmente a partir del componente de gestión pública; valga decir, la administración eficiente y efectiva de sus recursos presupuestales aplicados en asuntos prioritarios que, no obstante estar incluidos en la agenda de los gobiernos, su manejo difuso ha impedido obtener los logros esperados. Esto se presenta en razón al sistema de organización de la administración pública nacional, la que bajo el mismo esquema de la reforma de 1968 (niveles), adoptada por sectores en la de 1998, genera compromisos individuales de ejecución sobre asuntos que se han determinado como propios de cada sector. Así, por ejemplo, el sector salud responde desde la cabeza y con todo su componente organizacional, por toda la política pública que la conforma, lo cual, en momentos actuales de complejidad, evolución

*Nuestras administraciones públicas no dan espera para la expedición de la gran reforma administrativa con la que todos los gobiernos anuncian los cambios y los resultados prometidos, incluso sus denominaciones advierten transformaciones que poco se reflejan en los cambios adoptados*

y nuevas dinámicas, desborda claramente la capacidad de respuesta para cumplir adecuadamente con la atención que requiere esta vital política. Igual situación se presenta en los demás sectores, los que por ley tienen la responsabilidad de acudir sectorialmente al cumplimiento de sus responsabilidades administrativas y gubernamentales.

En este espacio solo queremos dejar algunos tópicos que permitirán comprender la propuesta de “reacción inmediata” para la correcta, efectiva y eficiente ejecución de los recursos públicos, integrando la acción del Estado en asuntos prioritarios a través de los ecosistemas administrativos.

## Concepto

El ecosistema administrativo técnico es un marco conceptual y operativo que busca integrar funcionalmente las instituciones gubernamentales, minimizando la influencia política y promoviendo la eficiencia en la ejecución de tareas administrativas. Se fundamenta en la profesionalización del servicio civil, la adopción de criterios meritocráticos y la implementación de sistemas de gestión basados en resultados. Este enfoque busca asegurar una administración pública eficiente y objetiva, capaz de responder de manera efectiva a las demandas de la sociedad contemporánea, garantizando la transparencia, la rendición de cuentas y el cumplimiento de los objetivos del Estado social de derecho.

## Integración funcional prioritaria

La integración funcional en los ecosistemas administrativos técnicos representa una pieza fundamental para hacer la administración pública más eficiente y menos sujeta a los vaivenes políticos. En este contexto, la administración pública debe ser concebida como un sistema orgánico, donde cada componente cumple una función específica y vital para el funcionamiento del todo, buscando un equilibrio entre la autonomía técnica y la coordinación institucional.

En una sociedad moderna y compleja como la colombiana, la administración pública no puede permitirse la fragmentación y la duplicación de esfuerzos. La integración funcional implica la creación de estructuras y procesos que faciliten la colaboración interinstitucional, evitando redundancias y potenciando sinergias. Un ejemplo práctico podría ser la implementación de plataformas digitales compartidas entre diversas entidades gubernamentales, lo que permitiría un flujo de información más ágil y una toma de decisiones más informada y coordinada.

Se deben conformar ecosistemas administrativos con los sectores (25) que habilita la Ley 489 de 1998 a través de la integración de presupuestos que tengan la misma o similar destinación y cuya aplicación sea determinante en la ejecución de una política pública prioritaria. Por ejemplo, en materia de sistematización, conectividad e inteligencia artificial, si bien el Ministerio de las TIC es el responsable de esta política, no debemos desconocer que todos los demás organismos y entidades apropián recursos para atender esta necesaria conversión de funcionalidad en la era moderna. Luego lo que procede es integrar el ecosistema administrativo de las TIC con los actores gubernamentales, territoriales y sociales para integrar sus recursos en la ejecución del proyecto de interconexión debidamente planificado y controlado en su ejecución. La actuación no puede ser únicamente sectorial, sino integral con identidad de recursos. Lo propio se propone para la política de paz total; un ecosistema administrativo de ejecución de recursos destinados a la paz, integrado por los sectores y demás órganos, organismos y entidades que tienen recursos con similar destinación, con el fin de enfocarlos y ejecutarlos en el plan de acción que adopte el ecosistema creado.

## Minimización de la incidencia política

La influencia política en la administración pública es un fenómeno omnipresente que, si no se gestiona adecuadamente, puede llevar a la ineficiencia y al clientelismo. Para avanzar hacia los ecosistemas administrativos técnicos, es fundamental abogar por la reducción de esta incidencia política. Esto no significa eliminar la política de la administración pública, lo cual sería utópico e indeseable, sino reducir su impacto negativo y asegurar que las decisiones administrativas se basen en criterios técnicos y objetivos.

Esta reducción de la incidencia política puede lograrse mediante la profesionalización del servicio civil y la implementación de sistemas meritocráticos. El fortalecimiento de cuerpos administrativos altamente especializados y la promoción de una cultura organizacional basada en el mérito y la competencia técnica pueden contribuir significativamente a este objetivo, así como la aceleración de la “formalización del empleo público” que hoy lidera el DAFF. Además, la transparencia y la rendición de cuentas son herramientas fundamentales para limitar la influencia indebida de intereses políticos en la administración pública.

*La influencia política en la administración pública es un fenómeno omnipresente que, si no se gestiona adecuadamente, puede llevar a la ineficiencia y al clientelismo. Para avanzar hacia los ecosistemas administrativos técnicos, es fundamental abogar por la reducción de esta incidencia política*

## Ejecución eficiente

La ejecución eficiente de las tareas administrativas es el corazón de cualquier sistema administrativo efectivo. En un ecosistema administrativo técnico, el enfoque debe estar en la eficacia y eficiencia de las acciones gubernamentales. Esto implica no solo hacer bien las cosas, sino hacer las cosas correctas y a tiempo. La eficiencia administrativa se traduce en la capacidad de cumplir con los objetivos establecidos de manera efectiva, utilizando de manera óptima los recursos disponibles.

Para lograr una ejecución eficiente, es necesario adoptar metodologías de gestión que permitan la planificación, el seguimiento y la evaluación continua de las actividades administrativas. La implementación de sistemas de gestión de calidad, la capacitación constante del personal y la utilización de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son elementos esenciales en este proceso. Además, es fundamental fomentar una cultura de resultados dentro de la administración pública, donde el desempeño se mida y se premie con base en el logro de objetivos claros y bien definidos.

## Aproximación crítica a la estructura conceptual de la actual administración pública y propuesta de reformas

**L**a actual administración del DAFF ha adelantado un importante proceso de diagnóstico sobre los retos actuales de las administraciones públicas en la Colombia de hoy. Desde una perspectiva conceptual, una primera constatación ha sido la existencia de una marcada segmentación en 25 sectores administrativos, cuya influencia en la eficiencia y la coordinación gubernamental se alinea con los postulados de autores contemporáneos como Pollitt y Bouckaert (2017), según lo visto en *Gobernanza pública ya administración: Una introducción*. Estos autores argumentan que una excesiva especialización y fragmentación en la estructura administrativa puede derivar en la falta de integración y coordinación entre entidades, lo que obstaculiza la consecución de objetivos comunes y promueve la duplicación de esfuerzos y recursos y el descredito público.

Esta segmentación también se asocia con la ausencia de mecanismos efectivos de comunicación y cooperación interinstitucional, como señalan Hood y Margetts (2007) en *La administración pública digital en perspectiva comparada*. La falta de una adecuada articulación entre los distintos niveles y sectores del gobierno

limita la capacidad de respuesta frente a desafíos complejos y transversales, lo que conduce a un gigante centralismo generador de ineficiencia administrativa y despilfarro de recursos.

También se ha corroborado la tendencia hacia el reconocimiento sectorial en detrimento del bien común. Las implicaciones de este fenómeno se pueden entender a la luz de los planteamientos de autores como Ostrom (1990) en *Gobernanza y gestión de los recursos comunes*, quien destaca la importancia de incentivos y marcos institucionales adecuados para la colaboración y la coordinación entre actores públicos y privados en la gestión de bienes comunes. La preferencia por intereses sectoriales sobre el interés general refleja una percepción limitada del bienestar colectivo y una falta de compromiso con la búsqueda del bien común en la gestión pública.

De la misma forma, se ha encontrado que la estructura administrativa actual aún guarda vestigios monárquicos y grandes incidencias neoliberales. Entender sus implicaciones puede hacerse desde la perspectiva de autores como Etzioni (2015) en *El nuevo monarquismo*, quien advierte sobre la concentración de poder en manos de élites gubernamentales y económicas hereditarias y tradicionales vinculadas a modelos socioeconómicos premodernos o centradas en las lógicas del mercado rentista, perpetúan desigualdades y exclusiones en la toma de decisiones. En este contexto, la participación ciudadana se vuelve accesoria y validadora de decisiones ya tomadas y muy poco incidente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

*El DAFF trabaja en el diseño de un enfoque sistémico fundamentado en la bioadministración pública para transformar las administraciones públicas, en lugar de enfoques sectoriales y burocráticos*

Ante estas circunstancias, el DAFF trabaja en el diseño de un enfoque sistémico fundamentado en la bioadministración pública para transformar las administraciones públicas, en lugar de enfoques sectoriales y burocráticos. Son diversas sus ventajas de este enfoque: primero, la eficiencia y la coordinación se optimizan, lo que permite una gestión más efectiva de los recursos públicos y una implementación más eficiente de políticas públicas (Osborne y Plastrik, 1997). Segundo, desde una perspectiva de equidad y justicia social, este enfoque permite identificar y abordar de manera más equitativa las necesidades de la población, promoviendo la inclusión y la igualdad de oportunidades (Rawls, 1995). Tercero, se fortalece la transparencia y la rendición de cuentas al simplificar la estructura gubernamental y las responsabilidades, promoviendo a la vez la confianza de la ciudadanía en las

instituciones estatales. Finalmente, la unidad sistémica de las administraciones públicas aumenta la resiliencia y la adaptabilidad del gobierno frente a crisis y desafíos emergentes (Rhodes, 1997; Heifetz y Linsky, 2002).

El enfoque sistémico que está diseñando el DAFF permite también avanzar hacia una unidad del Estado que promueva el bienestar colectivo con las siguientes rutas. En primer lugar, fomentar la integración institucional para promover la colaboración y el intercambio de información entre entidades gubernamentales. Esto implica la creación de plataformas interinstitucionales y la implementación de modernos y digitales sistemas de información integrados que faciliten el flujo de datos y la cooperación entre diferentes niveles y sectores del gobierno y que aprovechen las bondades de la inteligencia artificial. La integración institucional busca eliminar duplicidades, mejorar la eficiencia administrativa y garantizar una respuesta más coordinada, oportuna y efectiva a las necesidades de la población.

En segundo lugar, promover un nuevo aire a la descentralización responsable que garantice la participación ciudadana y fortalezca la autonomía local en función de resultados para el bienestar de la población y de los ecosistemas bióticos territoriales. Lo anterior se puede lograr mediante la transferencia diferenciada o asistida de competencias y recursos a los gobiernos locales, asegurando al mismo tiempo mecanismos de supervisión y rendición de cuentas que eviten la fragmentación del Estado y promuevan la transparencia. La descentralización debe estar acompañada de audaces programas de rediseño institucional, capacitación y asistencia técnica para los gobiernos locales que se traduzcan efectivamente en la mejora de la gobernanza territorial participativa, con el fin de fortalecer sus capacidades de gestión y asegurar que las decisiones se tomen de manera informada y efectiva y utilizando recursos como la asociatividad de entidades territoriales.

En tercer lugar, adoptar un enfoque de gestión orientado a resultados, con indicadores claros y medibles para evaluar el impacto de las políticas públicas. Para ello se requiere replantear y aglutinar la multiplicidad de instrumentos de planeación hoy existentes y la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan realizar un seguimiento continuo del desempeño gubernamental y ajustar las políticas y programas según los resultados obtenidos. La gestión por resultados implica definir objetivos específicos, establecer metas alcanzables y medir el progreso a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, asegurando así que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y efectiva para generar el mayor beneficio posible para la sociedad. También demanda estrategias de desarrollo económico territorial y nuevas relaciones socioeconómicas, culturales y ambientales entre los centros urbanos y las regiones.

Finalmente, es determinante promover la participación ciudadana activa e incidente en los procesos de toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. Esto se puede lograr mediante la implementación de mecanismos de consulta y participación, como mesas de diálogo, consultas populares y plataformas digitales, que permitan a los ciudadanos expresar sus opiniones y contribuir con ideas y propuestas. La participación ciudadana no solo fortalece la legitimidad de las decisiones gubernamentales, sino que también asegura que las políticas públicas respondan a las necesidades y prioridades de la comunidad, fomentando un sentido de pertenencia y compromiso con el bienestar colectivo.

## La bioadministración pública

**E**n el DAFF hemos avanzado en la construcción del nuevo enfoque que permitirá la reorganización de las administraciones públicas colombianas, bajo claros y exigentes criterios en los que ahora se debe comprender la acción de lo público. Sin duda alguna, los derroteros que marcan la identidad de un modelo útil de organización estatal se encuentran en las nuevas dinámicas que han aparecido, principalmente por el comportamiento depredador y despectativo por nuestros entornos saludables. La bioadministración pública, como aquella dirigida a organizar las administraciones públicas para proteger todas las expresiones de vida, resulta ser la más conveniente, pues sus tres componentes a los que nos hemos referido en este escrito se comprenden dentro de este modelo de Administración Pública.

Adelantando un concepto, podemos considerar que la bioadministración pública es un enfoque que busca trascender la administración pública tradicional, para situar la preservación y mejora de todas las formas de vida en el centro del accionar del Estado. En tal sentido, las administraciones públicas deben priorizar la construcción de la paz y la convivencia armónica con la naturaleza, así como la superación de toda forma de segregación humana o territorial, como mecanismos para prevenir la degradación de la vida (Amado y Manrique, 2024).

---

*Podemos considerar que la bioadministración pública es un enfoque que busca trascender la administración pública tradicional, para situar la preservación y mejora de todas las formas de vida en el centro del accionar del Estado*

---

En la bioadministración pública, las políticas se diseñan considerando el impacto en los ecosistemas, la salud de la población y la promoción de la inclusión, la igualdad y la convivencia pacífica. Se fomenta y facilita la colaboración e integración interinstitucional y la participación ciudadana activa para abordar desafíos complejos y garantizar la buena administración. La reconciliación se convierte en un pilar fundamental, promoviendo el entendimiento y la resolución pacífica de conflictos. (Amado y Manrique, 2024, pp. 38-39)

Así las cosas, el concepto de bioadministración encuentra su desarrollo inicial en los ecosistemas administrativos que demandan una transformación radical del actual modelo de compartimentos estancos en la administración pública colombiana. Para superar esta fragmentación, se propone una integración funcional e interdependiente entre distintas entidades y niveles administrativos, con el objetivo de generar sinergias y optimizar el empleo de los recursos disponibles. Esta integración se fundamenta en la promoción de una “administración para la vida en todas sus formas”, en consonancia con la tendencia hacia la bioadministración pública.

---

*La conformación de los ecosistemas administrativos en Colombia representa una oportunidad única para promover una administración pública más eficiente, transparente y participativa*

---

En primer lugar, se plantea la aplicación de recursos *in situ*, lo que implica promover la utilización eficiente de recursos económicos, tecnológicos, organizacionales, físicos, humanos, naturales y globales en el lugar donde se necesitan. Esto garantiza una asignación más precisa y efectiva de los recursos, evitando despilfarros o la concentración generadora de brechas en el acceso a los bienes y servicios del desarrollo, a la vez que maximiza su impacto en el bienestar colectivo equitativo.

Por otro lado, se propone fomentar la participación activa de los actores involucrados en una gobernanza diversa e inclusiva. Esto implica la creación de espacios de diálogo y colaboración entre el gobierno, la sociedad civil, las etnias, la diversidad en todas sus expresiones, el sector privado y otros actores relevantes, con el fin de garantizar la representación y la voz de todos los sectores de la sociedad en el proceso de toma de decisiones.

Además, se debe fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en todas las etapas del ciclo de políticas públicas, asegurando que las acciones administrativas se realicen de manera abierta y transparente, y que se rindan cuentas sobre su ejecución y resultados.

En resumen, la conformación de los ecosistemas administrativos en Colombia representa una oportunidad única para promover una administración pública más eficiente, transparente y participativa. Al adoptar un enfoque integrado y colaborativo, se puede potenciar el impacto de las políticas públicas y fortalecer la confianza social en las instituciones gubernamentales, contribuyendo así a la consolidación de la democracia y del estado social de derecho en el país.

## Referencias

- Amado, J.H. (2020). *Actuaciones administrativas en el marco del derecho administrativo global*. Universidad Libre.  
<https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/19329>
- Amado, J. H. y Manrique, A. (2024). Bioadministración y ecosistemas administrativos: Una propuesta desde el Departamento Administrativo de la Función Pública. *Bioadministración Pública - Revista Institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública*, 1, pp. 19-50.  
<https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/detalle-publicacion?entryId=53031240>
- Castro, J. (1970). *La reforma administrativa de 1968*. Cámara de Comercio.
- Cassese, S. (2014). *Derecho Administrativo: Historia y futuro*. INAP.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Decreto 2169 de 1992. (1992, 30 de diciembre). "Por el cual se reestructura el Departamento Administrativo del Servicio Civil". Presidencia de la República. Diario oficial No. 40.704.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66714>
- Decreto 1537 de 2001. (2001, 26 de julio). "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado". Presidencia de la República.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5324>
- Decreto 1082 de 2015. (2015, 26 de mayo). "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional". Presidencia de la República.  
<https://www.dnp.gov.co/normativa/decreto-unico-reglamentario-1082-de-26-de-mayo-2015>
- Decreto 430 de 2016. (2016, 9 de marzo). "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública". Presidencia de la República. Diario oficial No. 49.810.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0430\\_2016.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0430_2016.html)
- Decreto Ley 2400 de 1968. (1968, 19 de septiembre). "Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones". Presidencia de la República.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1198>
- Decreto Ley 019 de 2012. (2012, 10 de enero). "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública". Presidencia de la República. Diario oficial No. 48.308.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0019\\_2012.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0019_2012.html)
- Etzioni, A. (2015). *El nuevo monarquismo*. Ediciones Paidós.
- Heifetz, R. y Linsky, M. (2002). *Liderazgo sin límites: estrategias para sobrevivir al cambio y permanecer en la cima*. Harvard Business Review Press.
- Hood, C. y Margetts, H. (2007). *La administración pública digital en perspectiva comparada*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Ley 165 de 1938. (1938, 29 de octubre). "Por la cual se crea la carrera administrativa". Congreso de la República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8580>

Ley 19 de 1958. (1958, 18 de noviembre). "Sobre la reforma administrativa". Congreso de la República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8271>

Ley 11 de 1986. (1986, 15 de enero). "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales". Congreso de la República. Diario oficial No. 37.310.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9130>

Ley 12 de 1986. (1986, 16 de enero). "Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983". Congreso de la República. Diario oficial No. 37.310.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1172>

Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 43.464.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html)

Ley 872 de 2003. (2003, 30 de diciembre). "Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios". Congreso de la República. Diario oficial No. 45.418.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0872\\_2003.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0872_2003.html)

Ley 909 de 2004. (2004, 23 de septiembre). "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 45.680.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0909\\_2004.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html)

Ley 962 de 2005. (2005, 6 de septiembre). "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos". Congreso de la República. Diario oficial No. 45.963.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0962\\_2005.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0962_2005.html)

Ley 1474 de 2011. (2011, 12 de julio). "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública". Congreso de la República, Diario oficial No. 48.128.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html)

Ley 1712 de 2014. (2014, 6 de marzo). "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República, Diario oficial No. 49.084.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1712\\_2014.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html)

Ley 1757 de 2015. (2015, 6 de julio). "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática". Congreso de la República. Diario oficial No. 49.565.

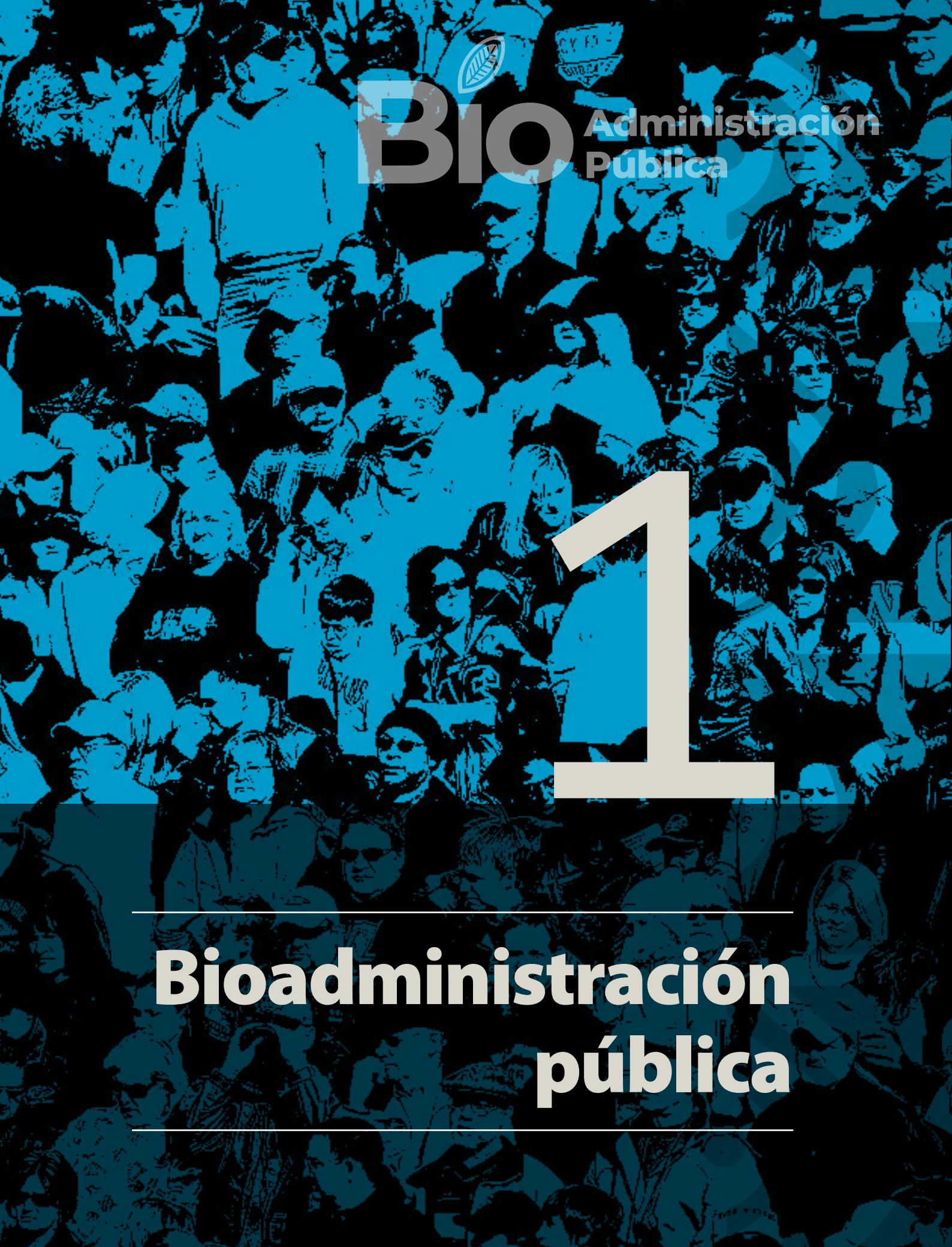
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html)

- Londoño, R., Saidiza, O., Salinas O. y Perea, M. (2018); *La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia*. DAFF,  
<https://cesararciniegas.com/pdf/B%20010%20la%20trayectoria%20historica%20del%20servicio%20civil.pdf>
- Manrique, R. (1991). *La Constitución de la Nueva Colombia; con comentarios y concordancias*. PNUD-CEREC.
- Osborne, D. & Plastrik, P. (1997). *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government*. Basic Books.
- Ostrom, E. (1990). *Gobernanza y gestión de los recursos comunes*. Cambridge University Press.
- Pemberthy, L. (2019). *El derecho administrativo en la Constitución Política de Colombia de 1991. Ratio Juris*, 14(28).  
<https://doi.org/10.24142/raju.v14n28a13>
- Peters, B. (2020). *La política de la burocracia; Una introducción a la administración pública comparada*. Fondo de Cultura Económica.  
[https://www.academia.edu/7311150/La\\_politica\\_de\\_la\\_burocracia\\_B\\_GUY\\_PETERS](https://www.academia.edu/7311150/La_politica_de_la_burocracia_B_GUY_PETERS)
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Gobernanza pública y administración; una introducción*. Tecnos.
- Pollitt, C. (2008). *Tiempo, política, gestión: Gobernar con el pasado*. Siglo XXI.
- Rhodes, R. (1997). *Entendiendo la gobernanza: redes de políticas, gobernanza, reflexividad y responsabilidad*. Open University Press.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Sentencia C-496/98. (1998, 15 de septiembre). "Descentralización, desconcentración y delegaciones administrativas". Corte Constitucional (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.)  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-496-98.htm>
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Weber, M. (2012). *Economía y sociedad; Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Younes, D. (2004), *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Universidad del Rosario.



# Función Pública

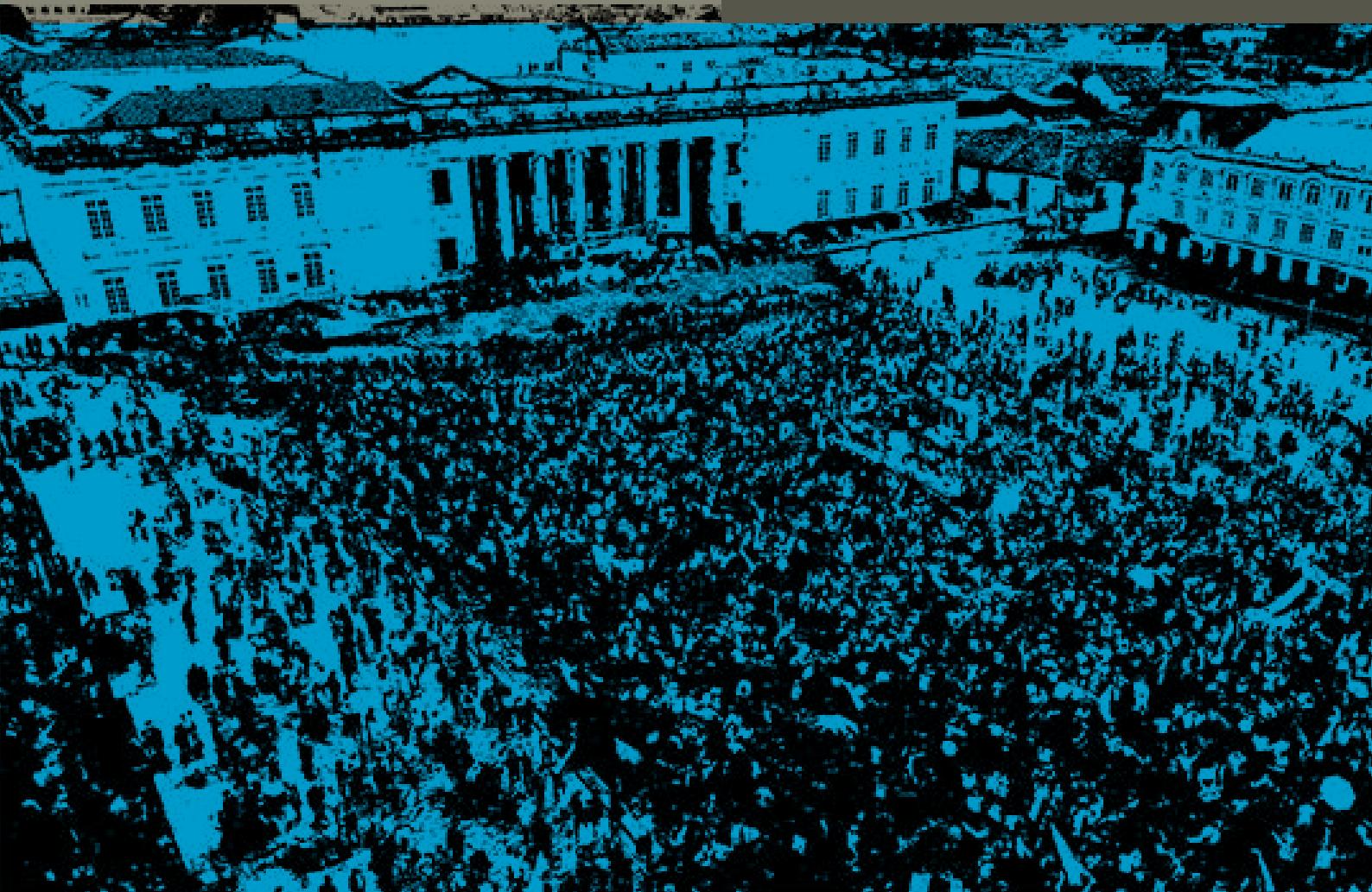
---



**BIO** Administración  
Pública



# Bioadministración pública



# La administración pública y el derecho al futuro

**Ricardo Rivero Ortega**

Universidad de Salamanca

Catedrático de Derecho Administrativo y Ex-Rector

Correo electrónico: ricriv@usal.es





## Presentismo versus derecho al futuro

**L**os seres humanos estamos preparados para anticiparnos al porvenir, pero en nuestras decisiones cotidianas nos dejamos llevar por un sesgo presentista muy dañino. En lugar de pensar las consecuencias de nuestro proceder en el largo plazo, preferimos el beneficio inmediato, aunque pueda tener altos costes pasado un tiempo. Las gratificaciones fáciles son una tentación muy fuerte, mientras la inversión a años vista comporta renuncias y esfuerzos de gran coste.

Esta tendencia a actuar en el corto plazo es comprensible en las personas particulares, aunque nos perjudique, pero resulta mucho más grave cuando se proyecta sobre las decisiones de las instituciones públicas. El sesgo cortoplacista se acentúa aún más por los incentivos de los ciclos electorales. Solo se piensa a cuatro años vista, en el mejor de los casos, muy condicionados por la proximidad o lejanía del siguiente proceso democrático.

Siendo así, las perspectivas más amplias están penalizadas. Al mirar solo lo inmediato, se pierde de vista el efecto de las decisiones sobre las sucesivas generaciones. Los grandes perjudicados por el sesgo presentista son los jóvenes y quienes nos sucederán en el tiempo, porque hipotecamos su porvenir sin contar con su punto de vista. Así como las personas de hoy no piensan en su yo dentro de treinta años, mucho menos se detienen a reflexionar sobre las consecuencias de las políticas públicas en el largo plazo.

---

*El futuro no está escrito, pero nuestras decisiones y acciones sociales pueden producir efectos en el largo plazo, especialmente cuando elegimos; es decir, optamos y no nos limitamos a seguir por inercia lo que venimos haciendo desde siempre*

Este trabajo mostrará algunas opciones institucionales de corrección del sesgo presentista: la gobernanza anticipatoria, la creación de comisiones de futuro, el reconocimiento de la justicia intergeneracional y el derecho al futuro en clave de sostenibilidad.

El futuro no está escrito, pero nuestras decisiones y acciones sociales pueden producir efectos en el largo plazo, especialmente cuando elegimos; es decir, optamos y no nos limitamos a seguir por inercia lo que venimos haciendo desde siempre. Una actitud proactiva hacia el cambio en la orientación preferida posibilita transformaciones que, en los siglos venideros, resulten en beneficio de las generaciones futuras. Si hoy comenzamos a sustituir combustibles fósiles por energías renovables, produciremos eventualmente

ese efecto positivo de gran alcance. El reconocimiento de todos los seres humanos en su dignidad e igualdad de derechos (clave de la Constitución en su sentido contemporáneo) produce hoy el mismo efecto después de su establecimiento hace dos siglos.

Así pues, incluso en países como Colombia, donde los problemas y las necesidades son apremiantes, y hay muchas intervenciones de urgencia o emergencia inaplazables, resulta aconsejable elevar la vista y analizar, desde una panorámica más amplia, las consecuencias de largo plazo de las elecciones. Es obligado empatizar con quienes requieren respuestas y atenciones ya o mañana; también convencer a todas esas personas de que, entre las soluciones efímeras y las perdurables, deben preferir aquellas que eviten la reaparición de los mismos contratiempos de siempre, las circunstancias que mantienen a los más desfavorecidos en una posición vulnerable.

Una visión de largo plazo es aquella que sacrifica beneficios aparentes que embauca a la opinión pública, optando en cambio por explicar, con razones y argumentos, el porqué de otras alternativas sostenibles. Al igual que lo hacen las familias que invierten en el futuro de sus hijos, su educación, sacrificando otros disfrutes muy tentadores. Como las empresas que no se arriesgan a perder la confianza de sus clientes a cambio de un beneficio fácil. Elegir el futuro es cambiar la gratificación ilusoria de hoy por la esperanza del mañana.

La esperanza realista consiste también en ser conscientes de que tenemos una oportunidad real de influir sobre nuestro devenir y el de las demás personas, incluyendo a quienes no conocemos, pero resultarán afectadas por los efectos de nuestro comportamiento. Todas las acciones legales e institucionales para la realización del derecho humano al futuro influirán si parten de este presupuesto cognitivo y conductual.



## Desafíos de la gobernanza anticipatoria

**L**a falta de impulso real a muchas de las acciones que podrían permitir adaptaciones a la realidad del cambio climático es un ejemplo de la tendencia presentista. Al Gore, exvicepresidente de Estados Unidos laureado con el Premio Nobel de la Paz, lo explicó en su documental, *Una verdad incómoda*. Gore fue también conocido por su exitoso programa de reinvenCIÓN del gobierno en Estados Unidos y muchos de los cambios de gestión que propició explican la reducción del déficit y la deuda de la principal economía del mundo, después arruinada por la Guerra de Irak del presidente George W. Bush, contra quien perdió las muy controvertidas elecciones del 2000.

En una obra sobre los principales factores del futuro, Gore relata su experiencia como representante en la Cámara en 1976, cuando se unió a un grupo denominado Congressional Clearinghouse on the Future, fundado por el periodista Charlie Rose. Este foro organizaba talleres y seminarios sobre el impacto de la ciencia y la tecnología sobre la evolución de la sociedad estadounidense. Entre los años 1976 y 1994, el Congressional Institute for the Future desarrolló sus trabajos con notables aportaciones.

---

*La falta de impulso real a muchas de las acciones que podrían permitir adaptaciones a la realidad del cambio climático es un ejemplo de la tendencia presentista*

---

Casi al mismo tiempo en que esta experiencia llegaba a su fin, se creaba en Finlandia el Comité Parlamentario sobre el Futuro, como resultado y propuesta tras la traumática recesión económica de 1990. Actualmente, la sociedad finesa se interesa mucho por su trabajo. Esta comisión está compuesta por 17 parlamentarios y ha presentado notables informes como: *Informe sobre el futuro a largo plazo* (1993), *Finlandia y el futuro de Europa* (1996) y (1997). Además, rinde al Gobierno en cada periodo un *Informe sobre el futuro del país*. Desde el 2017 se ocupa también de supervisar la ejecución de la Agenda 2030, de los objetivos de desarrollo sostenible, así que se centra en políticas prioritarias: protección del ambiente, sostenibilidad o educación pública.

En el 2013 presentó un informe sobre “cisnes negros”, factores inesperados de transformación global que, en realidad, no son desconocidos: crisis energéticas, crimen organizado, hegemonía de China, etc. Ningún capítulo estaba dedicado a las amenazas para la salud de las poblaciones (salvo las ambientales); las pandemias no estaban en el horizonte para los expertos participantes. Dicho esto, hay

que subrayar que Finlandia realizó una buena gestión de la crisis del COVID-19, porque el número de fallecidos en relación a la población total del país fue bajo.

En el 2016 presentó otro informe sobre las próximas generaciones. Y tres años después, entregó el documento sobre transformaciones sociales (2018-2037), pormenorizado en su análisis por sectores (transporte, logística, producción de manufacturas, energía, construcción, sanidad, telecomunicaciones e inteligencia artificial). Sin duda sus aportaciones son dignas de análisis y aplauso, pero de ningún modo sirvió para preparar a su país ante un riesgo como el que hemos vivido globalmente con la pandemia. Esto ocurre, como veremos, con prácticamente todas las iniciativas de gobernanza anticipatoria, incluso las más vanguardistas, como la canadiense.

Canadá está desarrollando su proyecto *Imagining Canada's Future*, una de cuyas características definitorias es el recurso a las humanidades y las ciencias sociales para anticipar las respuestas a los desafíos económicos, sociales y del conocimiento. Una primera aproximación a estos desafíos identifica 16 en la línea de la sostenibilidad, la nueva economía, la bioedad evolutiva y la erosión de la cultura y la historia. Un buen número de estos temas no se encuentran en la agenda tópica de otros países, que suele agotarse en las cuestiones ambientales y económicas más comunes.

Sorprende por ello que, en una agenda que supera los tópicos compartidos, tam poco se preste atención a los riegos de las enfermedades infecciosas. El trabajo en la economía digital; la salud global y el bienestar en nuestro siglo; la sociedad asocial emergente (un tema importante y no atendido en otras muchas aproximaciones); la dinámica cambiante de privilegio y marginalización; la construcción de vidas mejoras en el espectro de género; el desafío de los entornos ambientales habitables; el equilibrio de riesgos y beneficios de la sociedad de la vigilancia, también emergente; el Humanismo +; la bioedad evolutiva; la capacidad de la Tierra para sostenernos; la contaminación penetrante de lo natural; los sistemas de gobernanza operativos; la naturaleza cambiante de conflicto y seguridad; la verdad en el mundo de los posthechos, y las artes transformadas. Apenas nada sobre pandemias, aunque el desempeño de Canadá frente a la crisis sanitaria fuera excelente.

Esta omisión es común a todas las comisiones de futuro, como seguiremos mostrando, pero lo cierto es que muchas de estas cuestiones son extraordinariamente sugerentes, demostrando una capacidad de visión mucho más amplia y diversificada que la propia de otros países. Canadá puede convertirse, gracias a este enfoque, en uno de los países con políticas públicas de vanguardia. Así, por ejemplo, el diagnóstico sobre la “sociedad asocial”, a pesar de las redes y la



conectividad, llevaría a tomar decisiones de protección de la salud física y mental de un colectivo creciente de personas que se sienten cada vez más solas. Esto, unido al envejecimiento de la población, plantea desafíos múltiples de bienestar y prestación de servicios.

La cuestión de la privacidad y la sociedad de la vigilancia es otro de los temas de gran relevancia bien tratados en estos informes canadienses, cuyo enfoque reconoce la transformación precipitada por las redes sociales. El 5G, el wifi gratuito en las ciudades inteligentes y los desarrollos de la inteligencia artificial propiciarán situaciones de asimetría informativa. Las perspectivas de futuro son inquietantes: se podría llegar a leer el cerebro, se desarrollarán tecnologías que romperán todos los encriptados, los secretos empresariales estarán en peligro; aunque también hay aspectos positivos (como avances en los sistemas de salud o en la gestión de los recursos).

La Humanidad + o posthumanismo es otra de las tendencias poco exploradas por otras comisiones nacionales de futuro. La posibilidad de incrementar las capacidades físicas, vitales y cognitivas de las personas mediante todo tipo de tecnologías médicas o informáticas comienza a plantearse seriamente, con sus múltiples ventajas (más aún en el caso de las personas discapacitadas) y algunos riesgos.

Singapur también creó su Centre for Strategic Futures, una agencia del gobierno pensada para gestionar entornos complejos y cambiantes. Su misión es crear capacidades y herramientas para la anticipación estratégica y la gestión del riesgo, realizar análisis sobre las tendencias de futuro y las sorpresas estratégicas, y comunicar sus reflexiones a quienes deciden las políticas públicas. Singapur ha sido uno de los países que mejor ha gestionado la crisis del COVID-19, por su preparación ante riesgos de pandemias muy próximos y por su tendencia anticipatoria y preventiva en políticas públicas, un rasgo que comparten los tres países cuyas experiencias hemos expuesto (Finlandia, Canadá y Singapur).

A principios del presente siglo se creó la Oficina de Política Estratégica (SPO, por sus siglas en inglés), para enlazar el trabajo prospectivo y la formulación de estrategias. En 2009 se creó el Centro de Futuros Estratégicos (o Estrategias Futuras), diseñado como un *think tank* enfocado hacia áreas en el punto ciego y experimentando con nuevas metodologías de prospección. Entre estas metodologías destaca su *Scenario Planning Plus* (SP+), una técnica que añade a la planificación de escenarios un repertorio de recursos, como el análisis de señales de debilidad, los cisnes negros o los “comodines”.

Las claves del SP+ (o la definición de escenarios de última generación) son las siguientes: definir el foco, escanear el entorno, darle sentido, monitoreo, estra-

tegias de diseño y desarrollo. En los procesos de toma de decisiones recurre a técnica como el *Cynefin framework*, creado por Dave Snowden, para la gestión de los “desconocidos conocidos” y los “desconocidos desconocidos”.

Las comisiones o iniciativas sobre futuro no se agotan en estas tres experiencias. También Escocia creó el Scotland's Futures Forum, un proyecto que aspira, entre otros objetivos, a convertir a Escocia en una nación líder en educación. Francia también creó su Grupo de Prospectiva. El *Cynefin framework* plantea cinco dominios posibles para la decisión (“complicado”, “complejo”, “caótico” o “desordenado”). Ubicar las situaciones en alguno de estos escenarios permite comprender la percepción del riesgo y el comportamiento. El dominio de lo obvio es el de lo “conocido conocido”, en el que deben aplicarse las normas y las mejores prácticas; el escenario complicado es el de los “desconocidos conocidos”, que reclaman soluciones en tiempo real, con criterio experto y adaptado a las circunstancias; el complejo es el de los “desconocidos desconocidos”; el caótico es aún peor, porque no se pueden identificar patrones siquiera, de manera que hay que intentar poner orden, simplemente, y atenuar los daños, y el ámbito de la confusión o el desorden llama a una división del problema en partes que puedan ser afrontadas por separado, ante la imposibilidad de identificar con claridad la situación misma. Este tipo de metodologías deberían incluirse en la formación de los directivos públicos, quienes reaccionan a las situaciones críticas por mera intuición o improvisación tantas veces.

Por su parte, la Unión Europea cuenta con el European Political Strategy Centre. En el caso de otros países, los poderes legislativos o ejecutivos han emprendido iniciativas semejantes, como sucede en Brasil (Comisión Senado del Futuro) o en Chile (Comisión Desafíos del Futuro), pero aún no existe cultura suficiente de anticipación a los problemas. Tal vez la urgencia de las demandas sociales cotidianas lo impida. Quizás sea más difícil, en función del grado de desarrollo, pensar en el largo plazo, al igual que las condiciones personales de mayor precariedad impiden a menudo realizar planificaciones más allá de lo inmediato.

En España, las regiones más desarrolladas denotan mayor interés por la inteligencia prospectiva. Es el caso del País Vasco, con iniciativas concretas como la creación de la Comisión Estratégica de Guipúzcoa, la Comisión de Futuro de las Juntas Generales o la Red de Foros. Estas iniciativas se adelantaron a la mucho más reciente de la Moncloa, que solo en los últimos tiempos se ha preocupado de la gobernanza anticipatoria con la creación de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de País a Largo Plazo (*Foresight Unit*) en enero del 2020.

La motivación de la *Foresight Unit* es la siguiente: “Uno de los grandes defectos de la democracia es el cortoplacismo. En la frenética cotidianeidad de los gobiernos,



lo urgente a menudo eclipsa lo importante. Esto genera a su vez otros problemas como la falta de pensamiento estratégico, de respuesta a las demandas de la sociedad, obsolescencia legislativa, oportunidades no aprovechadas o escasa anticipación...". Se trata, pues, de combatir el cortoplacismo ante desafíos concretos, como el cambio climático, el vaciamiento rural o la pérdida de relevancia económica. No se realiza mención alguna a los riesgos de pandemia, a pesar de que poco tiempo después sería oficialmente declarada, de manera que se obvió el mayor riesgo inminente en el momento de su presentación.

Los puntos ciegos existen, incluso cuando el problema está encima de nosotros, así que cabe preguntarse: ¿Servirán estas iniciativas para generar un futuro mejor? ¿Podrán presumir algún día de un inventario de aciertos en clave de preventión de desastres, recesiones económicas, evitación de conflictos o reducción de la inequidad social? ¿Servirán de verdad para arreglar el futuro? Estos son los desafíos de la gobernanza anticipatoria. En realidad, nadie posee una bola de cristal mágica.

Ya hemos visto que nadie puede anticipar el futuro, pero sí hemos de intentar construir capacidades para la previsión, el compromiso y la integración de los recursos en la respuesta a desafíos, sumando científicos, ingenieros y diseñadores de políticas públicas. No sabemos exactamente para qué debemos estar preparados, pero hemos de anticipar capacidades de respuesta suficientes para cualquier contingencia.

---

*Nadie puede anticipar el futuro, pero sí hemos de intentar construir capacidades para la previsión, el compromiso y la integración de los recursos en la respuesta a desafíos, sumando científicos, ingenieros y diseñadores de políticas públicas*

---

Una de las críticas más fáciles a las iniciativas antes comentadas es la de su ceguera ante la circunstancia que ha situado al mundo entero ante una de las mayores crisis de los últimos años: la pandemia global. Pero esta omisión no es achacable solo a los debates sobre el futuro de los países; también la encontramos en los foros y documentos de carácter internacional. La visión del devenir de las Naciones Unidas también pasó por alto esta amenaza, como a continuación expondremos.

Más allá de la retórica, se necesitan enfoques realistas y propuestas concretas, pero en todo caso tiene sentido crear instancias que miren en el largo plazo y analicen problemas y cuestiones que no están marcados por la agenda diaria, más inmediata y condicionados por percepciones volubles y efímeras de la opinión pública. Singapur, Finlandia y Canadá ofrecen tres ejemplos de buenas prácticas en sus planteamientos prospectivos.

Los países más desarrollados analizan las perspectivas de futuro, identifican los principales desafíos a superar, intentan apuntar las oportunidades en su tratamiento y dibujar escenarios favorables para sus intereses, que deberían coincidir con el mayor bienestar de la población. Algunas de sus prioridades son nacionales, específicas, pero otras son compartidas, así que sería aconsejable abordarlas en formatos multilaterales, a través de organizaciones como Naciones Unidas u otros grupos internacionales centrados en áreas específicas.

Los modelos de comisiones de futuro oscilan entre dos alternativas básicas: dentro del poder ejecutivo de los gobiernos; o bien, en las asambleas, es decir al amparo del poder legislativo. Ambos poderes se diferencian por su naturaleza y composición, de modo y manera que el ejecutivo tiende a la acción inmediata, mientras que el legislativo propende a la reflexión. El Gobierno suele ser de un partido o coalición con afinidades ideológicas o programáticas; mientras el Congreso es plural y refleja distintas sensibilidades en el arco parlamentario. Debido a esta integración de pareceres muy diversos, consideramos más adecuada la ubicación de la planificación a largo plazo en el poder legislativo. Las primeras comisiones de futuro fueron creadas en este ámbito (la experiencia mostrada por Al Gore en los Estados Unidos) y aunque otras opciones pasan por el ejecutivo, como sucedió de manera reciente en la política española, la probable confusión con la agenda política del partido en el poder desaconseja a nuestro juicio tal solución.

Estas comisiones, además, no deberían estar integradas solo por parlamentarios, sin desconocer que estos son personas idóneas por representar a la sociedad presente, ante la posibilidad de proyectar con sensibilidad su consideración por las generaciones venideras. Consideramos que también debería incluir (o al menos escuchar y tener en cuenta) las valiosas aportaciones de expertos en distintas áreas del saber. Y desde luego atender a las aportaciones de la academia.

Los estudios de futuro son una nueva línea de trabajo que deben tener en cuenta los gobiernos en colaboración con las instituciones de educación superior e investigación. Muchas universidades han abierto esta línea avanzada de formación en prospectiva, incluyendo contenidos sobre desarrollo sostenible y revolución tecnológica, etc. Así, se combina la investigación con la docencia y la oferta académica. Junto a las facultades clásicas de Medicina, Derecho, Farmacia

---

*"Los estudios de futuro son una nueva línea de trabajo que deben tener en cuenta los gobiernos en colaboración con las instituciones de educación superior e investigación"*

---



o Filología, pronto veremos en las instituciones más avanzadas facultades e institutos sobre Prospectiva.

Ya existen ejemplos de esta naturaleza en muchas universidades del mundo. El tópico *Future Studies* se encuentra catalogado en *Google Scholar* entre los temas contemporáneos de investigación. Sus expertos se autodefinen como una comunidad académica, la cual está marcada por interdisciplinariedad. Hoy clasificados por su impacto investigador, quizás en algún momento deberían serlo por sus aciertos predictivos.

La creación de centros de estudio sobre los escenarios posibles en el largo plazo es entonces una idea acertada. Su relativa despolitización también protege a tales instituciones de la injerencia partidista, evitando la tentación de sesgar sus pronunciamientos para favorecer a facciones con intereses de corto plazo. Ahora bien, es inevitable que también los poderes públicos se sientan concernidos por este tipo de planificación y la asuman entre sus tareas, mucho más si se reconoce el derecho constitucional al futuro de las generaciones venideras.

## El derecho al futuro y la administración pública

Este derecho es una asignatura pendiente de los programas de gobierno. La agenda pública ha incorporado hace ya varias décadas la reivindicación por la igualdad de género. Otras formas de discriminación también forman parte de las líneas de política prioritarias, demostrando que se intenta incorporar al mayor número de personas a la participación, tener en cuenta los distintos puntos de vista y no desatender ninguna perspectiva o grupo representativo de la diversidad social.

Aunque los jóvenes estarán incluidos en esta tendencia, la atención a sus intereses propios es más bien reducida. Ser joven es un estado transitorio, así que en un mediano plazo dejarán de identificarse con su posición generacional y se integrarán en el grupo de mediana edad con intereses comunes. No es extraño que las políticas de juventud sean tan poco relevantes en los programas de los partidos políticos.

Si las propuestas electorales se preocupan poco de la juventud, prácticamente ni mencionan a las generaciones futuras. El concepto de justicia intergeneracional está aún ausente del debate público, aunque su tratamiento por la literatura especializada de ciencias sociales es creciente y demuestra un vínculo profundo con la idea de sostenibilidad.

Las generaciones futuras merecen atención y respeto. El equilibrio entre los derechos de los ancianos y los de los jóvenes se logra en decisiones tan concretas como no descompensar las pensiones de jubilación y los salarios mínimos, pero el contrato social de futuro va mucho más allá y demanda que las decisiones económicas o de cualquier otro orden de hoy no menoscaben las capacidades de vida y gestión de recursos de las personas que nos seguirán en el tiempo, aquellas que ni siquiera están aquí.

El derecho al futuro expresa la empatía con las generaciones futuras. Proponemos constitucionalizarlo y regularlo con leyes que garanticen la visión de largo plazo, frente al presentismo.

Un ejemplo de regulación legal nos lo ofrece la Ley Balear 10/2023, de 5 de abril de dicho año, que se ocupa del bienestar de las generaciones presentes y futuras. Su exposición de motivos comienza citando el *Informe Brundtland* de Naciones Unidas, publicado en 1987, en el que ya se advertía de la importancia de impulsar un desarrollo sostenible “sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. También se citan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, por el bienestar presente y futuro de la humanidad.

El texto de esta norma asume el concepto de “justicia intergeneracional”. Ya hemos expuesto el significado e implicaciones de tal sintagma, que comporta un mandato a todos los agentes y poderes públicos para tener en cuenta las implicaciones de sus acciones en su afección a las futuras generaciones.

Los principios recogidos en esta ley se han extraído de documentos de Naciones Unidas: principio de desarrollo sostenible; principio de precaución; principio de prevención; principio de dignidad de la vida; principio de ecodependencia o interdependencia; principio de diversificación; principio del bien común; y principio de no regresión. A continuación, se enuncian en el artículo 4 los “objetivos del bienestar”: prosperidad social colectiva, resiliencia, salud, igualdad, cohesión, cultura y responsabilidad.

La evaluación de las políticas públicas se regula como herramienta de comprobación para garantizar que se incorpore la perspectiva intergeneracional en las decisiones de los poderes en las Islas Baleares. Así, en los proyectos normativos y en los planes territoriales ha de tenerse en cuenta este criterio y acreditarse

---

*El derecho al futuro expresa la empatía con las generaciones futuras. Proponemos constitucionalizarlo y regularlo con leyes que garanticen la visión de largo plazo, frente al presentismo*

---



mediante la emisión de informes valorados por la Comisión para el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Estos informes sobre evaluación de impacto del bienestar de generaciones presentes y futuras también deben acompañar los anteproyectos de ley de presupuestos y las políticas públicas. Estos informes serán elaborados desde la Comisión para el bienestar de las generaciones presentes y futuras de las Islas Baleares, un órgano colegiado consultivo e independiente por ocho personas de procedencias interdisciplinares. Su período de nombramiento coincidirá con el de la legislatura; serán designados por el Parlamento y removidos en casos tasados también por el poder legislativo.

---

*Las visiones de largo plazo debieran incorporar mandatos de planificación y de previsión mucho más amplios, así como partir de diagnósticos sobre escenarios posibles y deseables que debieran elaborar expertos usando procedimientos participativos*

---

La Ley Balear tiene sus antecedentes en las leyes aprobadas hace más de una década en países desarrollados. Así, Canadá, por ejemplo, aprobó en 2008 su ley de desarrollo sostenible, creando también una comisión especializada designada por el Parlamento. El enfoque de esta es principalmente ambiental. Resulta atractiva por su llamada a la revisión periódica sobre cumplimiento de objetivos cada tres años. Diseña una estrategia y un consejo asesor, pero no encontramos menciones a las futuras generaciones. El propósito principal de la ley de Canadá, como otras en el derecho comparado, es de tipo ecológico (preservación de ecosistemas y de pueblos aborígenes), sin referencias o garantías del derecho de quienes nos sucederán en el tiempo. El énfasis de estos textos se dirige a la protección de la naturaleza hoy, pero las visiones de largo plazo debieran incorporar mandatos de planificación y de previsión mucho más amplios, así como partir de diagnósticos sobre escenarios posibles y deseables que debieran elaborar expertos usando procedimientos participativos.

---

Para más información sobre este tema, se puede consultar el texto: Rivero-Ortega, R. & Contreras-Bustamante, R. (2024). *El derecho al futuro. Las generaciones venideras y el papel de la Universidad*. Tirant.

---





# Estrategias y capacidades dinámicas de la gobernanza robusta

**Miquel Salvador Serna**

Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España)

Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

Correo electrónico: miquel.salvador@upf.edu

**Carles Ramíó**

Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España)

Catedrático del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

Correo electrónico: carles.ramio@upf.edu



# La robustez como respuesta a la turbulencia

**L**os entornos en los que operan las organizaciones públicas siempre se han caracterizado por elevados niveles de cambio, a menudo de mayor intensidad y velocidad de lo que las propias administraciones eran capaces de absorber y responder. La concatenación, cuando no superposición, de crisis sanitarias, medioambientales, sociales, económicas y políticas están configurando un nuevo escenario de turbulencia caracterizado por “situaciones donde los eventos, las demandas y los apoyos interactúan y cambian con alta variabilidad, inconsistencia, y por vías no esperadas y no predecibles” (Ansell y Trondal, 2018, p. 43). Un entorno que en el que las diversas crisis cobran un carácter más estructural que meramente coyuntural y que exige replantear en profundidad las estrategias y las capacidades del sector público para afrontarlo.

---

*Los entornos en los que operan las organizaciones públicas siempre se han caracterizado por elevados niveles de cambio, a menudo de mayor intensidad y velocidad de lo que las propias administraciones eran capaces de absorber y responder*

---

Si inicialmente las respuestas desde el sector público se planteaban en términos de resiliencia, con la voluntad de restituir el equilibrio previo a la crisis, el nuevo escenario convierte en obsoletas este tipo de reacciones. Se plantea así trascender de respuestas puntuales, a menudo improvisadas, basadas en el tensionamiento puntual de determinados recursos y poco sostenibles por lo que implican a medio y largo plazo, y pasar a replantear las bases del modelo y apostar por un nuevo enfoque.

Precisamente en esta última línea, desde diversos aportes académicos surgen conceptos como como robustez de las políticas (*policy robustness*) o robustez de la gobernanza (*governance robustness*) (Capano y Toth, 2022; Trondal et al., 2021; y Capano y Woo (2018). El término *robustez*, a diferencia del de *resiliencia* que se formulaba con carácter coyuntural, plantea la incorporación de estrategias más permanentes que combinan estabilidad y cambio para responder a los entornos caracterizados por la turbulencia (Elston y Bel, 2022; Capano y Woo, 2017; y Duit, 2016).

Al caracterizar la robustez en el ámbito público, sobresale un rasgo distintivo: el equilibrio entre estabilidad y cambio. Según Ansell et al. (2022, p. 8):

“(los) sistemas (...) robustos deben poder cambiar para preservar su funcionalidad frente a la turbulencia (la estabilidad requiere cambio); sin embargo, para hacerlo, deben proporcionar el andamiaje y la infraestructura que ayuden a respaldar y generar el cambio (el cambio requiere estabilidad)”.

Así, cuando determinados países que están inmersos en crisis sociales o económicas, resulta especialmente crítico mantener determinadas políticas de protección social a los colectivos más desfavorecidos o de impulso de la actividad productiva para paliar sus efectos. Pero debería plantearse la promoción de ambas políticas no replicando esquemas previos (como los mecanismos de prestación de servicios sociales o los canales para llegar a los colectivos vulnerables), probablemente poco adaptados a las nuevas tensiones. Por el contrario, deberían desplegar nuevas respuestas acordes con el escenario emergente (revisando las características de la nueva vulnerabilidad social y cómo sería mejor afrontarla de manera sostenible). Un replanteamiento que parte de la estabilidad en cuanto a las funcionalidades y metas de ambas políticas (proteger a los colectivos vulnerables y promocionar actividades productivas), respaldadas con la infraestructura institucional previa (a partir de conocimientos de las realidades concretas del entorno social y económico, y de los equipamientos y profesionales implicados), pero generando transformaciones que permitan optimizar sus resultados en el nuevo contexto (innovando en instrumentos pero también en contenidos de la protección social y del impulso a la economía productiva). Un elemento clave es evitar replantearlas pensando lograr un nuevo equilibrio estable a mediano y largo plazo, y, en cambio, reconocer que será necesario revisarlas, incorporando la propia idea de cambio dinámico en su configuración.

En esta acepción del concepto de robustez, la estabilidad no debe entenderse como rigidez sino como permanencia a lo largo del tiempo de una función u objetivo, más allá de los desafíos que se plantean a corto plazo. Pero el mantenimiento de esta función u objetivo es probable que no se dé en su forma original, sino que puede revisarse, ampliarse o redefinirse de acuerdo con las circunstancias cambiantes. Del mismo modo, el cambio no debe concebirse como meramente reactivo o incremental, con voluntad de restaurar la situación previa, sino con un carácter innovador y proactivo orientado a lograr una adaptación flexible que aprovecha las oportunidades de la turbulencia para revisar las dinámicas previas. En otros términos, la robustez se asocia con un carácter emprendedor que se orienta a explorar desarrollos no previstos a partir de la turbulencia (Scognamiglio et al., 2022).

La cuestión clave a partir de esta nueva aproximación es hasta qué punto las organizaciones públicas están en condiciones de desplegar respuestas alineadas con la robustez tal y como se ha definido.



# Un paradigma organizativo para afrontar la turbulencia: la gobernanza robusta

Para interpretar las estrategias y capacidades que las organizaciones públicas despliegan para afrontar las crisis resulta conveniente partir del modelo organizativo con el que operan. Resulta habitual que debido a la propia diversidad que caracteriza las administraciones públicas, estas operen con distintos paradigmas organizativos, con mayor o menor intensidad en diferentes áreas de actuación. Los más habituales, como el burocrático, el vinculado a la Nueva Gestión Pública o el de la gobernanza en red, presentan limitaciones en cuanto a su capacidad de respuesta ante entornos de turbulencia (Brugué, 2022 y Ramió y Salvador, 2005). En especial porque el argumento latente al surgimiento y desarrollo de estos paradigmas era transformar las organizaciones del sector público para responder a sucesivos nuevos entornos, caracterizados en cada caso con rasgos concretos y relativamente constantes y estables. Y precisamente el principal rasgo característico del nuevo entorno es la variabilidad.

---

*El paradigma de la gobernanza robusta plantea una relectura de diversas dimensiones clave de los paradigmas precedentes para ofrecer una nueva respuesta caracterizada por combinar estabilidad y cambio*

---

Frente a estos precedentes, el paradigma de la gobernanza robusta plantea una relectura de diversas dimensiones clave de los paradigmas precedentes para ofrecer una nueva respuesta caracterizada por combinar estabilidad y cambio. Un equilibrio que pasa por plantear el mantenimiento de los rasgos estructurales que caracterizan las funciones del sector público, pero integrando en los mismos una capacidad de transformación continua que facilite su adaptación y mejora proactiva. Desde la gobernanza robusta se ponen en valor ciertos componentes estructurales del modelo burocrático por lo que aportan de estabilidad y base sólida sobre la que construir nuevas respuestas. Pero si en el modelo burocrático se afrontaba el cambio con ajustes de carácter incremental y reactivo (y tan solo se realizaban ajustes a gran escala cuando el desajuste con el entorno resulta inasumible), con la gobernanza robusta el cambio se contempla como un rasgo estructural ya incorporado desde el propio diseño de estructuras y procesos.

La integración de dicho cambio se planteaba también con fuerza desde el paradigma de la Nueva Gestión Pública, pero con un enfoque propio de soluciones generadas desde el sector privado que marcan el modelo de relación con los actores

del entorno, además de priorizar las variables económicas por encima de otro tipo de consideraciones. La gobernanza robusta plantea integrar ciertas herramientas propias de este referente, pero contextualizando su incorporación a las dinámicas propias del sector público y a las exigencias de un entorno de turbulencia.

Entre estas exigencias destaca la necesidad de implicar a los actores sociales para mejorar diagnósticos, identificar soluciones, diseñar respuestas y llevarlas a cabo. Para ello, el paradigma de la gobernanza en red plantea incorporar alrededor de determinados retos, a una pluralidad de actores, con dinámicas deliberativas orientadas a potenciar su implicación efectiva. Desde la gobernanza robusta se integra este tipo de dinámicas, pero se sitúa el énfasis no tan solo en la inclusión, la deliberación o la colaboración, sino en el cambio constante de dichos programas. Un entorno de turbulencia que requiere soluciones innovadoras a partir de una gobernanza capaz de adaptarse de forma continuada. Las soluciones robustas requieren de un análisis holístico; un conocimiento negociado; de la experimentación, revisión e innovación, y todo mientras se brindan servicios públicos básicos (Ansell et al., 2022). Pero el desarrollo de estas dinámicas desde la gobernanza robusta parte también de un claro liderazgo desde el sector público.

La gobernanza robusta plantea un liderazgo capaz de implicar tanto a agentes internos, alineando las diferentes unidades de la organización, como a externos, implicando a los actores del entorno; pero con una orientación flexible que permita adaptarse al cambio sin que ello implique pérdida de credibilidad. Para ello resulta conveniente que este liderazgo cuente con diferentes fuentes de legitimación, como la asociada al proceso, es decir, a las dinámicas de implicación de los actores del entorno, pero también la asociada al seguimiento de las estructura y reglas formales que vienen a proteger determinados derechos de la ciudadanía (propias del modelo burocrático), y la asociada, por supuesto, a la propia obtención de resultados.

En definitiva, el paradigma de la gobernanza robusta plantea integrar la estabilidad y la flexibilidad, capitalizando los potenciales que ofrecen los paradigmas precedentes. Para ello se parte de la combinación de diferentes componentes (*o bricolage*, en términos de Carstensen et al., 2022), manteniendo determinados rasgos estructurales que incorporen flexibilidad (*structured flexibility*, en términos de Trondal, 2022), que permitan a las organizaciones públicas desplegar estrategias para afrontar entornos caracterizados por la turbulencia.



# La gobernanza robusta y las estrategias para afrontar entornos de turbulencia

**L**as respuestas que se ofrecen desde la gobernanza robusta a los entornos de turbulencia parten de una serie de principios como: (a) proactividad (para anticipar escenarios), (b) agilidad en las respuestas que se ofrecen tanto a corto como a medio plazo, (c) flexibilidad tanto para ajustar comportamientos como para reubicar recursos estratégicos, y (d) desarrollar un aprendizaje rápido de nuevos conocimientos que puedan aplicarse de forma inmediata a la situación que se afronta (Capano y Toth, 2022).

---

*Las respuestas que se ofrecen desde la gobernanza robusta a los entornos de turbulencia parten de una serie de principios como: proactividad, agilidad en las respuestas a corto y mediano plazo, flexibilidad y aprendizaje rápido de nuevos conocimientos*

---

El desarrollo de respuestas partiendo de estos principios se ha plasmado en una serie de estrategias, de acuerdo con Howlett y Ramesh (2022), Capano y Toth (2022), Carstensen et al. (2022), y Ansell et al. (2021), entre las que se propone destacar las cinco siguientes:

- La integración entre una estrategia polivalente a medio y largo plazo con las tácticas a corto que han de facilitar su despliegue. Con ello se plantea la necesidad de identificar medidas para afrontar el impacto de la turbulencia a corto plazo, pero manteniendo el escenario-horizonte establecido como objetivo a medio y largo plazo, aunque con los ajustes derivados de los cambios que puedan vincularse a la transformación del entorno. Esta estrategia incluye la generación de usos diversos de las soluciones planteadas y de los resultados obtenidos, como sería, por ejemplo, la prestación de un servicio y la recopilación de datos sobre el mismo, que posteriormente pueden utilizarse para ofrecer prestaciones asociadas.
- La escalabilidad, entendida como flexibilidad para movilizar y desmovilizar recursos, o reasignarlos atendiendo a las necesidades identificadas en cada momento, de forma ágil y alineada con los objetivos de la organización. La estrategia de escalabilidad puede incorporar recursos de la propia organización o de actores del entorno a los que se implica en el desarrollo de respuestas a la turbulencia.

- La experimentación, en referencia a la exploración y contraste de soluciones que puedan testearse, a modo de prototipos, generando conocimiento para configurar su diseño final y así afrontar los retos planteados. Atendiendo al reto temporal de la gobernanza robusta, las respuestas que se ofrecen a corto plazo para afrontar la turbulencia pueden considerarse también experimentos para una adaptación a medio y largo plazo. Entre las condiciones que pueden propiciar esta estrategia se destaca la existencia de instituciones que fomenten la deliberación, el intercambio de conocimientos y el aprendizaje conjunto a partir de un equilibrio entre centralización y autonomía.
- La adaptabilidad de las normas, preservando la salvaguarda de valores y la estabilidad que aportan, pero evitando la rigidez y la demora en ofrecer nuevas respuestas que pueden implicar. Esta estrategia se orienta a desplegar una de las vertientes del equilibrio entre estabilidad y cambio que caracteriza la gobernanza robusta. Para ello, se plantean opciones como desplegar sistemáticamente la evaluación continua de las reglas en busca de asegurar su validez y valor añadido, simplificando y actualizando el entramado normativo. Desde esta estrategia también se plantea fomentar la discrecionalidad de directivos y profesionales para interpretar las normas, pero siempre a partir de una adecuada comprensión de su propósito y de los valores que estas implican.
- El impulso de modelos de relación, tanto con actores internos como externos, a partir de una autonomía coordinada que se concreta en términos de una nueva distribución de competencias y funciones para propiciar el compromiso compartido. Con ello se busca facilitar la implicación de los diferentes actores para generar propuestas innovadoras, pero también para mantener su involucración en las fases posteriores de adopción y seguimiento del resultado. Si bien la descentralización puede facilitar la generación de este tipo de respuestas, ello no garantiza su eventual difusión posterior. Por ello, esta estrategia plantea complementar la autonomía con la coordinación que, con cierto acompañamiento, permita identificar las respuestas que se consideren más adecuadas y extender su posterior adopción por el resto de actores implicados.

Las cinco estrategias presentadas permiten concretar cómo la gobernanza robusta plantea dar respuesta a los desafíos que implica una turbulencia en lugar de limitarse a enfrentarlos o a recuperarse de ellos.

El despliegue de estas estrategias, por otro lado, revela sus interconexiones, destacando su complementariedad y la necesidad de combinarlas de acuerdo con la realidad organizativa o la naturaleza de la turbulencia a afrontar.



# Las capacidades dinámicas para desplegar las estrategias de la gobernanza robusta

**L**l desarrollo del paradigma de la gobernanza robusta y las cinco estrategias destacadas requiere contar con una adecuada dotación de recursos. Recursos financieros, materiales y tecnológicos, pero sobre todo de personal, con profesionales preparados e implicados. Pero, aunque esta demanda es habitualmente muy necesaria, e inclusive imprescindible, el mero incremento de dotaciones presupuestarias o de plantilla de personal no garantiza su buen uso, en especial en contextos de crisis concatenadas que alteran los parámetros de referencia habituales de la gestión pública.

---

*Las capacidades dinámicas se asocian a patrones regulares de resolución de problemas que permiten cambiar las formas de pensar y de actuar de las organizaciones públicas*

---

Por ello, se plantea centrar la atención en las capacidades institucionales, entendidas como las habilidades (de un gobierno o de una administración) para desempeñar las tareas de forma eficiente, eficaz y sostenida en el tiempo. Si la gobernanza robusta se caracteriza por combinar estabilidad y cambio, su traslación en el plano de las capacidades combina las necesarias para desarrollar los compromisos más continuos y a largo plazo (como la prestación de determinados servicios o la creación de infraestructuras) con otras de carácter más dinámico que permitan afrontar los retos de un entorno impredecible.

Atendiendo al contexto de turbulencia que se plantea afrontar desde la gobernanza robusta, se propone centrar la atención en estas últimas, las denominadas capacidades dinámicas.

Las capacidades dinámicas se asocian a patrones regulares de resolución de problemas que permiten cambiar las formas de pensar y de actuar de las organizaciones públicas (Kattel y Takala, 2021; y Piening, 2013). Estas capacidades se conciben como series de rutinas orientadas a repensar y reconfigurar recursos y competencias existentes, incorporando otras nuevas, para renovar las capacidades operativas y mejorar el desempeño de la organización pública (Luna-Reyes et al., 2020).

Atendiendo a la multidimensionalidad que las caracteriza, las capacidades dinámicas se articulan en diferentes categorías siguiendo una lógica de proceso, esto es, una secuencia interrelacionada de actividades a desplegar para su desarrollo. Según Panagiotopoulos et al. (2023), Kattel (2022), Trivellato et al. (2021), Salvador y Ramió (2020), y Aguilar Villanueva (2020), la tipología más extendida, aunque con ligeros ajustes en sus denominaciones, diferencia procesos de:

- Análisis y aprendizaje, en referencia a las actividades asociadas a la analítica, asesoramiento y gestión de la información, además de las rutinas asociadas a los procesos de aprendizaje, valoración y evaluación de respuestas. Estas capacidades se vinculan a las habilidades para obtener, gestionar y utilizar datos y evidencias de diferente naturaleza para mejorar los procesos de decisión y el desarrollo de la actuación pública. Pero además de integrar la vertiente analítica, las capacidades de análisis y aprendizaje ponen el acento en las dinámicas y procesos que permiten sistematizar e integrar los resultados del análisis, no tan solo para apoyar la toma de decisiones sino para generar conocimiento organizativo para afrontar nuevos retos.
- Integración y coordinación, en referencia a los procesos orientados a generar consensos e implicación de los actores del entorno (interno y externo), para compartir información, habilidades y experiencias, pero también incrementar la legitimidad de las propuestas resultantes. Estas capacidades dinámicas se asocian al impulso y desarrollo de actividades en red, implicando actores internos y externos, incluyendo entre estos últimos desde las empresas a las entidades del sector social y a la propia ciudadanía. Una implicación que cubre tanto en la vertiente analítica de recopilar y compartir datos, información y conocimiento, como lo referente a la toma de decisiones e impulso de actividades que las desplieguen. En el desarrollo de estas capacidades dinámicas, y siguiendo la lógica de la gobernanza robusta, el sector público actúa como el “director de orquesta de la interacción en red y el aprendizaje mutuo” (Crosby et al., 2017), estimulando la innovación, aumentando la capacidad operativa y fortaleciendo la legitimidad de la actuación pública asociada.
- Reconfiguración y transformación, en referencia a los procesos de rediseño e implementación de nuevos ajustes y orientaciones en la organización o en el área de políticas públicas. Con esta capacidad, se consigue incorporar nuevas rutinas a partir de la transformación de las dinámicas internas y externas, adquiriendo nuevos recursos o revisando y actualizando los existentes. Se vincula a efectividad para mejorar la articulación de los recursos necesarios para el desarrollo de la estrategia y los objetivos que la despliegan, incluyendo la transformación de la estructura orgánica, la gestión del presupuesto y de los recursos humanos, y la gestión de procesos organizativos asociados. Ante entornos de turbulencia, con estas capacidades



dinámicas se priorizan las estructuras flexibles, las dinámicas de gestión por proyectos y, especialmente, la integración de estos cambios en las dinámicas de funcionamiento de la organización.

Las tres capacidades dinámicas presentadas, llamadas a facilitar la transformación de las capacidades institucionales con el paradigma de la gobernanza robusta, presentan claras interconexiones entre sí, configurando un modelo integrado.

Para impulsar el despliegue de estas capacidades dinámicas resultan críticos factores como el liderazgo político, el liderazgo gerencial y la creación de nuevos arreglos organizativos combinando los componentes de estructuras, procesos y, especialmente, recursos humanos, de acuerdo con Kattel (2022) y Gullmark (2021). Precisamente los equipos de profesionales que se adaptan a las nuevas capacidades y generan respuestas propias, adaptadas a la realidad y situación concreta de su organización, se revela como un factor crítico de la capacidad de la organización pública. Como apunta Panagiotopoulos (2023):

Los recursos humanos son esenciales para desarrollar, fomentar y renovar capacidades dinámicas cuando y según sea necesario. Esto significa que se necesitan recursos humanos en cantidad y calidad suficientes para ejercer capacidades dinámicas además de apoyar las capacidades operativas existentes. (p. 13)

Para ello es necesario incidir en la cultura organizativa y los valores que la presiden, pero también en los procesos de gestión de recursos humanos y las dinámicas asociadas al desarrollo de la actividad. Y en ese camino surgen de nuevo las interacciones entre las capacidades dinámicas para potenciar el potencial de respuesta de la organización pública ante los retos de un entorno cada vez más variable y complejo.

# ¿Qué puede aportar la gobernanza robusta a las administraciones públicas del futuro?

Las instituciones públicas son cada vez más débiles por la anemia de los sistemas democráticos que no logran asegurar el bienestar a la ciudadanía y que coquetean con tendencias políticas demagógicas y con relatos perversos de carácter populista. Pero las instituciones públicas también son débiles por el agotamiento y falta de modernización de las administraciones públicas en la provisión de servicios y en ofrecer respuestas a nuevas necesidades de seguridad jurídica e institucional hacia los ciudadanos. Actualmente, la efectividad de la gestión pública está muy cuestionada socialmente. Lleva un tiempo que se ha estado gestando esta negativa sensación y la crisis del COVID-19 supuso un punto de inflexión, quizás de no retorno, de esta decepción con la manera de operar de nuestras administraciones públicas. Una parte de la ciudadanía se siente abandonada por las administraciones y está crispada y con actitudes beligerantes. Consideran, con razón o sin ella, que las administraciones públicas están caducas, que están ensimismadas y que carecen de las competencias y de la motivación para poder enfrentarse a los nuevos retos. La literatura académica en gestión pública también está preocupada por la falta de sintonía entre un entorno complejo y turbulento y unas administraciones públicas diseñadas para gestionar básicamente la certidumbre. Unas administraciones públicas con unos diseños mecánicos que van a ser incapaces de absorber la complejidad socioeconómica y tecnológica del presente y del futuro.

*Las instituciones públicas son cada vez más débiles por la anemia de los sistemas democráticos que no logran asegurar el bienestar a la ciudadanía y que coquetean con tendencias políticas demagógicas y con relatos perversos de carácter populista*

Las presiones que aconsejan diseñar un nuevo modelo de organización y gestión inteligente son tanto endógenas como exógenas. Pongamos algunos ejemplos:

- El incremento exponencial de la información por la vía de los datos tanto internos como externos. Hay que considerar que la función profunda de la administración pública reside en gestionar la información. La extracción, clasificación y homogenización de los datos es un elemento esencial de cara a la buena gestión, la planificación y evaluación de políticas y servicios públicos.



- La información y los datos por si mismos no aportan valor sino existen capacidades institucionales de análisis de la información. Las capacidades analíticas y de aprendizaje de las administraciones públicas son todavía muy precarias.
- La gestión de las políticas y de los servicios públicos es cada vez más compleja al incorporarse nuevas exigencias derivadas de unas nuevas sensibilidades sociales y valores. Los principios de igualdad por razón de género (extraplicable a otras dimensiones de la igualdad), la sostenibilidad medioambiental, la participación ciudadana, y la censura estricta de conductas internas de acoso laboral son nuevos ingredientes que hay que celebrar pero que generan una sobrevenida complejidad en las dinámicas tradicionales de la gestión pública. En muchos casos, estas nuevas tensiones producen un bloqueo de las capacidades institucionales para el desarrollo de las políticas y los servicios públicos. Hay que encasar estas nuevas sensibilidades en el modelo de gestión pública evitando el bloqueo en los procesos de toma de decisiones.
- La digitalización de la administración pública y los nuevos mecanismos de organización del trabajo público (por ejemplo, el teletrabajo) están alterando los mecanismos de relación entre la administración y la ciudadanía. Se detecta en el ambiente un excesivo optimismo con estos nuevos ingredientes que aparentemente permiten cuadrar el círculo: lograr una mayor calidad y confort en la atención a la ciudadanía y, en paralelo, mejorar las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Aunque el momento actual puede considerarse como de transición, los indicios provisionales es que la atención ciudadana no ha mejorado, sino que ha empeorado.

A modo de conclusión podemos afirmar que hay unanimidad tanto en los expertos académicos como en el grueso de los empleados públicos más cualificados en cuáles son las principales disfunciones y debilidades de las administraciones públicas. También hay un total acuerdo en que estas deben transformarse de una manera radical. En cambio, existe un gran desconcierto y confusión sobre cómo tienen que transmutar en el marco de un entorno y un contexto tan complejo y afiliado con entusiasmo a las sorpresas y a los sobresaltos.

El nuevo paradigma de la gobernanza robusta, diseñado todavía de manera incipiente por la literatura especializada, intenta dar respuesta a estas nuevas exigencias y contingencias. Literatura, como se ha dicho, alumbrada al calor del análisis de los problemas, dificultades y aciertos de la respuesta pública ante la crisis del COVID-19. Como es preceptivo en el dibujo de un nuevo modelo de gestión, este no parte de cero ni articula propuestas normativas sobre el vacío, sino que se sustenta en un análisis, un repaso sólido, crítico, pero también constructivo, de los anteriores modelos por los que han ido transitando las administraciones públicas durante las últimas décadas (burocrático, gerencial de la mano de la

Nueva Gestión Pública y gobernanza en red). Presenta una crítica constructiva de los mismos rechazando las obsoletencias de estos modelos y ponderando el valor que pueden seguir aportando de cara al futuro. Pero la novedad que aporta la gobernanza robusta es la de edificar un nuevo modelo de gestión que sea permeable a un cambio constante, a incorporar sistemas estructurales de aprendizaje organizativo, a poseer mayores capacidades estratégicas acompañadas por un modelo organizativo mucho más flexible y contingente. No desdeña las virtudes del acervo administrativo que aporta estabilidad que es un ingrediente ineludible para lograr seguridad jurídica e institucional y para asegurar la gestión eficaz y eficiente de las políticas y servicios públicos de carácter estructural. Pero la estabilidad debe ir ineludiblemente acompañada de la capacidad de cambio y de transformación.

Recientemente la más diversa literatura ya advertía sobre la necesidad de generar un nuevo modelo organizativo que combinara la estabilidad con el cambio: organizaciones ambidiestras (Marçet, 2021), organizaciones que saben, organizaciones que aprenden (Brugué, 2022), gobernanza social e inteligente (Ramió y Salvador, 2019), el burócrata disruptivo (Velázquez, 2021), burocracia inteligente (Ramió, 2022), gobernanza: para un cambio en la administración pública (Velázquez, 2023).

En este proceso hay que hacer una mención especial a la vinculación entre el paradigma de la gobernanza y el modelo de administración pública inteligente. Consideramos que son dos planteamientos complementarios: para lograr una efectiva gobernanza robusta es imprescindible potenciar la inteligencia institucional. Las administraciones públicas se han convertido fundamentalmente en organizaciones que manejan cantidades ingentes de información tanto a nivel interno como externo. Pero manejar información no implica necesariamente saber gestionar y dominarla en su selección estratégica, en las técnicas de extracción y en los mecanismos de catalogación y sistematización; todo ello vinculado a la necesidad de incrementar las capacidades institucionales en la gobernanza de datos. Toda esta información, bien gestionada por especialistas en la materia, ofrece unas posibilidades exponenciales de mejora y transformación de las políticas y servicios públicos y, también, debería fomentar una constante evolución del modelo de gestión. La información aporta tanto estabilidad como, en especial, la apertura hacia nuevos escenarios de cambio bien fundamentados en datos y evidencias empíricas.

*La novedad que aporta la gobernanza robusta es la de edificar un nuevo modelo de gestión que sea permeable a un cambio constante, a incorporar sistemas estructurales de aprendizaje organizativo, a poseer mayores capacidades estratégicas acompañadas por un modelo organizativo mucho más flexible y contingente*



Para que ello sea posible, es necesario que las administraciones públicas también refuerzen, extiendan y profundicen sus capacidades de análisis y aprendizaje (ya contempladas en el referente de la gobernanza robusta). La información sólida bien analizada representa inteligencia institucional. Pero también es necesario desplegar esta inteligencia implicando a los diferentes actores internos y externos (con las capacidades de integración y coordinación) y avanzar en un cambio real en las organizaciones públicas (con las capacidades de reconfiguración y transformación). Llevamos tiempo proponiendo estrategias, tanto de carácter conceptual como más concretas, para fomentar la inteligencia institucional y sus derivadas, según Ramió (2022) y Salvador y Ramió (2020), y consideramos que la implantación del modelo de gobernanza robusta puede ejercer de importante catalizador para consolidar de manera más focalizada y resolutiva estas nuevas destrezas organizativas.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2020). *Gestión del conocimiento en el sector público*. Amazon Libros.
- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2022). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), pp. 3-22.
- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), pp. 949-960.
- Ansell, C. & Trondal, J. (2018). Governing turbulence: an organizational-institutional agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), pp. 43-57.
- Brugué, Q. (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Capano, G. & Toth, F. (2022). Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen. *Public Administration*, 101(1), pp. 90-105.
- Capano, G. & Woo, J.J. (2018). Designing policy robustness: outputs and processes. *Policy and Society*, No. 37(4), pp. 422-440.
- Capano, G. & Woo, J.J. (2017). Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal. *Policy Sciences*, 50(3), pp. 399-426.
- Carstensen, M. B., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public Administration*, 101(1), pp. 36-52.
- Crosby, B.C., Hart, P. & Torfing, J. (2017). Public Value Creation through Collaborative Innovation. *Public Management Review*, 19(5), pp. 655-669.
- Duit, A. (2016). Resilience thinking: lessons for public administration. *Public Administration*, 94(2), pp. 364-380.
- Elston, T. & Bel, G. (2022). Does inter-municipal collaboration improve public service resilience? Evidence from local authorities in England. *Public Management Review*, 25(4), pp. 734-761.
- Gullmark, P. (2021). Do all roads lead to innovativeness? A study of public sector organizations' innovation capabilities. *The American Review of Public Administration*, 51(7), pp. 509- 525.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2022). Designing for adaptation: static and dynamic robustness in policy-making, *Public Administration*, 101(1), pp. 23-35.
- Kattel, Rainer, Takala, & Ville (2021): "Dynamic capabilities in the public sector: The case of the UK's Government Digital Service". UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2021/01).
- Kattel, R. (2022). Dynamic capabilities of the public sector: Towards a new synthesis. *UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-07)*.



- Luna-Reyes, L., Juiz, C., Gutiérrez-Martínez, I. & Bernard Duhamel, F. (2020). Exploring the relationships between dynamic capabilities and IT governance: Implications for local governments. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 14(2), pp. 149-169.
- Marçet, X. (2021). *Crecer hacienda crecer. El secreto de las empresas constantes*. Plataforma Editorial.
- Panagiotopoulos, P., Protopero, A. & Caloghiro, Y. (2023). Dynamic capabilities and ICT utilization in public organizations: An Empirical testing in local government. *Long Range Planning*, 56(1), pp. 102-251.
- Piening, E. (2013). Dynamic capabilities in public organizations: A literature review and research agenda. *Public Management Review*, 15(2), pp. 209-245.
- Ramió, C. (2022). *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración pública*. Catarata.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2019). *Gobernanza social e inteligente. Una nueva organización para el Ayuntamiento de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Fundació Cidob.
- Salvador, M. y Ramió, C. (2020). Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la Administración pública como paso previo a la introducción de la Inteligencia Artificial, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 77, pp. 5-36.
- Scognamiglio, F., Sancino, A., Calo, F., Jacklin-Jarvis, C. & Rees, J. (2022). The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency., *Public Administration*, 101(1), pp. 53-70.
- Trivellato, B., Martini, M. & Cavenago, D. (2021). How do organizational capabilities sustain continuous innovation in a public setting? *The American Review of Public Administration*, 51(1), pp. 57-71.
- Trondal, J. (2022). 'Let's organize': The organizational basis for stable public governance. *Public Administration*, 101(1), pp. 201-220.
- Trondal, J., Haslerud, G. & Kühn, N. (2021). The robustness of national agency governance in integrated administrative systems. *Public Administration Review*, 81(1), pp. 121-136.
- Velázquez, F. (2023). *Gobernanza iberoamericana: para un cambio en la administración pública*. CLAD.
- Velázquez, F. (2021). *El burócrata disruptivo*. CLAD.





# Diseña tu propia gobernanza. La ingeniería social de las decisiones colectivas

**Augusto Hernández Vidal**

Abogado especializado en Derecho Administrativo, Master en Desarrollo de la Universidad de Kent y candidato a Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia  
Correo electrónico: [augustofernandez@outlook.fr](mailto:augustofernandez@outlook.fr)





# Introducción



El Estado y la administración pública nacen y se desarrollan por las interacciones conflictivas entre los actores políticos orientados por sus intereses particulares? O de otra manera, ¿son producto de un diseño delicadamente concebido por “científicos sociales” que dedican un esfuerzo especial a comprender los problemas de la sociedad?

Distintas corrientes de pensamiento ofrecen distintas respuestas a estas preguntas. La respuesta clásica viene de la administración científica y la burocracia profesional: lo público tiene una administración que consiste en una estructura de gobierno que se rige por una Constitución y unas leyes, e incorpora la división del trabajo y un sistema de meritocracia para buscar eficiencia y profesionalismo, cuyos resultados se pueden medir por indicadores. Esta perspectiva responde a la pregunta aludiendo a una forma racional de concebir lo público, mediante el análisis y el diseño institucional.

Pero es una posición que admite sus propias deficiencias: los gobernantes, los funcionarios y los ciudadanos pueden estar orientados por sus *intereses egoístas* y adoptar estrategias para imponerse sobre los intereses de otros, lo cual afectará la cooperación entre ellos (Scharpf, 1997; y Axelrod, 1981 y 1997). No importa qué tan bien esté diseñada una estructura administrativa y las normas que la rigen, siempre será posible para los actores políticos, sociales y económicos lograr que el sistema se torne a su favor, sea por persuasión legítima o por soborno (Buchanan y Tullock, 1999) (Cuevas, 1998). Esta perspectiva explica que lo público es producto de la “política real” (la ley del más fuerte, política sin romance); por lo tanto, los intereses moldean la estructura administrativa e interpretan las reglas en el sentido más conveniente para las participantes con mayor poder, según las circunstancias.

El pensamiento moderno sobre la administración pública ha encontrado formas de conciliar estas dos posiciones sobre lo público apoyándose en la idea de complejidad. Las soluciones consisten en reconocer que las estructuras administrativas están llenas de contenido motivacional, el cual se nutre de las interacciones políticas de quienes están implicados en la acción pública (políticos profesionales, líderes sociales, funcionarios públicos). De esta manera, nuestras leyes están construyendo de manera progresiva ecosistemas administrativos (gobernanzas) que formalizan en un sentido procedural las interacciones políticas en sectores de política pública, de tal manera que las motivaciones se orientan por procedimientos administrativos. En este sentido, las gobernanzas se asemejan a seres sintientes y pensantes, en la medida que “metabolizan” las motivaciones

de los actores políticos con la finalidad de realizar valores constitucionales como la prosperidad, la justicia y la paz, que aspiran a superar la desigualdad política entre quienes participan en ella (Gargarella, 2021).

Las gobernanzas son entidades reales que tienen estructura y procedimientos ordenados por una fuente jurídica. En Colombia hay gobernanzas para la administración del patrimonio cultural, para la política pública de discapacidad, para el gobierno de los esquemas asociativos territoriales y muchas otras. Las gobernanzas se pueden comparar y se pueden evaluar desde el punto de vista del desempeño, para saber qué funciona mejor para una cosa u otra. En este artículo, se realiza una descripción técnica de las reglas para diseñar gobernanzas: haciendo referencias a las gobernanzas que existen en el país, se identifican los elementos para diseñar gobernanzas adecuadas a cualquier sector de política pública.

*Las gobernanzas son entidades reales que tienen estructura y procedimientos ordenados por una fuente jurídica. En Colombia hay gobernanzas para la administración del patrimonio cultural, para la política pública de discapacidad, para el gobierno de los esquemas asociativos territoriales y muchas otras*

## Filosofía política de las gobernanzas

**P**ara entender lo público en su complejidad, es importante que nuestras reconstrucciones mentales del mundo político/administrativo incorporen reflexiones sobre la perspectiva estructural y la perspectiva motivacional. Si se toma solo la explicación “racionalista”, no habría forma de entender cómo cambian las instituciones, pues el Estado y la administración pública se presentan como estructuras carentes de intención, o de un propósito ligado a la humanidad y su sensibilidad. De otro lado, si se toma solo la explicación “motivacional”, la estructura administrativa y los mandatos normativos quedan relegados a una función circunstancial sin un contenido auténtico, lo cual desafiaría el principio de legalidad.

De tal manera que la mejor forma de entender lo público (y de promover la acción pública) consiste en conciliar la estructura de gobierno con las motivaciones de los actores. No es una idea para nada nueva, de hecho, está inmersa entre los contractualistas clásicos que sostienen que el contrato social (el gobierno civil) surge cuando los individuos renuncian a su “comportamiento bestial” para ceder parte de su autonomía a un aparato que ordena la sociedad de manera transversal, pasando así de un estado de naturaleza a uno civilizado. Así nace la idea



que sostiene que la sociedad sumada al gobierno produce una especie de superorganismo (el Leviatán) que respira, interactúa con su entorno y se expande en el espacio como lo haría una criatura con estas características biológicas, o una colonia de organismos.

Pero el Estado y la sociedad no son organismos vivos; tampoco lo son las gobernanzas. No se asemejan al comportamiento de colonia que tienen los corales, no coordinan sus acciones como lo hacen las hormigas o las abejas. Cada individuo humano está dotado de libertad y derechos, y aunque hay estructuras que limitan y orientan sus acciones (economía, política, ética), sus decisiones son libres y autónomas. Lo que sucede es que somos seres creativos que utilizamos “puntos de referencia” para crear las realidades que nos rodean. En este sentido, la biología y los ecosistemas nos sirven como *inspiración* para imaginar (de manera artificial, no real) las estructuras que nos han de gobernar (Simon, 1996). Por ello concebimos “órganos de gobierno” tanto en lo público como en lo privado (consejos, comités, juntas). Se habla también de “sistemas administrativos” que recuerdan las formas en que los componentes de un organismo interactúan para mantener su homeostasis.

Por la misma senda se orienta el concepto de bioadministración y el de ecosistemas administrativos, con la idea de galvanizar la estructura administrativa con valores constitucionales como la vida, la paz, la prosperidad y la justicia. John Dewey escribió que el Estado revitaliza sus fuerzas a través de la elección popular de los individuos que componen el Gobierno (Dewey, 1946). Pero como los individuos son susceptibles al error, es fundamental que haya una vigilancia constante y crítica por parte de los ciudadanos, para mantener la integridad de la función pública. Es otra manera de aproximarse al equilibrio entre estructura y motivaciones, con especial énfasis en la democratización de la administración pública (de acuerdo al artículo 32 de la Ley 489 de 1998).

Las gobernanzas son ecosistemas que sirven como entorno de interacción comunicativa a los actores políticos (autoridades administrativas, funcionarios públicos, organizaciones gremiales, sindicales, ciudadanas, etc.) y que eventualmente toman la forma de decisiones colectivas, pero parten siempre de las preferencias individuales (Arrow, 2012) de los representantes políticos. Es un concepto tan antiguo como la democracia: cada democracia produce su propia gobernanza ya que crea las reglas comunes de interacción entre los actores políticos. Ciento es que la noción o conciencia (*awareness*) de que existen gobernanzas entre nosotros es relativamente nueva, pero no es una dinámica social nueva entre la humanidad, sino que recientemente (en la década de 1990) hemos adoptado una palabra para reconocerla políticamente, estudiarla y (más importante) entender cómo producen sociedades cooperativas, pluralistas e incluyentes.

En la medida que crece nuestro conocimiento sobre las gobernanzas, intentamos formalizarlas a través de fuentes formales de derecho (leyes y decretos) de tal manera que las reglas sobre su funcionamiento sean de común conocimiento y se pueda evitar que algunos actores saquen ventaja por el desconocimiento de las “reglas del juego”, o por la carencia de normas mutuamente exigibles. Especialmente desde finales del siglo XX, estamos presenciando cómo las gobernanzas se formalizan en algunos sectores de política pública, pero de una manera asimétrica y ajustada a sus necesidades particulares de coordinación.

## Sustancia y procedimiento

**N**ingún sistema político puede prescindir de normas de común conocimiento para su funcionamiento apropiado (excepto, tal vez, un Estado absolutista). Las normas dan estructura a las gobernanzas en dos sentidos: describen los derechos, principios y valores a los que pueden aspirar los actores políticos (sustancia) y también las interacciones específicas que deben acontecer entre ellos en función de tomar decisiones colectivas (procedimiento). El procedimiento es la forma de lograr materializar lo sustancial, por tanto, es un error craso de técnica normativa fijar objetivos sin dotar al sistema con procedimientos para cumplirlos.

En relación con el elemento sustancial de las normas, es común referirse a ello como “mandatos de optimización”, pues son objetivos que se identifican con los motivos y los fines esenciales del Estado (que se encuentran en el preámbulo y en el artículo segundo de la Constitución de Colombia, 1991). Son mandatos que pueden ser aceptables para todos los actores, pues dejan un amplio campo de interpretación para que cada uno pueda darle una acogida política según sus preferencias. La igualdad, la libertad y la propiedad son derechos que cada actor puede entender de una manera diversa, de tal manera que no es posible establecer su contenido absoluto porque ello no tendría coherencia con el sistema democrático.

Frente al elemento procedural, hay que notar que no estamos hablando de procedimientos en el sentido jurídico tradicional. Los juristas españoles Javier Barnes, Marcos Vaquer Caballería y Luciano Parejo Alfonso son autores en habla hispana que se han ocupado de explicar los procedimientos que se utilizan en las gobernanzas (Barnes, 2006, 2011; y Parejo y Vaquer, 2020). Los procedimientos tradicionales del derecho (que Barnes llama de primera generación) producen actos administrativos unilaterales que la administración impone a los administrados (ciudadanos). En cambio, los procedimientos de las gobernanzas (de tercera



generación) producen decisiones colectivas: los actores políticos deben concertar de manera deliberativa sus motivaciones de tal manera que las decisiones administrativas tienden a ser producto de concertaciones. Estas decisiones buscan la aceptación de todos los implicados, de donde se deriva (en teoría) una menor resistencia social a las medidas adoptadas.

Por esta razón las gobernanzas tienen ventajas comparativas al contrastarlas con la forma tradicional de implementar políticas públicas. La forma tradicional de implementar políticas públicas consiste en diseñar un ciclo de política pública que incluye programas y planes plasmados en decretos y leyes, pero no hay forma de que los programas y planes sean concebidos por decisiones colectivas de actores políticos. Como resultado, las políticas públicas pierden adaptabilidad (*responsiveness*) con el paso del tiempo. Una forma de incrementar la adaptabilidad de una gobernanza es incorporar minipúblicos o convenciones ciudadanas (como los Consejos Territoriales) que permiten a los representantes políticos tomar decisiones a partir de instrumentos participativos que previenen la alienación política de los ciudadanos (Lafont, 2020).

Bajo los procedimientos de tercera generación las decisiones se pueden adaptar a distintas circunstancias porque están sustancialmente inacabadas, ya que la sustancia es un producto de las concertaciones de los actores políticos. Este mecanismo permite un equilibrio entre estructura y motivaciones. De esta importancia son los procedimientos en las gobernanzas: deben concebirse para permanecer por décadas y adaptarse a distintas circunstancias políticas para continuar tomando decisiones en función del bien común de todos los actores, así cambien los gobiernos y las preferencias sociales. Si estas últimas cambian, el procedimiento permite que las decisiones cambien sin necesidad de alterar la forma en que se toman.

## Los modos de gobernanza

**L**a creación de gobernanzas formales y modernas inició en el continente europeo, justo después de finalizar la Segunda Guerra Mundial. En función de reconstruir sociedades fragmentadas por diferencias políticas y la devastación de la infraestructura, en Alemania se concibió un modelo federal cooperativista que implica que todos los *Länder* (los estados federales alemanes) acuerden de manera conjunta algunas políticas públicas, de tal manera que se moderan las divisiones oriente/occidente (Von Beyme, 1980). Este modelo también fue acogido por las instituciones de la comunidad europea, que toman

sus decisiones basadas en concertaciones entre los representantes políticos de los Estados miembro (Scharpf, 1988).

De una manera muy racional se concibieron las gobernanzas, las cuales adoptaron características propias y funcionan en entornos (ecosistemas) políticos diferentes. Los esfuerzos analíticos de los académicos se han orientado a explicar los *modos de gobernanza* (De Schutter y Lenoble, 2010; Kooiman, 2003; Ostrom, 2015; y Provan y Kenis, 2007), que podemos sintetizar de la siguiente manera:

- **Gobernanza técnica:** son gobernanzas donde la toma de decisiones tiene complejidades técnicas o científicas que están por fuera del alcance de los ciudadanos promedio.
- **Gobernanza participativa:** estas gobernanzas buscan una representación popular equitativa de los diversos intereses de las comunidades políticas y sociales relacionadas con un sector administrativo.
- **Gobernanza corporativa:** este modo de gobernanza favorece la toma de decisiones operativas y cotidianas por un gerente o director, bajo los parámetros y supervisión de un consejo directivo que lo asesora y se reserva las decisiones estratégicas de planeación y presupuesto.

Ahora estamos entrando en materia, en función del objetivo de este artículo que es dar instrucciones útiles para el diseño de una gobernanza. El primer paso consiste en identificar el entorno donde va a operar la gobernanza. La gobernanza técnica opera en la regulación de la prestación de bienes y servicios que requieren de un conocimiento técnico, como es el caso de las comisiones de regulación (CREG, CRA, CRC). La gobernanza participativa es apropiada para funcionar en entornos donde se requiere de participación y cooperación social, como es el caso de las consultas previas (Espacio Nacional de Consulta Previa, Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas). Y la gobernanza corporativa se utiliza en entornos de mercado donde la toma de decisiones se hace en función de la eficiencia y la maximización de utilidades, como la operación de empresas industriales y comerciales del Estado.

*La creación de gobernanzas formales y modernas inició en el continente europeo, justo después de finalizar la Segunda Guerra Mundial. En función de reconstruir sociedades fragmentadas por diferencias políticas y la devastación de la infraestructura, en Alemania se concibió un modelo federal cooperativista que implica que todos los Länder (los estados federales alemanes) acuerden de manera conjunta algunas políticas públicas*



Identificar el entorno donde opera la gobernanza es fundamental porque sería muy inapropiado, por ejemplo, crear una gobernanza participativa en un espacio de mercado, o una gobernanza técnica en un entorno social. La elección del modo de gobernanza va a condicionar el perfil de los participantes, los intereses que se representan y la estructura de la gobernanza. Pero es perfectamente normal que en los entornos haya una mezcla de intereses técnicos, sociales y de mercado, por lo cual las gobernanzas no se diseñan conforme a un modo puro, sino que presentan combinaciones. También es normal (e incluso necesario) que haya controversia política en relación con la naturaleza de cada entorno. Por ejemplo, en el sector de la salud se presenta actualmente un debate sobre la naturaleza de este entorno, donde parece inevitable reconocer (con su complejidad) que hay elementos sociales, técnicos y de mercado.

## Formación de grupos y asignación de reglas decisorias

**E**l segundo paso para crear una gobernanza consiste en identificar con total precisión los participantes de los grupos que van a intervenir en la toma de decisiones y enunciar sus funciones de manera taxativa. En función de lograr concertaciones amplias de intereses, la formación de grupos se orienta por el principio de pluralidad, que consiste en asignar poder en la toma de decisiones a todos los representantes de intereses implicados en el entorno de política pública. Sin embargo, los grupos deben permanecer pequeños y procurar que la deliberación no derive en controversias irreconciliables.

Como las gobernanzas producen decisiones colectivas, la forma unilateral de tomar decisiones está por principio vedada, pero se utiliza como último recurso, cuando los grupos no logran ponerse de acuerdo en una decisión que debe tomarse porque el peor escenario es la ausencia de decisiones (decisionales maximales). Sin embargo, la decisión unilateral o “coordinación por dirección” (Covilla, 2019) no debería ser una forma para evadir las decisiones colectivas, porque ello sería equivalente a desconocer la propia gobernanza.

En ocasiones se crean grupos *indeterminados* dentro de algunas gobernanzas: la denominación de los participantes queda sujeta a la voluntad de una autoridad. Esto le da una discrecionalidad excesiva a esa autoridad, que podría seleccionar a los participantes según sus criterios egoístas o no conformar nunca el grupo. Por tanto, se recomienda siempre definir con el mayor nivel de detalle los participantes dentro de cada grupo.

Hay tres tipos de grupos que participan en la toma de decisiones colectivas: los grupos técnicos, los grupos deliberativos y los grupos decisarios, que en su conjunto conforman la “plataforma deliberativa” de la gobernanza. Los tres sirven a propósitos diferentes, sus participantes tienen perfiles diversos y suelen ser de tamaño diverso:

- **Grupos técnicos:** estos grupos (que suelen emitir conceptos técnicos no vinculantes) se conforman por expertos, y su función consiste en generar datos y criterios para que las decisiones tengan sustento objetivo y real, de tal manera que se pueda disminuir el riesgo de error por falta de información o por análisis incorrecto. Son grupos que suelen ser muy pequeños (de 3 a 7 participantes).
- **Grupos deliberativos:** son agrupaciones conformadas por representantes de los diversos intereses sociales y políticos, cuya función típica no es tomar decisiones sino generar insumos y servir como espacio esclarecedor en la toma de decisiones. Es decir, funciona como un punto de asesoría y consulta. Son grupos que pueden ser muy numerosos (decenas o cientos de participantes) pero se aconseja mantener grupos pequeños.
- **Grupos decisarios:** estos reúnen a los tomadores de decisiones (*decision makers*) que por lo general son representantes políticos (presidente de la República, gobernadores, alcaldes) o sus colaboradores de mayor confianza (ministros, directores, secretarios). Sin embargo, no es del todo extraño que en estos grupos hayan algunos representantes ciudadanos o de perfil experto, a veces con voz pero sin voto. Los grupos pequeños son muy recomendables (de 5 a 12 participantes) para facilitar la toma de decisiones, pero ello reduce la posibilidad de representar intereses diversos. Importante notar que el grupo decisario no debe tomar decisiones sin obtener los insumos técnicos y democráticos de los otros grupos.

Las gobernanzas más complejas (como la de atención de prevención de riesgos y desastres, Ley 1523 de 2012) pueden tener plataformas deliberativas enormes que coordinan actividades de decenas de autoridades y organizaciones sociales a nivel nacional y territorial

La formación de grupos varía según el modo de gobernanza: en una gobernanza técnica el grupo técnico es el tomador de decisiones, como es el caso de la Junta Directiva del Banco de la República. En una gobernanza participativa, el grupo decisario suele tener las características de un grupo deliberativo, donde están representados los intereses plurales del entorno. Solo es posible tener un grupo



decisorio por gobernanza, pero es común que se conformen varios grupos técnicos y deliberativos con especialidad funcional o territorial, lo cual sirve para que la gobernanza tenga mayor amplitud evaluativa e informativa. Las gobernanzas más complejas (como la de atención de prevención de riesgos y desastres, Ley 1523 de 2012) pueden tener plataformas deliberativas enormes que coordinan actividades de decenas de autoridades y organizaciones sociales a nivel nacional y territorial.

El tercer paso para diseñar una gobernanza es identificar las reglas decisorias de los grupos, especialmente la del grupo decisorio. La regla decisoria es la medida de compresión de las motivaciones del grupo: entre más exigente es la regla se logra un acuerdo mayor entre ellos, lo cual implica mayor interacción y reciprocidad. La regla más exigente es la unanimidad, mientras que la menos exigente

es la regla de minoría, y en el medio está la mayoría absoluta y la mayoría calificada (Sen, 2017). Lo más aconsejable es identificar las decisiones más graves o delicadas, a las cuales se les asocia la regla de unanimidad o mayoría calificada, permitiendo una regla de mayoría absoluta para todas las otras decisiones. La regla de minorías, por otra parte (que es muy utilizada en grupos decisarios en nuestro país), produce decisiones colectivas con un bajo nivel de concertación entre los participantes, pero permite mayor eficiencia en la toma de decisiones (Buchanan y Tullock, 1999).

---

*Las gobernanzas más complejas pueden tener plataformas deliberativas enormes que coordinan actividades de decenas de autoridades y organizaciones sociales a nivel nacional y territorial*

---

En cuanto a los grupos deliberativos y los técnicos (sus decisiones no son vinculantes), estos no suelen tener regla decisoria porque toman decisiones por “consenso deliberativo”, es decir, por adhesión a los mejores argumentos (Martí, 2006). Sin embargo, el consenso deliberativo no permite una formación objetiva de la voluntad del grupo, por lo que se recomienda adoptar una regla decisoria, lo cual promueve la igualdad política y evita la agregación simple de opiniones individuales (que de ninguna manera es una concertación).

## Encadenamientos decisionales

Las gobernanzas adoptan diferentes procedimientos para diferentes propósitos y frecuentemente producen decisiones colectivas adoptadas por varias autoridades que comprometen las acciones que se emprenden de manera individual por cada una (relevos). El cuarto paso consiste en identificar las decisiones que se tienen que tomar por la gobernanza y organizar el orden procedural que tiene que agotar el *proyecto de decisión* en cada caso a través de los distintos grupos. También se deben considerar las relaciones o implicaciones que una decisión puede tener sobre las otras gobernanzas, de tal manera que haya una debida comunicación entre los grupos de distintas gobernanzas con el fin de concertar sus acciones.

Cualquier decisión que se tome dentro de una gobernanza puede tener efectos sistemáticos impredecibles. Por regla general toda decisión que se toma debe ser evaluada en sus efectos y está abierta a revaluación porque podría producir efectos adversos no previstos por la plataforma deliberativa. Las decisiones colectivas se asemejan a ‘bolas de nieve’ en el sentido que una vez la voluntad pública está comprometida desencadena decisiones ejecutivas que difícilmente se pueden reversar, porque comprometen a las autoridades a través de contratos y convenios que incluso implican obligaciones con particulares. De tal manera que es crítico que en las decisiones más trascendentales la plataforma deliberativa se forme una representación fiel de los problemas que se enfrentan y sea posible prever los riesgos de las decisiones que se toman.

Por dar un ejemplo de encadenamientos decisionales, la formación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT) es un buen caso. La concertación del PND inicia con procedimientos deliberativos que convocan a las autoridades territoriales y a la comunidad para redactar el proyecto inicial bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación; luego se somete al concepto del Consejo Nacional de Planeación (grupo deliberativo) antes de ser enviado a discusión en el Congreso. Una vez aprobado el PND como Ley debe ser integrado en los instrumentos de planeación en el territorio (los PDT). De esta manera se logra coherencia en la planeación nacional y territorial a través de relevos de decisiones parciales.



## Evaluación y ajuste

Las gobernanzas y los procedimientos para la toma de decisiones colectivas son producto de la imaginación humana: están dirigidos a cumplir unos objetivos de acuerdo con su diseño pero no hay forma de asegurar que los resultados perseguidos se van a conseguir (Olaya, 2013; y Olaya y Gómez, 2016). El diseño podría conllevar efectos negativos e imprevistos, razón por la cual toda gobernanza debe incorporar mecanismos de evaluación permanente y procedimientos para adoptar modificaciones, no solo a las decisiones que se toman sino también a los propios procedimientos que sirven para la toma de decisiones.

Por tanto, estos son procedimientos *continuos y abiertos* (Martí, 2006), porque las decisiones que se toman tienen carácter provisional dado que son siempre

mejorables: tienen el potencial de producir más equidad, paz y prosperidad, todo lo cual solo puede ser resultado de la reciprocidad y el compromiso de los participantes con el cometido de lograr las mejores decisiones posibles.

---

*La resistencia política al cambio se conoce como "encapsulamiento ritual", una situación de conformidad con lo establecido que bloquea la posibilidad de experimentar e innovar*

---

Por otra parte, una característica fundamental de las sociedades humanas es su capacidad para adaptarse a entornos cambiantes. Es una característica ligada a la selección natural de las especies: el éxito de la especie humana depende de su capacidad de adaptación a un entorno cambiante. A diferencia de otras especies vivas, la humanidad cuenta con capacidad de aprender a través de la cultura, lo cual puede ser favorecido incluso desde el punto de vista genético (Henrich, 2004).

Los sistemas políticos son sensibles a los cambios en el entorno, que pueden ser causa de cambios en el ambiente (clima, geografía, etc.) o cambios en las preferencias sociales (cambios económicos, cambios generacionales, cambios tecnológicos). Las adaptaciones políticas que hoy se deben dar están relacionadas con el cambio climático y los avances tecnológicos. La resistencia política al cambio se conoce como “encapsulamiento ritual”, una situación de conformidad con lo establecido que bloquea la posibilidad de experimentar e innovar (Bush, 1987).

El quinto paso para diseñar una gobernanza es incorporar los mecanismos de evaluación y ajuste. La evaluación de la gobernanza, sus procedimientos y los efectos que produce sobre la sociedad deben ser producto de deliberaciones entre sus participantes. La evaluación no es tampoco inmune a las estrategias

egoístas, que solo pueden neutralizarse mediante concertaciones donde impera la igualdad política y la reciprocidad. Es decir, las evaluaciones no son producto de métodos plenamente objetivos y racionales, sino que deben exponerse a la deliberación de los participantes, de tal manera que la propia evaluación les sea útil para aprender del entorno. La evaluación se realiza por los grupos deliberativos y técnicos de la gobernanza (con la posibilidad de obtener apoyo en servicios externos de evaluación y concertación).

La evaluación es un producto *razonable* porque es deliberado y compartido, resultado de una concertación política. Cuando la evaluación recomienda una modificación a la gobernanza se abre el debate en relación con la forma de implementar los ajustes. Si una gobernanza goza de “flexibilidad jurídica” el grupo decisivo de la gobernanza puede adoptar los ajustes por mecanismos propios (estatutos, reglamento interno), pero si no goza de tal característica, se puede requerir de reformas de fuentes jurídicas de mayor jerarquía (Constitución, ley, decreto).

## Breve análisis de algunas gobernanzas colombianas

**E**n Colombia el caso más extraordinario de evaluación y ajuste de una gobernanza se dio con el nacimiento del Sistema General de Regalías (SGR), el cual buscó una distribución equitativa de esos recursos. Antes de su creación existieron dos sistemas que implementaban básicamente procedimientos de primera generación bajo la influencia fuerte y excesivamente racional del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El SGR ha experimentado con dos versiones (Ley 1530 de 2012, Ley 2056 de 2020) que implementan procedimientos de tercera generación a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) que convocan a un número plural de autoridades para adoptar decisiones colectivas. Las modificaciones han sido resultado de evaluaciones participativas realizadas por la Contraloría General de la República (2017) y del Departamento Nacional de Planeación.

En el caso de la regulación de los servicios públicos domiciliarios la adopción de gobernanzas técnicas (comisiones de regulación) ha sido crucial para mejorar la prestación de servicios públicos bajo un sistema de mercado. Otro caso destacado de adaptación ocurrió en la regulación del servicio de televisión que ha oscilado entre el modo de gobernanza técnica y el modo de gobernanza participativa bajo el Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISIÓN), la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y la Comisión



*Hay casos donde subsisten gobernanzas informales, donde las motivaciones de los actores políticos y económicos prevalecen sobre los valores y los derechos constitucionales, ya que no se ha logrado crear una estructura procedural que funcione para la concertación de intereses plurales*

de Regulación de Comunicaciones (CRC), Sesión de Contenidos Audiovisuales.

Por otra parte, hay gobernanzas que se encuentran en un encapsulamiento ritual y muestran apatía a cualquier reforma política, como el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA). El SGP es un sistema con muy baja adaptabilidad (*responsiveness*) que toma decisiones con base en procedimientos rígidos y unilaterales de primera generación. En el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), que tienen gobernanzas corporativas prácticamente inalteradas después de 40 a 75 años de existencia, se resisten a las reformas tendientes a crear gobernanzas técnicas dominadas por las ciencias ambientales. En este caso, por ejemplo, se debate si el entorno es de mercado o es de carácter técnico.

Por último, hay casos donde subsisten gobernanzas informales, donde las motivaciones de los actores políticos y económicos prevalecen sobre los valores y los derechos constitucionales, ya que no se ha logrado crear una estructura procedural que funcione para la concertación de intereses plurales. Es el caso de la extracción de recursos naturales, donde la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) han concebido estrategias de concertación por medio de derecho blando, pero que no tienen ninguno de los elementos propios de una gobernanza (ver la Sentencia SU-095 de 2018). Muy similar es el caso de las consultas previas a grupos étnicos al nivel local, así como el caso del ordenamiento del territorio rural y del territorio urbano. En Colombia urge la implementación de gobernanzas formales en estos casos.

## Recapitulación: la caja de herramientas

**D**e esta manera se cumple con el objetivo de este artículo que es proporcionar de manera breve instrucciones técnicas para el diseño de gobernanzas, a partir de un análisis de las gobernanzas existentes en Colombia. El proceso de diseño es a su vez un proceso de evaluación y aprendizaje de las dinámicas existentes en un entorno de la mano con los individuos que están inmersos en ese entorno, razón por la cual la “dinámica de grupos” es un enfoque metodológico adecuado para el diseño de gobernanzas (Ackoff, 2001; y Vennix, 1999). Los pasos para lograr ese diseño son:

1. Identificar el entorno donde va a operar la gobernanza: técnico, social o de mercado.
2. Identificar los grupos (deliberativos, técnicos y decisorio) que van a intervenir en la toma de decisiones y enunciar sus funciones de manera taxativa. Los participantes de cada grupo se deben enunciar con detalle.
3. Identificar las reglas decisorias de los grupos. Las reglas disponibles son: minoría, mayoría absoluta, mayoría calificada y unanimidad. No es recomendable utilizar “quórum deliberativo” y “quórum decisorio” (lo cual es demasiado común en Colombia) porque tienden a crear minorías dinámicas que son susceptibles a estrategias egoísticas y desatan debates de interpretación cuando no se obtienen números enteros.
4. Identificar las decisiones que se tienen que tomar por la gobernanza y organizar el orden procedural que tiene que agotar el proyecto de decisión en cada caso a través de los distintos grupos. También se deben diseñar mecanismos comunicativos entre grupos de las diversas gobernanzas para lograr mayor coordinación transversal (homeostasis).
5. Incorporar mecanismos de evaluación y ajuste de la gobernanza asociados a los grupos deliberativos, técnicos y decisorios. Para evitar las modificaciones espurias estas decisiones deberían tomarse por unanimidad o mayoría calificada.

Otros elementos generales que se deben tener en cuenta es el tamaño de la gobernanza y de su plataforma deliberativa, que depende del presupuesto disponible y las necesidades del entorno: un entorno masivo y complejo puede requerir de mayor especialización y cubrimiento territorial de los grupos deliberativos y técnicos. Además, hay elementos complementarios que ayudan a la coordinación de todo el sistema como es la presidencia de los grupos y sus secretarías técnicas: estos dos elementos ayudan a que el rector de la política sectorial (Ministerio)



tenga una *metagobernanza* sobre la gobernanza a través del manejo de la agenda política y del liderazgo institucional. De otra manera la gobernanza carecería de una coordinación adecuada.

Otros elementos complementarios que debe incorporar la gobernanza son las reglas para la selección de los participantes (posición política, concurso público de méritos, elección por la comunidad, elección por organizaciones científicas, etc.), los periodos de permanencia en la posición y reglas para dinamizar la toma de decisiones en caso de estancamiento (subcomisiones para estudios de profundidad, reglas para archivar proyectos, cláusulas pasarela, vocerías y mediación). Igual de importante es crear reglas para procurar que los procedimientos sean públicos y transparentes (información pública, decisiones tomadas en audiencias públicas).

## Referencias

- Ackoff, R. (2001). OR: after the post mortem. *System Dynamics Review*, 17.  
<https://doi.org/10.1002/sdr.222>
- Arrow, K. (2012). *Social Choice and Individual Value*. Yale University Press.
- Axelrod, R. (1981). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.
- Axelrod, R. (1997). *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton University Press.
- Barnes, J. (ed.). (2006). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*. Editorial Derecho Global.
- Barnes, J. (2011) Tres Generaciones del Procedimiento Administrativo. *Derecho PUCP*, 67.
- Bush, P. (1987). The Theory of Institutional Change. *Journal of Economic Issues*, 21.
- Buchanan, J & Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent*. Liberty Fund.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Contraloría General de la República. (2017). *Los OCAD y la gestión por proyectos. Evaluación del Sistema General de Regalías*. Bogotá.
- Covilla, J. (2019). *Coordinación y autonomía en la administración pública*. Pamplona: Aranzadi.
- Cuevas, H. *Proceso Político y Bienestar Social*. (1998). Universidad Externado de Colombia.
- De Schutter, O & Lenoble, J. (2010). *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*. Oxford: Hart Publishing.
- Dewey, J. (1946). *The public and its problems. An essay in political inquiry*. Gateway Books.
- Gargarella, R. (2021). *El derecho como una conversación entre iguales*. Siglo XXI Editores.
- Henrich, J. (2004). Cultural group selection, coevolutionary processes and large-scale cooperation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 53, pp. 3-35.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage Publications.
- Lafont, C. (2020). *Democracia sin atajos*. Oxford University Press.
- Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 43.464.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html)
- Ley 1523 de 2012. (2012, 24 de abril). "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 48.411.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1523\\_2012.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html)



Ley 1530 de 2012. (2012, 17 de mayo). "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías". Congreso de la República. Diario oficial No. 48.433.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1530\\_2012.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html)

Ley 2056 de 2020. (2020, 30 de septiembre). "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías". Congreso de la República. Diario oficial No. 51.453.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2056\\_2020.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2056_2020.html)

Martí, J. L. (2006). *La República deliberativa. Una Teoría de la Democracia*. Marcial Pons.

Olaya, C. (2013). Más ingeniería y menos ciencia por favor. *XI Congreso Latinoamericano de Dinámica de Sistemas*.

Olaya, C & Gómez Quintero, J. (2016). Conceptualization of Social Systems: Actors First. *Proceedings of the 34th International Conference of the System Dynamics Society*.

Ostrom, E. (2015). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Provan, K & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research*, 18, pp. 229-252.

<https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

Parejo, L y Vaquer, M. (2020). *Estudios Sobre el Procedimiento Administrativo*. Tirant lo Blanch.

Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Can Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy-Research*. Boulder: Routledge.

Scharpf, F. (1988). The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66.

Simon, H. (1996). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press.

Vennix, J. (1999). Group model-building: tackling messy problems. *System Dynamics Review*, 15.

Von Beyme, K. (1980). El Federalismo en la República Federal Alemana. *Revista de Estudios Políticos*, 17.





# La bioadministración y los ecosistemas administrativos en las grandes ciudades

**Alfredo Manrique Reyes**

Departamento Administrativo de la Función Pública

Asesor

Correo electrónico: [amanrique@funcionpublica.gov.co](mailto:amanrique@funcionpublica.gov.co)





**C**ada día que pasa más personas habitan en centros urbanos y en Colombia cerca del 80% de sus habitantes se encuentran en sus principales ciudades. El mundo urbano contemporáneo se distingue por ser el epicentro de poder económico, social y cultural, eclipsando en ocasiones la influencia de los estados nacionales. Las grandes ciudades son hoy motores económicos globales con impactos en la acentuación de la desigualdad de sus habitantes y en el deterioro de los ecosistemas internos y externos, representando importantes desafíos para su gobernanza democrática.

Las ciudades del mundo y las colombianas no son la excepción, dado que enfrentan urgentes problemas relacionados con el cambio climático, como el aumento

*Las grandes ciudades  
son hoy motores  
económicos globales  
con impactos en  
la acentuación de  
la desigualdad de  
sus habitantes y  
en el deterioro de  
los ecosistemas  
internos y externos,  
representando  
importantes desafíos  
para su gobernanza  
democrática*

del nivel del mar y la contaminación atmosférica, demandando acciones concretas en planificación urbana sostenible y adopción de tecnologías limpias (ONU-Habitat, 2022). Además, la diversidad étnica y cultural característica de las ciudades contemporáneas promueve la innovación y la creatividad, pero también plantea desafíos en términos de integración social y cohesión comunitaria. La persistente desigualdad y la pobreza extrema dentro de los entornos urbanos subrayan la urgencia de abordar problemas estructurales como la falta de acceso a servicios básicos y oportunidades económicas. La congestión del tráfico y la movilidad limitada afectan la calidad de vida de los habitantes urbanos, mientras que la interdependencia regional y global de las ciudades crea tanto oportunidades como desafíos en términos de competencia y cooperación. En última instancia, el futuro del mundo urbano contemporáneo requiere de nuevos enfoques que combinen la innovación con la sostenibilidad, el crecimiento con el equilibrio ecosistémico territorial, el desarrollo con la equidad y la gobernanza con participación y transparencia.

En este contexto, la implementación de la bioadministración y de los ecosistemas administrativos en la gestión de las grandes ciudades reviste una importancia crucial para mejorar la gobernanza urbana. Estos enfoques permiten integrar la biodiversidad en entornos urbanos, reconociendo la interdependencia entre los sistemas naturales y sociales. Además, fomentan la participación y la gobernanza local en la planificación urbana, lo que aumenta la legitimidad y la efectividad de las políticas públicas. Al adoptar un enfoque multidisciplinario, se pueden abordar de manera integral los desafíos ambientales, sociales, económicos y culturales,

promoviendo prácticas de desarrollo sostenible que concilien la protección de la vida en todas sus formas, con el crecimiento económico y social.

## La importancia de las ciudades en Colombia

**E**n un lapso relativamente breve, Colombia ha transitado de ser un país mayormente rural a uno predominantemente urbano con las múltiples consecuencias y desafíos que ello significa. En el censo de 1938, la población urbana representaba solo el 29,1% del total, contrastando con el 77,1% registrado en el censo de 2018, un crecimiento sorprendente que evidencia un cambio demográfico significativo (DNP, 2022). Durante esos ochenta años, la población urbana pasó de 2.533.680 habitantes a más de 37 millones en 2018, un incremento impresionante de más del 1400%. Actualmente, Bogotá supera los diez millones de habitantes, mientras que Medellín, Cali, Barranquilla, y Cartagena cuentan con cifras que rondan entre 1,2 y 2,5 millones de habitantes. Además, hay ocho capitales de departamento con poblaciones que oscilan entre los cuatrocientos y seiscientos mil habitantes, y otras cinco con cifras entre los doscientos y cuatrocientos mil. No obstante, ciudades no capitales de departamento, como Soledad (Atlántico), Bello (Antioquia), Soacha (Cundinamarca) o las ciudades intermedias del Valle del Cauca presentan datos poblacionales igualmente significativos. En estas ciudades se genera cerca del 85% del PIB nacional (DNP, 2022).

En Colombia, a diferencia de otros países latinoamericanos con pocas ciudades importantes, la presencia de múltiples urbes (como Bogotá, Medellín, y Cali) es estructurante del país. Esta ventaja comparativa se traduce en una distribución más equitativa del desarrollo y recursos, al impulsar el crecimiento regional y descentralizar las oportunidades económicas. Las ciudades colombianas actúan como polos de desarrollo, generando sinergias que fomentan la innovación, el intercambio comercial y la mejora de la calidad de vida en todas las regiones del país, pero que desafortunadamente no han sido desarrolladas ni estimuladas adecuadamente para superar las brechas en el desarrollo regional y para la preservación de los ecosistemas.

Colombia, a pesar de su naturaleza urbana, carece de regulaciones y políticas públicas efectivas que, con visión de mediano y largo plazo, fomenten la integración y coordinación entre sus ciudades, así como de un proceso descentralizado que reconozca sus diferencias y necesidades y las respectivas condiciones para



su gobernanza democrática (Manrique-Reyes, 2022). Esta falta de articulación desaprovecha los beneficios de la urbanización, afecta la competitividad y la sostenibilidad, y genera inequidades a nivel regional y nacional, lo que cobra mayor relevancia en el contexto de la paz y el posconflicto. La Misión de Ciudades conformada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) identificó seis áreas problemáticas, que incluyen la planificación territorial desarticulada, la conectividad deficiente entre ciudades, los desafíos de productividad y calidad de vida, la discordancia entre financiamiento e inversiones, y la débil coordinación institucional para enfrentar las nuevas dinámicas urbanas.

## Ciudades sostenibles: un desafío global

**P**ara entender la relevancia de la propuesta de bioadministración pública y ecosistemas administrativos urbanos, es fundamental tener en cuenta aspectos que hoy a nivel global y de nuestro continente han sido tomados como prioritarios. En efecto, según CEPAL (2020), en América Latina y el Caribe más del 80% de la población vive en áreas urbanas. Aunque la proporción de personas en tugurios ha disminuido del 29% en 2000 al 21% en 2015, más de 100 millones de individuos aún residen en estas condiciones precarias. La falta de atención prenatal adecuada es tres veces más probable en hogares con graves déficits habitacionales (9,2% vs. 3,4%). Asimismo, la maternidad temprana en hogares urbanos desfavorecidos alcanza el 24,2%, en comparación con el 9,4% en hogares estables. El 27,4% de los adolescentes en hogares urbanos con precariedad habitacional grave no asisten a la escuela, frente al 12,5% en mejores condiciones. Aunque el 60% de la población se traslada a pie, en bicicleta o en transporte público, las inversiones se inclinan hacia vehículos privados (más del 60% frente al 20%). Un automóvil ocupa 30 veces más espacio por persona movilizada que un autobús y 5 veces más que una bicicleta, con viajes en autobús entre un 50% y un 220% más largos que en automóvil.

El Objetivo 11 de la agenda global de desarrollo sostenible busca abordar los desafíos anteriores y transformar las ciudades en lugares inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, considerando el crecimiento acelerado de la población urbana. Para ello convoca a los gobiernos y a la sociedad en su conjunto para asegurar viviendas adecuadas y asequibles, así como mejorar los barrios marginales. Además, busca que proporcionen sistemas de transporte seguros y sostenibles para todos, con especial atención a grupos vulnerables. También promover la planificación participativa y la gestión eficiente de asentamientos humanos, junto con la protección del patrimonio cultural y natural global. Se enfatiza la necesidad de reducir muertes y pérdidas económicas causadas por desastres, mientras

se aborda el impacto ambiental negativo de las ciudades. También se prioriza el acceso universal a espacios verdes y públicos seguros.

Estas metas están intrínsecamente relacionadas con la implementación efectiva de la bioadministración pública urbana y los ecosistemas administrativos. Estos enfoques fomentan la vida en todas sus formas, promoviendo la paz con justicia social, una gobernanza urbana participativa y la superación de todas las formas de exclusión humana y segregación espacial. Al priorizar la sostenibilidad y la inclusión, se fortalece la resiliencia de las comunidades urbanas y se construye un entorno más equitativo y armonioso para todos sus habitantes.

## El derecho a la ciudad

**E**l derecho a la ciudad, a pesar de no ser aún reconocido oficialmente por las Naciones Unidas ni por Colombia, se ha constituido en un referente obligado para comprender el estado de los desafíos urbanos y la importancia de la bioadministración urbana y de los ecosistemas administrativos en las ciudades. Este derecho colectivo que aglutina un gran movimiento mundial de académicos, líderes sociales y políticos y activistas ambientales, proclama que todas las personas, sin distinción de género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa, tienen derecho a participar en la gestión democrática y en la configuración de políticas urbanas (Harvey, 2013). Las ciudades deben cumplir una función social, garantizando el pleno disfrute de los recursos económicos y culturales para todos los habitantes, promoviendo la equidad distributiva y la sostenibilidad ambiental. Asimismo, se reconoce la importancia de una función social de la propiedad, priorizando el interés colectivo sobre el individual en la formulación e implementación de políticas urbanas.

*Las ciudades deben cumplir una función social, garantizando el pleno disfrute de los recursos económicos y culturales para todos los habitantes, promoviendo la equidad distributiva y la sostenibilidad ambiental*

La plena realización del derecho a la ciudad implica asegurar la igualdad y no discriminación para todos los residentes, así como proporcionar protección especial y medidas de integración para grupos y personas en situación de vulnerabilidad. Además, se promueve la participación del sector privado en programas sociales y se impulsan políticas impositivas progresivas para fomentar la economía solidaria y el desarrollo equitativo de las ciudades.



Al promover una gestión sostenible de los recursos naturales y garantizar la equidad distributiva en las ciudades y una gobernanza transparente y participativa, la bioadministración y los ecosistemas administrativos contribuyen a la realización plena del derecho a la ciudad, asegurando la igualdad y no discriminación para todos sus habitantes.

## **Las ciudades colombianas en busca de un estatuto particular para su gobernanza**

**E**l sistema administrativo, político y funcional de las principales ciudades colombianas ha seguido históricamente las mismas pautas que rigen para el resto de los municipios, a pesar de las notables diferencias demográficas, sociales, económicas, culturales y espaciales que las distinguen. Se han realizado intentos de establecer regímenes especiales, como en el caso de Bogotá, que ha oscilado entre la categoría de distrito especial y distrito capital, sin adherirse al régimen municipal ordinario.

En los años 90 surgieron los distritos especiales como respuesta a los desafíos particulares de las ciudades, así como para obtener una mayor autonomía y participación en el sistema general de participaciones. A la fecha estos son: Bogotá, Distrito Capital; Barrancabermeja, distrito especial, portuario, industrial, turístico y biodiverso; Barranquilla, distrito especial, industrial y portuario; Buenaventura, distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico, y Cartagena de Indias, distrito turístico y cultural. Así mismo, Mompox, distrito especial turístico, cultural e histórico; Riohacha, distrito especial, turístico y cultural; Santa Marta, distrito turístico, cultural e histórico; Turbo, distrito portuario, logístico, turístico, industrial y comercial; Santiago de Cali, distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios; Tumaco, distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico, y Medellín, distrito de ciencia, tecnología e innovación. Esta proliferación de regímenes especiales parece que tampoco es mucho lo que haya servido para mejorar la gobernanza democrática urbana y la atención a las demandas de sus habitantes.

La Ley 2082 de 2021, de conformidad con el artículo 320 de la Constitución Política de Colombia (1991), creó la categoría de ciudades capitales para fortalecer la descentralización en Colombia. Busca transformar la gestión pública mediante un régimen especial que guíe el desarrollo territorial y urbano, alineando objetivos sociales, ambientales y económicos con las políticas nacionales. Aunque innovadora, su implementación no se ha llevado a cabo plenamente, ya que carece

de regulación detallada sobre la organización y gobierno de estas ciudades y no aborda adecuadamente los criterios constitucionales de las competencias, limitándose a criterios de población y recursos. Sin embargo, introduce mejoras al permitir una distribución equitativa de recursos, especialmente para ciudades con altos índices de pobreza o condiciones ambientales desfavorables, aunque necesita revisión para garantizar su efectividad y coherencia con la carta política.

Por otra parte, desde 1968 existe la figura de las áreas metropolitanas, las cuales hoy son reguladas por el artículo 319 de la Constitución Política (1991) y la Ley 1625 de 2013 como esquemas asociativos y tienen como función principal coordinar la planificación, prestación de servicios públicos y promover el desarrollo integral del territorio en municipios contiguos a ciudades núcleo que se han conurbado. Su gobernanza implica la participación de los municipios integrantes y una autoridad metropolitana, encabezada por una junta directiva y un director ejecutivo. Afrontan desafíos como la coordinación municipal y con otras autoridades del territorio, la sostenibilidad ambiental, la gestión del crecimiento urbano y la participación ciudadana en decisiones metropolitanas para abordar eficazmente el fenómeno de la conurbación y la expansión urbana. En la actualidad, existen seis áreas metropolitanas: la del Valle de Aburrá, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Centro Occidente (Pereira) y Valledupar. La más reciente es la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, que se diferencia del área metropolitana porque no contempla la existencia de un municipio núcleo y no privilegia a una entidad territorial por encima de las demás. Es importante señalar que además de las anteriores, hay cerca de 17 ciudades núcleo conurbadas que requieren para una mejor gobernanza del territorio, asumir la figura de área metropolitana como es el caso de Cali y nueve municipios circunvecinos.

*Al integrar la bioadministración y los ecosistemas administrativos en la gobernanza urbana, se promueve una gestión más holística y sostenible de los territorios metropolitanos. Esto implica considerar no solo los aspectos económicos y sociales, sino también los ambientales, asegurando un desarrollo urbano equitativo, resiliente*

Al integrar la bioadministración y los ecosistemas administrativos en la gobernanza urbana, se promueve una gestión más holística y sostenible de los territorios metropolitanos. Esto implica considerar no solo los aspectos económicos y sociales, sino también los ambientales, asegurando un desarrollo urbano equitativo, resiliente y en armonía con el entorno natural. La colaboración entre autoridades locales, la sociedad civil y otros actores relevantes se vuelve fundamental para



alcanzar estos objetivos y construir ciudades más habitables y sostenibles para las generaciones futuras. Lo anterior demanda corregir la dispersión normativa sobre funciones, competencias, mecanismos de financiación y de prestación de servicios y otros temas directamente vinculados a la bioadministración urbana. También implica, entre otros asuntos, corregir el solapamiento de funciones con entes nacionales, el ejercicio de la función de control y vigilancia a cargo de las personerías y contralorías, la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana incidente en el ciclo de las políticas públicas urbanas, y los mecanismos del dialogo social para atender las tensiones y las demandas ciudadanas.

## La bioadministración urbana

**L**a bioadministración urbana se enfoca en la conservación y protección tanto de la vida humana como no humana, promoviendo la coexistencia pacífica y la armonía entre ambos. Su objetivo principal es superar las formas de segregación tanto humana como espacial presentes en los entornos urbanos y en sus territorios de interdependencias y corregir y prevenir los efectos nocivos del crecimiento urbano desordenado.

La bioadministración en el contexto urbano se fundamenta en la noción de democracia urbana, un concepto que involucra la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con la gestión y el desarrollo de sus ciudades. Este enfoque no solo considera la dimensión humana, sino que también aborda la interacción entre la vida humana y no humana en el entorno urbano y contiene los siguientes aspectos:

- **Participación ciudadana y gestión urbana:** sustentados en autores como David Harvey en su obra *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* (2014), abogan por una democracia participativa en la gestión urbana, donde los ciudadanos tienen voz y voto en la planificación y desarrollo de sus ciudades. Este enfoque promueve la inclusión de diferentes actores en la toma de decisiones, incluidas las comunidades locales y los defensores de la naturaleza, para garantizar una gestión más equitativa, transparente y sostenible de los recursos urbanos.
- **Convivencia armónica entre humano y no humano:** la idea de integrar la vida no humana en el entorno urbano encuentra respaldo en las teorías de la ecología política urbana. Autores, como Erik Swyngedouw (2017), en su libro *El Antropoceno urbano: La ciudad en la era del capitalismo del desastre*, argumentan que las ciudades deben ser concebidas como ecosistemas complejos

donde humanos y no humanos coexisten y se interrelacionan. Esta perspectiva resalta la importancia de considerar la biodiversidad y los ecosistemas urbanos en la planificación y gestión de las ciudades como la principal forma para su subsistencia ante el cambio climático.

- **Superación de la segregación humana y territorial:** la democracia urbana también implica abordar las inequidades territoriales y sociales presentes en las ciudades. Autores, como Susan Fainstein (2016) en su obra *La ciudad justa*, proponen políticas urbanas orientadas a reducir la segregación espacial y promover la integración social en los entornos urbanos. Esto implica garantizar el acceso equitativo a los recursos urbanos y la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes, humanos y no humanos por igual.
- **Construcción de paz:** la democracia urbana y la gestión sostenible del entorno urbano también contribuyen a la construcción de paz en las ciudades. Autores, como Manuel Castells (2001), en su libro *La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*, destacan cómo la inclusión social y la participación ciudadana pueden contribuir a reducir los conflictos y promover la convivencia pacífica en los espacios urbanos.

Se puede decir que la bioadministración en las ciudades, al integrar conceptos de democracia urbana y gestión sostenible, busca promover la convivencia armónica entre humanos y no humanos, superar las formas de segregación y contribuir a la construcción de paz en los entornos urbanos.

*La planificación urbana en el contexto de la bioadministración pública de las ciudades implica un ejercicio participativo de ordenación integral del espacio urbano, abordando aspectos económicos, sociales, políticos y culturales a largo plazo*

## Algunas acciones para consolidar la bioadministración urbana

Para poner en marcha la bioadministración en las grandes ciudades se requieren acciones mancomunadas, coordinadas sistémicamente y con cogestión comunitaria, de al menos en los siguientes componentes:



## Integración de la biodiversidad en la planificación urbana

La planificación urbana en el contexto de la bioadministración pública de las ciudades implica un ejercicio participativo de ordenación integral del espacio urbano, abordando aspectos económicos, sociales, políticos y culturales a largo plazo. Esto requiere considerar la distribución equitativa de recursos, la movilidad sostenible, el acceso a servicios básicos, la vivienda digna, la gestión ambiental y la creación de espacios públicos inclusivos. Para lograrlo, se necesitan políticas y estrategias que reduzcan las desigualdades socioeconómicas y fomenten la participación ciudadana en la toma de decisiones, integrando criterios de sostenibilidad ambiental y promoviendo una cultura de respeto a los derechos humanos. Esto contribuye a la creación de entornos urbanos seguros, saludables y cohesionados, así como a la resiliencia urbana, fortaleciendo la capacidad de las ciudades para adaptarse y recuperarse de crisis y desafíos, lo que a su vez promoverá la estabilidad y la paz social a largo plazo.

Es fundamental que la planificación urbana priorice la integración de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos como elementos esenciales, incluso por encima del desarrollo económico urbano. Esto implica la protección y conservación de áreas verdes, corredores biológicos y hábitats naturales tanto dentro como fuera de los límites urbanos. En el caso específico de Colombia, país reconocido por su riqueza biológica, esta integración requiere la inclusión de áreas protegidas dentro de los entornos urbanos y la preservación de ecosistemas estratégicos en los planes de desarrollo urbano. Además, implica establecer relaciones más equitativas y valorar adecuadamente los recursos provenientes de las regiones circundantes, como el agua, el aire y los alimentos.

Lo anterior promueve una relación más equilibrada entre las áreas urbanas y los entornos naturales y territoriales. También es crucial que las ciudades asuman la responsabilidad financiera y se hagan cargo de reparar los daños causados por la contaminación que generan, tal como se observa en el caso de las cuencas hidrográficas afectadas, como el río Bogotá.

## Seguridad humana

La seguridad humana aborda la protección de las personas en todos los aspectos de sus vidas, más allá de la mera seguridad física, incluyendo la protección contra la violencia, la garantía de derechos básicos como la salud, la educación y el acceso a recursos económicos, así como el respeto a la dignidad humana y la promoción del civismo. Sin embargo, en contextos de violencia y corrupción, estos pilares fundamentales de la seguridad humana se ven amenazados.

Las ciudades colombianas enfrentan el desafío de construir un entorno donde la vida y las libertades públicas estén protegidas, incluso en medio de la presión ejercida por grupos armados ilegales y una cultura ciudadana marcada por el irrespeto a la dignidad humana y la falta de civismo. Es necesario un enfoque integral que incluya medidas de seguridad física, pero también políticas sociales que aborden las causas subyacentes de la violencia y promuevan una cultura de paz y respeto.

Además, en el contexto de la bioadministración urbana es esencial fortalecer las instituciones encargadas de garantizar la seguridad y la justicia, combatiendo la impunidad y la corrupción que socavan la confianza de los ciudadanos en el Estado. Esto requiere un compromiso tanto a nivel nacional como local, así como la participación activa de la sociedad civil en la construcción de una ciudadanía informada y comprometida con la defensa de los derechos humanos y la convivencia pacífica.

## Gobernanza urbana

La gobernanza urbana dentro del concepto de la bioadministración pública reconoce la interdependencia entre la gestión urbana y el bienestar humano. Se refiere a la capacidad de los actores gubernamentales y de la sociedad civil para colaborar en la creación de entornos urbanos seguros, equitativos y sostenibles, donde se garantice el respeto a los derechos humanos, la inclusión social y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Este enfoque busca promover la cohesión social, reducir las desigualdades y fomentar una cultura de paz basada en la justicia y la solidaridad, contribuyendo así a la construcción de sociedades más justas y armoniosas.

*La gobernanza urbana dentro del concepto de la bioadministración pública reconoce la interdependencia entre la gestión urbana y el bienestar humano*

Hoy las ciudades colombianas reproducen la estructura administrativa por sectores prevista en la Ley 489 de 1998 y generan “compartimentos estancos” que duplican funciones y recursos y hacen lenta y proclive a la corrupción a la administración pública. La descentralización territorial y funcional emerge como una herramienta crucial para otorgar autonomía a las autoridades suburbanas y promover la participación ciudadana en la toma de decisiones. Sin embargo, este proceso requiere superar obstáculos como la falta de capacidades técnicas y financieras, así como garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.



Una estrategia efectiva de talento humano y carrera administrativa es esencial para el éxito de la bioadministración urbana y los ecosistemas administrativos en las ciudades. Debe priorizar la capacitación y desarrollo profesional del personal público, promover la diversidad e inclusión laboral, y asegurar la transparencia y meritocracia en los procesos de selección y promoción. Asimismo, debe fomentar una cultura organizacional orientada hacia la sostenibilidad y el servicio público, fortaleciendo así la gestión integral de recursos urbanos y naturales.

Paralelamente, una estrategia de modernización tecnológica y gobierno inteligente es fundamental para impulsar la participación ciudadana en la bioadministración urbana. Se centra en integrar tecnologías innovadoras para mejorar la eficiencia administrativa, promover la transparencia y facilitar la participación ciudadana a través de plataformas digitales accesibles. La bioadministración, como un diálogo constante entre ciudadanos e instituciones, promueve la rendición de cuentas pública, una cultura ciudadana de cuidado de bienes públicos y transparencia en la gestión, con participación ciudadana activa, responsabilidad compartida en la conservación del entorno urbano y mecanismos efectivos de rendición de cuentas por parte de las autoridades locales.

Además, la gestión efectiva de alianzas y acuerdos territoriales con entornos circundantes es esencial para abordar problemas transversales y promover el desarrollo sostenible. Esto implica la cooperación entre municipios, entidades gubernamentales regionales y nacionales, y la sociedad civil, con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes urbanos a través de un enfoque inclusivo y participativo.

La puesta en marcha de los ecosistemas administrativos urbanos es otra acción fundamental para lograr los propósitos de la bioadministración en las ciudades.

## Gestión de alianzas

Las alianzas público-privadas y multiactor en la gobernanza urbana representan una convergencia estratégica entre entidades gubernamentales, empresas, academia y sociedad civil, dirigida hacia la consecución del bien común y el interés general. Estas colaboraciones se centran en el cuidado y protección de los ecosistemas urbanos, la promoción de la seguridad humana y la garantía de la transparencia en la gestión pública. Al integrar diversos enfoques y recursos, se busca gestionar eficazmente los riesgos ambientales, sociales y económicos, promoviendo una ciudadanía informada y participativa para un desarrollo urbano sostenible y equitativo.

Este modelo colaborativo involucra a diversos actores, incluyendo empresarios comprometidos con prácticas sostenibles y responsables, la academia que aporta conocimientos especializados y soluciones basadas en la investigación, y los medios de comunicación que desempeñan un papel fundamental al sensibilizar a la población y fiscalizar las acciones gubernamentales y empresariales. La participación activa de estos actores, cada uno en su área de experiencia, promueve la innovación, la transparencia y la construcción de ciudades más sostenibles y resilientes.

## Los ecosistemas administrativos urbanos

**L**os ecosistemas administrativos urbanos los podemos entender como sistemas de gestión y gobernanza que promueven la transparencia y la descentralización para llevar a cabo los fines de la bioadministración en las ciudades.

Los ecosistemas urbanos adaptan a sus realidades particulares, los objetivos, características y componentes de los ecosistemas regionales y también se integran como un nodo de los ecosistemas regionales.

Estos ecosistemas integran la planificación del territorio con la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo urbano. Su objetivo es proteger y fomentar la calidad de vida en todas sus facetas. Además, estos sistemas desempeñan un papel crucial como promotores de la paz y la convivencia, trabajando desde los niveles locales, como los barrios y comunas, para corregir y prevenir cualquier forma de exclusión y segregación socioeconómica y territorial en toda la ciudad.

*Los ecosistemas administrativos urbanos los podemos entender como sistemas de gestión y gobernanza que promueven la transparencia y la descentralización para llevar a cabo los fines de la bioadministración en las ciudades*

Algunas de las características y componentes particulares de los ecosistemas administrativos urbanos podrían ser:

### Participación ciudadana incidente

Los ecosistemas administrativos urbanos se fundamentan en la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan su entorno urbano.



Esto incluye procesos de consulta, deliberación y cocreación en la planificación y ejecución de políticas y proyectos urbanos, donde la voz y las necesidades de la comunidad son tenidas en cuenta. En este contexto, se reconoce la importancia del territorio como espacio físico y social, y se promueve la colaboración entre autoridades locales, ciudadanos y otros actores relevantes para alcanzar un desarrollo urbano más equitativo, sostenible y orientado al bienestar de todos los habitantes urbanos y no humanos.

Lo anterior también implica delegar autoridad y recursos a niveles suburbanos incluyendo los centros poblados de carácter rural que forman parte de su jurisdicción. Esta descentralización tiene como objetivo fortalecer la capacidad de gestión local y promover un desarrollo más equitativo y sostenible en todos los rincones del territorio urbano. Aquí se incluye una definición expandida.

---

*La importancia de las relaciones de los ecosistemas con los territorios y regiones circundantes a las grandes ciudades, que generan fenómenos de conurbación, es crucial para comprender la complejidad de la gestión urbana y territorial en contextos metropolitanos*

---

## Descentralización territorial

Para su operación, los ecosistemas administrativos urbanos requieren de la transferencia de autoridad, responsabilidades y recursos del nivel central a niveles suburbanos dentro de la estructura administrativa de la ciudad. Esto implica el reordenamiento del territorio de las ciudades con criterios de antropogeografía urbana, características socioeconómicas y culturales y determinantes ambientales. Como acción de gobernanza, es clave empoderar a las autoridades locales en como comunas, barrios, centros poblados rurales, corregimientos o caseríos para que puedan tomar decisiones y gestionar recursos de manera autónoma y adaptada a las necesidades específicas de sus respectivas áreas urbanas y rurales.

Al integrar el enfoque de descentralización territorial en los ecosistemas administrativos urbanos, se reconoce la diversidad de contextos y realidades presentes en el territorio de una ciudad, desde las densas aglomeraciones urbanas hasta los más dispersos centros poblados rurales. Esto permite una gestión más cercana a la ciudadanía y una mayor capacidad de respuesta a las demandas y desafíos particulares de cada área, promoviendo así un desarrollo más inclusivo y equitativo en toda la jurisdicción urbana.

La importancia de las relaciones de los ecosistemas con los territorios y regiones circundantes a las grandes ciudades, que generan fenómenos de conurbación,

es crucial para comprender la complejidad de la gestión urbana y territorial en contextos metropolitanos. La conurbación se refiere al proceso de expansión física y funcional de las ciudades hacia áreas periféricas y a su fusión con otros núcleos urbanos cercanos, formando una extensa área metropolitana continua.

## **Finanzas y desarrollo económico urbano**

El desarrollo equitativo y sostenible de las ciudades es un componente esencial de los ecosistemas administrativos urbanos. Este componente se fundamenta en la recaudación efectiva de impuestos y tasas municipales, así como en la captura de plusvalía y valorización para financiar proyectos de infraestructura y programas sociales. Además, las transferencias intergubernamentales y el acceso a financiamiento externo complementan estos recursos, permitiendo a los gobiernos locales abordar necesidades prioritarias de manera eficiente. En paralelo, la promoción del desarrollo económico se erige como una estrategia clave para generar riqueza, equidad y oportunidades en la comunidad, mediante la implementación de políticas que estimulen la inversión, el empleo y el crecimiento empresarial. Todo esto debe estar enmarcado en principios de transparencia, equidad y justicia fiscal, garantizando una distribución equitativa de la carga tributaria y una asignación transparente de los recursos.

## **Relaciones ecosistémicas transfronterizas**

Los ecosistemas administrativos demandan relaciones que abarcan los flujos de recursos naturales, como el agua, la energía y la biodiversidad, que atraviesan los límites administrativos de las grandes ciudades y sus áreas circundantes. La gestión sostenible de estos recursos requiere una coordinación efectiva, justa y de compensación entre diferentes jurisdicciones y actores territoriales para evitar impactos negativos en los ecosistemas y garantizar su conservación a largo plazo.

## **Interdependencia socioeconómica y ambiental**

Las grandes ciudades con frecuencia dependen de recursos naturales vitales provenientes de regiones circundantes para satisfacer sus necesidades de alimentación, agua, energía y materias primas. Al mismo tiempo, generan flujos de residuos y contaminantes que afectan los ecosistemas y la calidad de vida en las áreas vecinas. Por lo tanto, es fundamental promover una gestión integrada y colaborativa que reconozca la interdependencia socioeconómica y ambiental entre las ciudades y sus territorios remotos o periféricos. Los ecosistemas urbanos y regionales de la bioadministración interactúan desde esta perspectiva, por



ejemplo, para asumir los efectos dañinos que genera la ciudad de Bogotá en toda la cuenca baja del río Bogotá, después de su paso por la misma.

## Planificación territorial y gestión de riesgos

La conurbación acelerada por el desplazamiento forzado interno de personas y de migrantes o por la acción de urbanistas inescrupulosos, generan el poblamiento de zonas periféricas en algunos casos de alto riesgo no mitigable, lo cual plantea desafíos adicionales en términos de planificación territorial y gestión de riesgos, ya que aumenta la complejidad de la interacción entre los sistemas urbanos y naturales. Es crucial desarrollar estrategias de ordenamiento territorial que promuevan un desarrollo equilibrado y resiliente en toda la región metropolitana, así como medidas de gestión de riesgos que aborden los impactos potenciales de fenómenos naturales y eventos extremos.

En resumen, al considerar las relaciones de los ecosistemas con los territorios y regiones circundantes a las grandes ciudades y los fenómenos de conurbación, se reconoce la necesidad de adoptar enfoques integrados y colaborativos que aborden los desafíos ambientales, sociales y económicos en toda la región metropolitana. Esto implica una gestión territorial que fomente la sostenibilidad, la equidad y la resiliencia en todos los niveles, desde el centro urbano hasta las áreas periféricas y rurales.

## Referencias

- Castells, M. (2001). *La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*. Alianza Editorial.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- CEPAL. (2020). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Repositorio.cepal.org.  
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a8203967-5a8b-4007-841b-290d70eed24c/content>
- DNP. (2022). *Índice de ciudades modernas*.  
<https://osc.dnp.gov.co/>
- Fainstein, S. (2016). *La ciudad justa*. Ediciones Akal.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Ley 2082 de 2021. (2021, 18 de febrero). “Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan o tras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 52.716.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2082\\_2021.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2082_2021.html)
- Ley 1625 de 2013. (2013, 29 de abril). “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”. Congreso de la República. Diario oficial No. 52.716.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1625\\_2013.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html)
- Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan o tras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial, No. 52.716.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html)
- Manrique-Reyes, A. (2022). *Régimen municipal colombiano*. Editorial Ibáñez.
- ONU-Habitat, (2022). *Reporte mundial de las ciudades 2022: Visualizando el futuro de las ciudades*.  
<https://onuhabitat.org.mx/WCR/>
- Swyngedouw, E. (2017). *El Antropoceno urbano: La ciudad en la era del capitalismo del desastre*. Los Libros de la Catarata.





# Función Pública

---



# Prospectiva territorial y responsabilidad por el futuro

**Fabio Alberto Gil-Bolívar**

Editor de la revista Bio-Administración Pública y consultor en prospectiva  
Correo: fgilbolivar@gmail.com



**E**ste artículo, desde una perspectiva que vincula el enfoque de prospectiva territorial con el naciente campo de estudios de la bioadministración pública, pretende dar cuenta de cómo los territorios pueden ser diseñados y modelados a través de dinámicas de “construcción social” del futuro, teniendo como imperativo la responsabilidad social de las generaciones actuales con las venideras. En tal sentido, estos ejercicios deben incorporar como principios axiales el ordenamiento territorial alrededor del agua, la justicia ambiental y la protección de las distintas formas de vida.

---

*Los territorios son vistos como campos de acción colectiva, diversos, multiculturales y de conflicto social, susceptibles de ser diseñados y transformados a través de prácticas y dinámicas que permitan procesos de cambio y aprendizaje continuos, dirigidos a lograr que estos espacios permitan a sus habitantes y especies que los ocupan la armónica convivencia, el buen vivir y la sostenibilidad ambiental*

---

La prospectiva de nueva generación, como proceso de modelamiento que convoca a los diversos actores sociales del territorio (Estado, sector productivo, organizaciones sociales y academia), debe convertirse en una herramienta metodológica al servicio de las distintas administraciones públicas, en aras de imaginar, diseñar y dar forma a los territorios a través de acciones disruptivas e innovadoras que susciten un viraje en el rumbo actual de nuestras veredas, barrios, localidades, comunas, municipios, ciudades y departamentos. La convergencia de voluntades y acciones de estos actores debe partir de una transformación cultural, un cambio de mentalidad y un compromiso por el futuro.

Bajo esta mirada, los territorios son vistos como campos de acción colectiva, diversos, multiculturales y de conflicto social, susceptibles de ser diseñados y transformados a través de prácticas y dinámicas que permitan procesos de cambio y aprendizaje continuos, dirigidos a lograr que estos espacios permitan a sus habitantes y especies que los ocupan la armónica convivencia, el buen vivir y la sostenibilidad ambiental.

Para ello, el escrito se estructuró con base en los siguientes apartados: ¿cómo se comprende el futuro de los territorios desde la prospectiva?; la prospectiva como proceso de construcción social del territorio; los sistemas complejos y el análisis de escenarios en la prospectiva territorial, y la responsabilidad por el futuro del territorio.

# ¿Cómo se comprende el futuro de los territorios desde la prospectiva?

**S**egún Innerarity (2001), el futuro se concibe como una dimensión que el hombre debe controlar de alguna forma, al tiempo que se va irremediablemente. En palabras de Miklos y Tello (1991):

Es un ámbito abierto al devenir y creatividad humana. Para el hombre como ‘ser actuante’, el futuro es el campo de la libertad y de la voluntad; como ‘ser pensante’, el futuro será siempre el ámbito de la incertidumbre; y ‘ser sensible’, el futuro se enmarca en los deseos y aprehensiones. (p. 39)

El futuro, entonces, es una idea que escuetamente alude al tiempo que aún no ha acontecido y, por ende, se percibe como un espacio de incertidumbre que puede ser anticipado de forma colectiva a partir de la conjetaura, convergencia o divergencia de intereses y deseos (Gil-Bolívar, 2007). En este sentido, la prospectiva se instituye como una forma de “diseñar” el futuro con base en una dinámica de acción colectiva, que en palabras de Miller (2004) es cualquier actividad en la que se requiere el esfuerzo coordinado de dos o más personas. En palabras de Niiluoto (2000), el futuro se concibe como un artefacto creado por las acciones humanas.

Cabría preguntarse, entonces, cómo el hombre en su doble condición, individual y colectiva, ha enfrentado a lo largo de su existencia el futuro. De acuerdo con Godet (1997), lo ha hecho de diversas maneras, dependiendo de sus condiciones, disposiciones y capacidades, que pueden resumirse en cuatro actitudes: pasividad, reactividad, preactividad y proactividad. Estas actitudes se simbolizan a través de metáforas. La primera de estas actitudes es la pasividad, cuya metáfora es el aveSTRUZ. Aquí, el futuro se toma con indiferencia, desinterés y evasividad, tal como el ave que lo representa se mete la cabeza en la tierra para olvidarse de todo lo que la rodea. La segunda es la metáfora del bombero, que alude al trabajador o voluntario que fundamentalmente actúa cuando ocurre un incendio y que, para este caso, denota una actitud esencialmente reactiva, donde solo le preocupa el futuro cuando el presente apremia o se torna inmisericorde. La preactividad es la tercera manera en que se podría asumir el porvenir. Esta se representa a través del individuo precavido que toma un seguro, en previsión de los infortunios que puedan suceder. Y la última, la proactividad, se simboliza mediante la figura del famoso “conspirador del futuro”, que encarna aquel personaje voluntarista que asume el futuro como un espacio sujeto a la voluntad del hombre y no como algo ya predeterminado. Huelga decir que los conceptos de preactividad y proactividad, como esencia de la prospectiva, ya habían sido desarrollados por Hasan Ozbekhan (1969).



Así, la reflexión sobre el futuro puede ser concebida como una necesidad, una elección o una forma de pensar. La necesidad surge porque se vive en una época llena de disruptiones y cambios, rápidos e interconectados entre sí. La elección se da cuando individuos o actores sociales actúan y toman decisiones en el presente y con ello dan forma a su futuro, o, por el contrario, caen en la inacción, y con esto también definen las condiciones que tendrán sus territorios y cómo vivirán en el mañana. A través de la prospectiva territorial, se asume una actitud colectiva que permite tener una visión de largo plazo de los territorios, un concepto sobre la vida en sus distintas formas y una concepción de la administración pública local, todo ello en la perspectiva de garantizar la convivencia en un entorno sano para todas y todos en comunidad (Amado, 2023). El espíritu colectivo que permite la disciplina prospectiva apunta a tener para los territorios una visión estratégica.

---

*La prospectiva territorial tiene éxito y se convierte en una herramienta metodológica, perdurable en su uso, cuando deja instalado en las zonas o regiones donde se aplica una cultura y una pedagogía anticipatoria*

---

Este campo de estudios también ofrece la posibilidad de visualizar varias imágenes de futuro posible y de ellas tomar la que resulte más conveniente, para luego suscitar su ocurrencia en el tiempo a través de una “arquitectura estratégica”, en la que se acuerdan y concretan estrategias, líneas de acción y proyectos por parte de quienes habitan, administran y dirigen el territorio.

Bajo este enfoque, se asume el futuro como un espacio sujeto a la voluntad de los hombres, y, por ende, a la voluntad de los actores sociales. En este sentido, anticiparse a él se constituye en un acto reflexivo, disruptivo, creativo y colectivo.

La prospectiva territorial, principalmente la de nueva generación, se constituye en una escuela al interior de los denominados “estudios de futuro”, cuyo propósito es conjeturar y analizar las posibles evoluciones, en un horizonte específico de tiempo, de un municipio, departamento, región, país o espacio supranacional, para lo que se debe tener en cuenta cuál es el desempeño de los distintos subsistemas territoriales y direccionadores de cambio, sus procesos de interacción, su relación con el entorno y sus niveles de complejidad e imprevisibilidad. Todo ello con la intención de elegir la mejor alternativa o escenario de futuro posible, mediante talleres o dinámicas colectivas, que posibilitan la convergencia la mayoría de las voluntades de los actores sociales que viven e influyen en el territorio.

La prospectiva territorial tiene éxito y se convierte en una herramienta metodológica, perdurable en su uso, cuando deja instalado en las zonas o regiones donde se aplica una cultura y una pedagogía anticipatoria, es decir, donde sus habitantes deciden asumir el futuro con responsabilidad por las generaciones venideras, el cambio climático y la protección de las diversas formas de vida (Gil-Bolívar, 2007).

En el marco de las administraciones públicas, esta disciplina debe posibilitar y suscitar el análisis, diseño, modelamiento y ejecución de acciones públicas y sociales que den una forma distinta a municipios, ciudades, áreas metropolitanas, departamentos y países. Es también una herramienta metodológica que permite una mejor toma de decisiones, pues a través de ella se pueden visualizar los distintos escenarios de futuro posible de un determinado territorio, sus amenazas y oportunidades, así como las acciones estratégicas necesarias (planes y proyectos) para la ocurrencia de cada uno de estos.

Sus principales propósitos, en la planeación y ordenamiento de los territorios, son:

- Generar visiones alternas de futuro posible.
- Crear capacidades estratégicas en las administraciones públicas que impulsen el cambio.
- Obtener información sobre las tendencias y elementos portadores de futuro.
- Visualizar escenarios “oscuros” o poco evidentes y explícitos.
- Establecer las reglas de decisión para lograr la ocurrencia del “escenario apuesta”, con el concurso de todos los actores sociales, de acuerdo con sus deseos, capacidades y posibilidades.

## **La prospectiva como proceso de construcción social del territorio**

Hugues de Jouvenel afirmó que la prospectiva no es ni profecía, ni predicción ni tampoco tiene por objeto predecir el futuro (desvelarlo como si se tratará de algo prefabricado) sino que su fin es contribuir a construirlo. Ella “nos invita pues, a considerar el futuro como algo por hacer, por construir, en vez de verlo como algo que ya estaría decidido, y del que solo faltaría descubrir el misterio (2004, p. 7)”. Al respecto, años atrás Berger había dicho que la prospectiva nos invitaba a “considerar el futuro ya no como algo decidido de antemano, sino algo por hacerse (1958, p. 2)”. En este mismo



sentido dijo el filósofo Maurice Blondel: “El futuro no se prevé sino se construye”. Es así como el enfoque de la prospectiva territorial adquiere un sentido “normativo”; es decir, que su utilidad va más allá de explorar los futuros posibles y contribuye a hacer realidad los futuros deseables a través de estrategias, políticas, planes y proyectos.

La prospectiva regional o territorial es una disciplina ampliamente aplicada en Europa, Estados Unidos, América Latina y Australia. Las principales motivaciones para acometer un ejercicio de prospectiva regional o territorial son cuatro:

*Las iniciativas de prospectiva territorial involucran la participación de expertos, tomadores de decisión (públicos y privados), empresarios, educadores, líderes comunitarios y de opinión, comunicadores, influencers y ciudadanos en general, que representan o forman parte de algún colectivo social específico*

- La creación de entornos favorables contra el cambio climático y el favorecimiento del desarrollo sostenible a través de la protección de los ecosistemas, la salud humana y la agricultura.
- La superación de la pobreza y la conquista de la equidad mediante el fortalecimiento de esquemas productivos asociativos populares.
- El deseo de las autoridades y administraciones locales por expresar y conquistar su autonomía.
- La superación de los conflictos internos y el logro de la paz total.

El punto de partida de cualquier ejercicio de prospectiva territorial es determinar el propósito de transformación del territorio, con sus alcances y limitaciones. Con base en esto, se podrán determinar los “parámetros” de participación para cada uno de los actores sociales involucrados en esta tarea de “construcción social” del territorio en el horizonte del tiempo. Este proceso colectivo implica un liderazgo de las administraciones públicas y un compromiso de los diversos estamentos de la sociedad. Huelga decir que la puesta en marcha de esta dinámica implica romper con muchas actitudes de resistencia al cambio, consentimiento tácito frente a una visión dominante del desarrollo y la falta de confianza y acuerdos entre los actores responsables e involucrados en la acción territorial.

Estas iniciativas involucran la participación de expertos, tomadores de decisión (públicos y privados), empresarios, educadores, líderes comunitarios y de opinión, comunicadores, influencers y ciudadanos en general, que representan o forman parte de algún colectivo social específico. Todos ellos, en la perspectiva

de Knoepfel et al. (2007) y Subirats et al. (2008), deben poner a disposición del ejercicio de anticipación y modelamiento del futuro recursos tales, como:

- **Infraestructura:** equipos e instalaciones.
- **Patrimoniales:** medios tangibles e intangibles identitarios acerca de cómo se concibe el territorio y su futuro.
- **Jurídicos:** comprende el marco legal y reglamentario, principalmente en materia de derecho constitucional, civil y administrativo que ataúnen a la organización del territorio.
- **Talento humano:** alude a las capacidades e inteligencias de los participantes.
- **Económicos:** son los medios financieros necesarios para desarrollar el ejercicio y para luego poner en marcha las acciones y proyectos necesarios para la transformación territorial a través de planes de desarrollo, agendas prospectivas u hojas de ruta.
- **Cognitivos y de información:** comprende los conocimientos existentes sobre la problemática (investigaciones, artículos científicos, publicaciones periodísticas y otro tipo de saberes populares y ancestrales).
- **Relacionales:** se refieren a las capacidades organizativas de vincular actores y crear valores colectivos entre ellos.
- **Confianza:** es un mecanismo mediador en las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales y territoriales que permite la creación de consensos entre actores con relaciones a acciones y objetivos estratégicos.
- **Políticos:** son necesarios para lograr la legitimidad institucional y el impulso para emprender los cambios. Estos recursos se pueden obtener a través de posiciones partidistas o ideológicas, el voto y las manifestaciones populares.
- **Poder:** se refiere a la capacidad que tiene un actor social o político de persuadir, convencer y doblegar la voluntad los demás actores en torno a una determinada decisión o imagen de futuro.
- **Mediáticos:** Tiene que ver con la capacidad de influencia que tienen los comunicadores e *influencers*, a través de los medios de comunicación y las redes sociales de posicionar en el imaginario colectivo una determinada imagen de la realidad sobre el porvenir de un territorio.

Con base en lo dicho, se puede advertir que la prospectiva territorial busca impulsar transformaciones y cambios de diversa índole (políticos, económicos, ambientales, culturales, estratégicos, entre otros). Los cambios políticos se refieren principalmente a la creciente necesidad de autonomía de los territorios expresada



mediante el proceso de traspaso de competencias entre el Estado central y el Estado local. Los cambios económicos, que no son fáciles de identificar, aluden a la mejora en las capacidades productivas del territorio y sus habitantes, frente a otros. Los cambios ambientales hacen referencia a las transformaciones biofísicas de las superficies terrestres, los océanos y la atmósfera que se derivan de las actividades humanas y procesos naturales, que en últimas determinan el funcionamiento del sistema Tierra (Cabrera, 2019). En este sentido, la prospectiva motiva la formulación de políticas públicas de largo plazo sectoriales y territoriales, que mejoren la resiliencia al cambio climático y garanticen la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los cambios culturales han sido suscitados por la globalización y, como consecuencia de ellos, se generado una serie de tendencias y contratendencias. Por un lado, se ha producido la expansión de modelos estandarizados de producción y consumo de bienes simbólicos y, por el otro lado, se ha acrecentado el contacto cultural entre comunidades distintas, la exaltación de las diferencias culturales de movimientos identitarios y el uso y apropiación de componentes locales y étnicos (estéticas, gastronomía, música, entre otros), según Briceño (2020). A este respecto, la prospectiva permite la identificación de acciones estratégicas que posibilita avanzar en los procesos de soberanía cultural.

---

*El diseño y modelamiento del futuro deseable, en el marco de las nuevas propuestas metodológicas de la prospectiva territorial, comprende tres tipos de sistemas: el “mundo real”, el “modelo mental” (que se aplica para el análisis) y los modelos computacionales*

---

## **Los sistemas complejos y el análisis de escenarios en la prospectiva territorial**

**L**os escenarios son herramientas básicamente de exploración, que describen posibles futuros que podrían convertirse en realidad. Existen muchos y diversos eventos que pueden ser causados por acontecimientos inesperados que cambian el rumbo del camino previsto de los territorios. Estos eventos pueden ser externos (*shocks o wild cards*), pero también pueden ser resultado de dinámicas propias (Spangenberg, 2020).

El diseño y modelamiento del futuro deseable, en el marco de las nuevas propuestas metodológicas de la prospectiva territorial, comprende tres tipos de sistemas: el “mundo real”, el “modelo mental” (que se aplica para el análisis) y los modelos computacionales.

De acuerdo con la formulación de Allen (2001), quien se apoya en la teoría de los sistemas, el análisis de escenarios se debe basar en cinco reglas: se puede distinguir entre el “sistema” y “su entorno”; todos los componentes del sistema pueden ser reconocidos y distinguidos, lo que permite entender (analítica o intuitivamente) sus interacciones; los elementos principales del sistema tienen un comportamiento promedio similar o idéntico; el comportamiento individual de los elementos del sistema se puede describir por medio parámetros de interacción que caracterizan el desempeño del sistema, y el sistema evoluciona hacia un equilibrio estacionario, lo que permite definir relaciones fijas de las variables del mismo.

Así, el análisis contemporáneo de escenarios debe abordar el territorio como un sistema complejo; es decir, como un sistema social en el que se dan relaciones con su entorno y donde existen estructuras que lo sostienen. Así, el territorio se concibe como un espacio donde se llevan a cabo dinámicas e interacciones sociales. La delimitación del sistema territorial, en el marco del análisis de escenarios, está dada por los subsistemas que lo conforman (ambientales, económicos, políticos, institucionales, sociales y culturales) y no por la división política y administrativa (Villatoro, 2017).

La pertinencia de este tipo de análisis prospectivo radica en que los sistemas complejos de evolución son los únicos que coinciden con las características de un sistema de “mundo real”.

Los procesos de sistemas están influidos por relaciones no lineales causa-efecto. Estos se caracterizan por estructuras emergentes, formadas lejos del estado de equilibrio, en estados de evolución permanente, es decir, que el equilibrio no es estable. Son estructuras mayormente disipadas por los continuos rendimientos de materia, energía e información (Prigone, 1972). Su estabilidad es dinámica y sigue un patrón cíclico de cuatro fases: crecimiento y renovación, estabilización y mantenimiento, degradación y destrucción creativa e innovación y reorganización (Spangenberg, 2020).

Esta perspectiva proporciona la posibilidad de comprender y diseñar el futuro de los territorios como sistemas sociales capaces de evolucionar, adaptarse y aprender, creando nuevos patrones de comportamiento y entornos de desarrollo favorable. En últimas, esto posibilita que el territorio se convierta en el espacio, perdurable y sostenible, donde los sueños y anhelos colectivos se materializan, en consonancia con su cultura e identidad.

El análisis de escenarios debe partir de un cambio incremental que es el más adecuado para los ejercicios de modelamiento. Los cambios abruptos son acomodados



por escenarios de choque o *wild cards*. Los escenarios deben reflejar la dinámica de los sistemas territoriales, confirmar los hechos conocidos, corresponder a la experiencia pasada y describir posibles desarrollos del territorio, sin cuantificar su probabilidad de ocurrencia.

El modelamiento en el ámbito territorial se convierte en un apoyo metodológico y científico que permite resolver problemas de decisiones sobre la acción pública y políticas urgentes. Los métodos clásicos de escenarios (sistemas de matrices de impacto cruzado, análisis morfológico y la planeación por escenarios) resultan adecuados para situaciones normales, pero no en las actuales situaciones “post-normales”; es decir, cuando los eventos son altamente inciertos, hay pluralidad de valores en conflicto, niveles altos de riesgo y urgencia en la toma de decisiones (Funtowicz & Ravetz, 1993).

---

*Los decisores públicos, en lo local, regional y nacional, son responsables de pensar, analizar, concebir e impulsar las grandes transformaciones y cambios de sus territorios. Para ello podrán apoyarse en herramientas metodológicas de prospectiva*

---

## **Responsabilidad por el futuro del territorio**

**A**partir de Nováky (2007), se puede afirmar que la responsabilidad por el futuro del territorio está ligada a la sostenibilidad, perdurabilidad e innovación de los territorios, así como por el compromiso y responsabilidad de los actores sociales y políticos e individuos que lo habitan. Ellos son quienes con sus acciones del presente le darán forma al futuro y son quienes deben acometer los procesos de evolución, adaptación, aprendizaje y cambio.

Los decisores públicos, en lo local, regional y nacional, son responsables de pensar, analizar, concebir e impulsar las grandes transformaciones y cambios de sus territorios. Para ello podrán apoyarse en herramientas metodológicas de prospectiva. Podrán imaginar y delinear distintas alternativas de futuro. También deberán persuadir a los otros actores sociales y políticos y a quienes habitan el territorio sobre la necesidad e importancia de los cambios, con el propósito de facilitar su implementación. Todos son responsables por el futuro. Por eso líderes y mandatarios requieren de habilidades y capacidades que movilicen a todos en el territorio en torno a un propósito e imagen de

futuro. También es necesario que sus procesos de planificación y gestión estén mediados por actos responsables y transparentes, que construyan confianza.

A través de la prospectiva, sobre todo la de nueva generación, se pueden extraer conclusiones sobre el futuro al permitir la visualización de un abanico de futuros posibles, a partir de una situación y circunstancias actuales. Por ello, los gobernantes y administradores públicos deben vincular sus análisis de futuro con su proceso de toma de decisión. Deben ocuparse de la manera en cómo adaptarse a los cambios o en cómo a través de la innovación generarlos. Su responsabilidad se expresa en cuatro situaciones: vislumbrar alternativas de futuro, comunicarlas y aplicarlas, además de propender que los cambios sean aceptados mayoritariamente por los distintos actores sociales de su territorio.

Vislumbrar el futuro implica inferirlo y anticiparlo con base en información del presente y del pasado. Analizar los eventos y acontecimientos del presente y establece sus consecuencias en el horizonte del tiempo. Asumir el futuro de manera poco convencional y no como una mera extrapolación del presente. Formular diversas posibilidades de futuro con base en un conjunto de valores sociales. Reconocer los primeros gérmenes de futuro. Asumir el futuro como un espacio sujeto a la voluntad de los hombres, es decir, como producto de la acción humana.

Una vez ha establecido las distintas alternativas de futuro, establecer el qué, el cómo y el cuándo se deben transmitir estas imágenes o historias del porvenir. Todo ello con el propósito de generar un diálogo entre los científicos, actores sociales y los ciudadanos y ciudadanas. Las formas cómo se puede comunicar la diversidad de futuros posibles puede ser a través de artículos, investigaciones, conferencias y narrativas en los medios de comunicación.

La implementación de una imagen o escenario de futuro no es tarea de un solo hombre. Es responsabilidad de muchos y por ello este tipo de ejercicios prospectivos deben ser conjuntos y participativos, para con ello movilizar a otros actores, para formular las acciones y estrategias. En este punto se debe obrar con ética y responsabilidad social, privilegiando la vida y el buen vivir.

Los gobernantes y los administradores públicos deben apoyar y suscitar en los distintos grupos de interés la necesidad de provocar cambios y construir distintas alternativas de futuro. Este proceso social complejo implica generar o desarrollar una serie de habilidades o capacidades colectivas. Quienes gestionan los territorios son responsables y deben estar dispuestos a asumir las consecuencias futuras de sus decisiones y acciones, en virtud de que estas pueden afectar el desarrollo y calidad de vida que se produzca en el territorio. En ese sentido, los decisores y los actores del territorio deben ser capaces de tener un completo



análisis de sus posibles futuros y establecer cómo podrían facilitar la ocurrencia de futuros sustancialmente diferentes a los escenarios actuales de desarrollo territorial. Por ello, decisores y actores deben pensar de forma disruptiva el futuro, de tal manera que puedan anticiparlo, darle forma y preparar a la sociedad para nuevos escenarios, basados en el cambio y la innovación. Todos estos procesos deben darse a través de acciones conjuntas y participativas. En la apertura hacia nuevos acontecimientos en el territorio, sus actores y decisores desempeñan un papel importante, tanto en la formulación de las acciones estratégicas como en su implementación y evaluación.

## A manera de colofón

*Se está ante un futuro emergente, donde actores y habitantes del territorio son a la vez parte del problema y parte de la solución, donde resulta necesario poner un mayor acento en lo que se desconoce. Los escenarios de futuro están provistos de una complejidad creciente, donde una infinidad de actores interactúan entre sí y donde la estabilidad se constituye en una rareza*

**E**l futuro está sujeto a la voluntad de los hombres. Con su acción o inacción le dan forma a su porvenir y al de las zonas donde habitan. El mundo actual está definido por lo desconocido y lo imprevisible (Taleb, 2008). Se está ante un futuro emergente, donde actores y habitantes del territorio son a la vez parte del problema y parte de la solución, donde resulta necesario poner un mayor acento en lo que se desconoce. Los escenarios de futuro están provistos de una complejidad creciente, donde una infinidad de actores interactúan entre sí y donde la estabilidad se constituye en una rareza.

Con base en Prigogine (1997), se percibe la visualización y modelamiento del futuro de los territorios bajo un carácter evolutivo e irreversible. Lo evolutivo se asocia con la entropía (medida de desorden del sistema). Y lo irreversible se vincula tanto al aumento del desorden como las condiciones que también lo pueden llevar al orden. Dicho esto, en otros términos, vivimos en territorios “caórdicos” que pasan del caos al orden. En este orden de ideas, en el pasado quedaron las explicaciones y procesos de anticipación y diseño del futuro, donde los territorios se conciben

como sistemas sociales estables, donde era relativamente fácil reducir la incertidumbre. Hoy por hoy, esta mirada no pasa de ser una idealización que se basa en una percepción estática del comportamiento y desempeño de los territorios. Por ello pensar, moldear y actuar sobre el futuro requiere de nuevos planteamientos

y herramientas metodológicas, ligados a los sistemas complejos, la dinámica y la no linealidad.

El modelamiento del futuro de los territorios debe asumirse bajo un esquema en el que la prospectiva se asuma como una “tecnología social” y una filosofía de lo práctico, pues esta, en esencia, busca pasar de la reflexión a la acción. Por ello no hay que olvidar que la prospectiva tiene como principal función la emancipación, en contravía de la predicción pasiva, pues se busca, a través del diálogo entre actores sociales y políticos, transformar la sociedad y el territorio (Niiluoto, 2000).

La unión de prospectiva y bioadministración en las administraciones públicas, permitirá un mejor desempeño de estas y una mejor gestión del territorio, donde el futuro podrá ser modelado, acorde con las situaciones de imprevisibilidad, novedad, sostenibilidad y perdurabilidad, garantizando con ello el derecho al futuro de las generaciones venideras, con un buen vivir en los territorios, ordenados alrededor del agua, con justicia ambiental y protección de las distintas formas de vida. El futuro es responsabilidad de todos.



## Referencias

- Allen, P. (2001). The Dynamics of Knowledge and Ignorance: Learning the New Systems Science. En: Matthies M., Malchow, H. & Kriz., J. (Edit.) *Integrative Systems Approaches to Natural and Social Dynamics*. Berlín: Springer, pp. 3-30.
- Amado, J. (2023). Presentación. *Revista Bio-Administración Pública*, 1, pp. 12-16.  
<https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/detalle-publicacion?entryId=53031240>
- Berger, G. (1958). L'attitude prospective. *Prospective*, No. 1.
- Briceño, Y. (2020). La cultura en un mundo global: ¿uniformización o diversificación? Análisis. *Revista Colombiana de Humanidades*. 52(97), pp. 287-306.  
<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/analisis/article/view/5593/5855>
- Cabrera, S. (2019). Cambio global: una mirada desde la biología. *Revista chilena de enfermedades respiratorias*, 35(1), pp. 9-14.  
<https://www.scielo.cl/pdf/rcher/v35n1/0717-7348-rcher-35-01-0009.pdf>
- Funtowicz, S. & Ravetz, J. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*. 25(7), pp. 739-755.  
[https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)
- Gil-Bolívar, F. (2007). Inteligencia científica, tecnológica y regional. En: Varios Autores. *Manual del participante. Diplomado en gestión del conocimiento*. Colciencias-Universidad de La Sabana, pp. 669-752.
- Godet, M. (1997). *Manuel de prospective stratégique. Vol I. Une indiscipline intellectuelle*. París: Dunod.
- Innerarity, D. (2001) El futuro ya no es lo que era. *Claves de razón crítica*, No. 116, pp. 22-27.
- Jouvenel, H. (2004). *Invitation à la prospective*. Futuribles-Concytec.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. e Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3), pp. 6-29.  
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/31137>
- Miller, L. (2004). Acción colectiva y modelos de racionalidad. *Estudios Fronterizos. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 5(9), pp. 107-130.
- Miklos, T. y Tello, M. (1991). *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. Limusa.
- Niiliuoto, I. (2000). Futures studies: science or art? *Futures*, 33, pp. 371-377.  
[https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(00\)00080-X](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(00)00080-X)
- Nováky, E. (2007). Responsibility for the Future. *Journal of Futures Studies*, 12(2), pp. 101-110.  
<https://jfsdigital.org/wp-content/uploads/2014/01/122-E02.pdf>
- Ozbekhan, H. (1965). Concept d'une institution vigie. *Bulletin Sedeis*. París, pp. 18-22.
- Prigogine, I. (1997). *El fin de las certidumbres*. Taurus.
- Prigogine, I. (1972). La thermodynamique de la vie. *La Recherche*, 3(24), pp. 547-562.



# Función Pública

---



2

---

# Territorio y Administraciones Públicas

---



# Pedagogía del amar para la paz en Colombia

**Carlos Alberto Palacio Gómez**

Profesor-Investigador de la Institución Universitaria de Envigado

Correo electrónico: capago222@gmail.com





**N**unca había escuchado en mi vida una invitación tan vital, esperanzadora y humana como la dirigida por el presidente Gustavo Petro Urrego a toda la nación, invitación que nos anima a alcanzar la reconciliación entre todos los colombianos y nos motiva a establecer una relación armónica con la naturaleza, para que entre todos hagamos de Colombia una potencia mundial de la vida.

---

*Colombia debe hacerse desde la pedagogía del amar. Para hacer visible y viable un proceso de transformación cultural profundo de emocionalidad y de mentalidad en Colombia que dé por resultado una cultura centrada en la generación y conservación de un vivir ético, incluyente y equitativo en el vivir y convivir cotidiano, debemos remover muchos prejuicios que hemos heredado del vivir cultural matriarcal-patriarcal*

---

El propósito de la presente reflexión es mostrar que, para alcanzar la reconciliación entre todos los colombianos, requerimos con urgencia emprender un proceso profundo de transformación cultural de emocionalidad y de mentalidad en toda la nación, proceso que debe ser adelantado y nutrido por los funcionarios del Gobierno nacional, por los funcionarios de las administraciones públicas territoriales, por todos los docentes del país y por todas las madres y padres de familia de Colombia. Esta tarea, que debe hacerse desde la pedagogía del amar, aporta a la “potenciación de la dinámica constructiva y esencial de la Administración Pública como eje central y vital de las distintas expresiones del Estado y su relación con sus pueblos” (Bio-Administración Pública, 2024, p. 2).

En otras palabras, los funcionarios del Gobierno nacional, los funcionarios de las administraciones públicas territoriales, los docentes y las madres y padres de familia de Colombia deben ser invitados, y quienes acepten la invitación deben ser formados para que sean capaces de generar ambientes laborales, escolares y familiares en sus sitios de trabajo, en sus escuelas y en sus hogares, donde todas las personas sientan que son tratadas con equidad, con inclusión, con amabilidad y respeto. Eso es lo que buscamos con la reconciliación y la paz. Que logremos relacionarnos de ese modo. Y esto no se logra mediante invitaciones a ser queridos, formales y cordiales; este propósito demanda un trabajo social de gran envergadura: la promoción nacional de un cambio cultural de emocionalidad y de mentalidad que nos permita pasar de dinámicas desintegrativas a dinámicas integrativas. Para alcanzar este propósito, entre muchos otros aspectos que debemos replantear del vivir del día a día,



debemos aprender a comprender, a ver y a cambiar nuestras emociones. Como veremos con más detalle, esta transformación cultural profunda de emocionalidad y de mentalidad en Colombia debe hacerse desde la pedagogía del amar.

Para hacer visible y viable un proceso de transformación cultural profundo de emocionalidad y de mentalidad en Colombia que dé por resultado una cultura centrada en la generación y conservación de un vivir ético, incluyente y equitativo en el vivir y convivir cotidiano, debemos remover muchos prejuicios que hemos heredado del vivir cultural matriarcal-patriarcal; prejuicios que, al reproducirlos, nos mantienen sumergidos en dicha mentalidad precisamente. Este cambio cultural provocará que tiendan a cero las agresiones y las violencias contra los recién nacidos, contra los niños y las niñas, contra los y las jóvenes, contra las mujeres y los hombres, contra los adultos mayores y contra cualquier ser vivo. Abordemos a continuación tres de estos prejuicios.

1. El primero de estos prejuicios, quizás el más profundo, es pensar que el hombre es belicoso por naturaleza. Es urgente abandonar la idea según la cual los seres humanos somos seres conflictivos, agresivos, pendencieros, expropiadores, soberbios, dominantes, ventajosos y ruines por nuestra constitución originaria. Es decir, debemos abandonar la idea según la cual los seres humanos en el comienzo de nuestra especie fuimos inhumanos. Esta descripción de nuestra propia condición nos deja atrapados en un modo de ser del cual nos queda difícil salir. Pero de acuerdo con los chilenos Humberto Maturana y Ximena Dávila (2008), la realidad es otra: los seres humanos somos, biológicamente hablando, hijos del amar, de la emoción del amar, de la inclinación a la confianza, de la disposición de unos a estar junto a los otros de manera fraterna desde el placer de estar juntos.

De hecho, como individuos somos hijos de una relación materno infantil que está mediada por el amar en la gran mayoría de los casos. Es decir, nuestra deriva individual vital comienza con una relación amorosa. Por otro lado, si la emoción del amar (que nos permite sentir y ver nuestro propio ser y el de los demás, como seres válidos y legítimos) no hubiese estado presente en nuestro vivir originario ancestral hace 3.000.000 de años, nuestros antepasados noabrían gozado de la cercanía corporal necesaria para que aprendieran a vivir en conversaciones los unos con los otros, como efectivamente lo hicieron. Como dice el maestro Maturana (2008), si hay algo que no puede surgir en ambientes de competencia, eso es el lenguaje. La especie humana surgió del placer de un vivir colaborativo centrado en el amor y en el juego, como es propio de los mamíferos hace 3.000.000 de años. Es decir, nuestra deriva como especie comenzó con la vivencia de relaciones amorosas.



Para cerrar este primer prejuicio, deseo parafrasear unas líneas que recuerdo de una anecdótica entrevista que le hicieron a Maturana (1991). Cuando la periodista le preguntó si él creía en Dios, respondió: que el que cree duda y que él vivía en el reino de Dios. A lo cual la periodista le preguntó de qué manera lo lograba. El entrevistado respondió que el maestro Jesús dijo que el reino de Dios quedaba en el amor y que él vivía siempre en el amor. La periodista le contrapreguntó y le dice que si eso no es un poco soberbio. Y Maturana le dijo que eso no era soberbio, lo que pasó es que a los mamíferos les gusta el amor y el juego y él sencillamente era un buen mamífero que corrió con la fortuna de que tuvo una mamá que le enseñó a agredir (Escobar, 1989, 31 de octubre).

En conclusión, nuestra especie no fue bárbara en el comienzo de nuestro vivir ancestral originario constitutivo. El amor y el juego son los fundamentos olvidados de lo humano, como lo dice el título de uno de los libros de Maturana con la autora Verden-Zöller (1993). El carácter bélico de los seres humanos es una producción cultural. Un dato importante para hacer de Colombia una potencia mundial de la vida.

2. El segundo prejuicio que debemos abandonar para lograr una transformación cultural profunda de emocionalidad y de mentalidad en la nación, es pensar que los seres humanos hemos vivido siempre en culturas matriarcales-patriarcales, es decir, en culturas de mando y control y nunca en culturas equitativas e incluyentes. Antes de avanzar en este punto, enfaticemos la crucial importancia que tiene ponderar adecuadamente el hecho de que los seres humanos somos seres culturales para efectos de transformar a Colombia en una nación donde todos seamos respetados y podamos realmente prosperar.

¿Qué vemos cuando distinguimos una cultura? Lo que vemos, como nos muestra Maturana, son diferentes formas de vivir en conversaciones que enseñan modos de conversar, de sentir, de ver y de actuar. Las culturas son modos de vivir con otros seres humanos en el lenguaje que enseñan criterios para normalizar y rechazar determinadas prácticas y conductas, que una vez aprendidas en adelante se ven objetivamente así. Las culturas matriarcales-patriarcales se caracterizan por tener conversaciones donde prevalecen dinámicas emocionales de imposición, agresión, competencia, control y lucha, emociones desde las cuales la gran mayoría de adultos ejercen acciones pedagógicas sobre los niños, con las que les enseñan a agredir en nombre de buenas intenciones. La cultura matriarcal-patriarcal les enseña a los niños a agredir en nombre de buenas intenciones.

Notemos que en la vida adulta las agresiones y violencias individuales y grupales, incluidas las de los grupos armados ilegales de diferentes orientaciones ideológicas, se justifican por la “justicia”, el “buen propósito” o la “buena intención” que encarnan. Estas conversaciones de la cultura matriarcal-patriarcal les



enseñan a los niños modos de ver, de sentir, de pensar, de valorar, de actuar y de reaccionar en el vivir y convivir del día a día, que, practicadas una generación tras otra, amplían la inequidad, la exclusión, el malestar psicológico y el conflicto en la sociedad; prácticas que a la postre producen guerras, tal y como lo podemos constatar en nuestra cultura colombiana actual. Las culturas matriarcales-patriarcales tienden notoriamente a producir conflictos bélicos.

Para hacer de Colombia una potencia de la vida debemos reconocer y tener muy presente, que hay culturas proclives a la armonía (como todas las culturas ancestrales originarias) y que hay culturas proclives a la guerra (como las de los pueblos patriarcales indoeuropeos) y que la nuestra, mezcla de las dos, desde la llegada de los conquistadores españoles, es una cultura con notables tendencias a la agresión, a la ilegalidad, a la trampa, a buscar privilegios con embustes, al despojo, a abordar el conflicto con más conflicto, a cobrar venganza, a dar castigos inmisericordes, a oponerse a la paz y, por lo tanto, muy inclinada a ampliar la espiral de la violencia. No obstante, es menester reconocer que, desde culturas ancestrales americanas como la mapuche, desde culturas afro y desde algunos misioneros españoles, quedaron redes de conversaciones incluyentes, equitativas y éticas, como puede constatarse en el conversar de la Marquesa de Yolombó.

La conquista española nos dejó la fatídica herencia de una cultura con grandes componentes de agresión, violencia, castigo inmisericorde, venganza, engaño, estafa, despojo y expropiación. Desde la llegada de los conquistadores españoles a estas tierras hemos vivido una cadena de ciclos prácticamente ininterrumpidos de confrontaciones bélicas, con diferentes justificaciones ideológicas, donde algunas víctimas, desde el deseo de defensa o de venganza de las agresiones recibidas de otros, se convierten en victimarios, dando vuelta a la tuerca que reproduce el patrón cultural en el que estamos atrapados, en una dinámica incansante en la que se dan abusos de unos actores de unas clases sociales sobre los integrantes de otras clases sociales. En Colombia grupos provenientes prácticamente de todas las clases sociales han abusado de integrantes de todas las otras clases sociales.

*Para hacer de Colombia una potencia de la vida debemos reconocer y tener muy presente, que hay culturas proclives a la armonía (como todas las culturas ancestrales originarias) y que hay culturas proclives a la guerra (como las de los pueblos patriarcales indoeuropeos) y que la nuestra, mezcla las dos*



Pero hoy en día sabemos que los seres humanos, antes de vivir en culturas matriarcales-patriarcales, vivíamos en culturas matrísticas, asociativas o colegiantes, en las que no había mando del hombre sobre la mujer ni viceversa. De estas culturas hay vestigios en la vieja Europa a la altura de los Balcanes. Allí existieron, de acuerdo con Marija Gimbutas (2014), siete ciudades con 10.000 a 20.000 habitantes cada una, ciudades que vivieron sin guerras durante más de 3.000 años. En estas culturas no había diferencias en las tumbas entre los hombres y las mujeres, no se encontraron producciones artísticas en las que se retrataran hechos de violencia, abuso o de crueldad. Las divinidades las representaban con figuras femeninas que no intimidaban, ni exigían obediencia, ni amenazaban con castigos. Estas culturas también se dieron en nuestras tierras americanas. Riane Eysler (1998), antropóloga discípula de Gimbutas, simboliza las culturas matrísticas con el cáliz y a las culturas matriarcales-patriarcales con la espada.

En conclusión, dado que los seres humanos vivimos en culturas matrísticas, asociativas, o colegiante, en las que no había competencia entre los géneros y en las que no se produjeron guerras durante más de 3 milenios, no podemos seguir afirmando que los seres humanos hemos vivido siempre y tenemos que vivir siempre, en culturas matriarcales-patriarcales. Tampoco podemos decir de ahora en adelante que el vivir armónico ha sido una utopía para los seres humanos.

3. El tercer prejuicio de muchos que debemos abandonar para hacer visible y viable una transformación cultural emocional y de mentalidad, es pensar que el ser humano es un ser estrictamente racional. Debemos abandonar la idea según la cual el ser humano puede y debe pensar al margen de las emociones. He escuchado a muchos psicólogos y psicoanalistas decir que el ser humano no se debe dejar llevar por las emociones o que los profesores no debemos llevar emociones al aula de clase o que no debemos llevar las discusiones ideológicas al plano de la emoción, sino mantenerlas en el plano de la razón. Esas peticiones parten de una visión dicotómica entre la razón y la emoción. O eres emocional o eres racional.

En esta visión se cree que podemos ser racionales sin ser emocionales y que cuando somos emocionales no somos racionales. Pero en verdad esta petición es imposible de cumplir dado que los seres humanos como seres vivos seguimos siendo segundo a segundo emocionales. El ser cultural no borra nuestro carácter de ser seres vivientes. Es propio del ser vivo ser emocional y solo deja de serlo cuando deja de ser, ser vivo, es decir, cuando muere. Los seres vivos, incluidos los seres humanos, no nos comportamos de cualquier modo estando en cualquier estado anímico o emocional. Los estados anímicos o emocionales restringen las acciones que podemos realizar los seres vivos, incluidos los seres humanos. Es más, en términos de Maturana (2002), las emociones especifican qué acciones podemos realizar en ese estado y cuáles no.



Los seres humanos, como seres biológicos culturales, seguimos participando del hecho de que nuestras acciones son en función de nuestras emociones, deseos y preferencias . Es algo que podemos constatar en nuestro vivir. Entonces es contradictorio seguir aspirando a ser racionales al margen de las emociones dado que siempre somos emocionales. De hecho, en función de las emociones en las que nos encontramos son las rationalidades que desplegamos. En unas emociones comprendemos y en otras ofendemos. Es decir, generamos rationalidades en función de las dinámicas emocionales. E ingresar a una rationalidad implica querer o aceptar los axiomas sobre las que ella se fundamenta. A lo que sí podemos aspirar es a generar rationalidades sensatas y reflexivas, es decir, rationalidades no dogmáticas ni fanáticas. Estas rationalidades surgen cuando se siente la aceptación del ser propio y la del ser del otro, emoción que permite que, cuando haya reparos sobre el actuar del otro, este sea expresado conservando el sentir la validez de su ser.

Esta emoción es la que debemos cultivar y llevar a las entidades del Estado, a las administraciones públicas territoriales, a las aulas de clase, a los hogares de Colombia y a las conversaciones políticas que tengamos. Por supuesto que los seres humanos nos movemos en un repertorio que comprende diferentes emociones y que todas son válidas. Sencillamente es importante cultivar la emoción del amar que conlleva a reconocer que cada uno tiene una manera de ver, razón por la cual ninguno puede imponer la suya a los demás. Esta emoción del amar nos permite ser reflexivos, tener una mirada más amplia y, por lo tanto, ser sensatos.

En conclusión, debemos asumir la responsabilidad de que somos emocionales para abandonar las emociones que nos enceguecen y no nos permiten la sensatez y la comprensión.

Ahora bien, dado todo lo anterior, podemos por lo tanto afirmar que para hacer de Colombia una potencia mundial de la vida, mediante la reconciliación entre todos los colombianos y el establecimiento de relaciones armónicas de los connacionales con la naturaleza, requerimos un plan nacional para:

- Deconstruir la cultura matriarcal-patriarcal en el día a día de las entidades del Estado, de las administraciones públicas territoriales, de las aulas de clase y de los hogares colombianos, mediante un proceso educativo de reflexión y acción que amplíe la conciencia sobre las desventajas de este vivir centrado en

*Los seres humanos, como seres biológicos culturales, seguimos participando del hecho de que nuestras acciones son en función de nuestras emociones, deseos y preferencias . Es algo que podemos constatar en nuestro vivir*



el poder, la búsqueda de la importancia personal, la competencia y el control, vivir que nos enferma del cuerpo y del alma y que nos conduce al vivir bélico.

- Generar y ampliar las culturas matrísticas, asociativas o colegiantes, culturas centradas en la conservación del vivir y convivir ético, incluyente y equitativo en el día a día, en las entidades del Estado, en las administraciones públicas territoriales, en las familias de los colombianos y en las aulas de clase del país. El vivir ético es una “po-ética” del vivir que sólo surge frente a quien sentimos como un ser válido y legítimo tal y como nosotros nos sentimos válidos y legítimos a nosotros mismos.

---

*Debemos enseñar la estética, el agrado y la satisfacción que trae el vivir cultural centrado en la conservación de la ética, la equidad, la inclusión y la colaboración en el vivir cotidiano en cada hogar, en cada aula de clase y en cada dependencia del Gobierno nacional y de las administraciones públicas territoriales*

---

En otras palabras, las acciones del Gobierno nacional encaminadas a la reconciliación y al empoderamiento de los colombianos deben ser acompañadas por un proceso de transformación profundo, que contrarreste la inercia emocional y mental matriarcal patriarcal heredada de la conquista española, que nos inclina a un vivir dominante y explotador con la naturaleza y a un vivir y convivir competitivo, conflictivo, fraudulento y belicoso con los demás seres humanos. Es tiempo de reflexionar sobre las masculinidades, las feminidades y las identidades alternativas de género, desde las coordenadas del vivir cultural matrístico, en las que no hay lucha por la importancia personal.

Si no cambiamos las dinámicas emocionales y de mentalidad matriarcal patriarcal, tan arraigadas en las profundidades inconscientes de nuestro psiquismo, no lograremos sembrar o cimentar en un suelo fértil y firme este propósito de orientar a Colombia hacia un horizonte de prosperidad para todos. Si no inducimos el aprecio por una cultura diferente a la matriarcal patriarcal que venera y valora tanto la fuerza, el conflicto, la venganza, el castigo inhumano y la guerra, de nuevo los tambores de la beligerancia armada atraerán el psiquismo de muchos colombianos.

Debemos enseñar la estética, el agrado y la satisfacción que trae el vivir cultural centrado en la conservación de la ética, la equidad, la inclusión y la colaboración en el vivir cotidiano en cada hogar, en cada aula de clase y en cada dependencia del Gobierno nacional y de las administraciones públicas territoriales. Para eso los funcionarios públicos del Gobierno nacional, los funcionarios de las administraciones públicas territoriales, los docentes y las madres y padres de familia,



deben aprender pedagogía del amar, para que puedan enseñar desde el ejemplo, el vivir cultural matrístico o asociativo en sus espacios de trabajo, en sus hogares y en sus aulas de clase. Debemos enseñar a amar a Colombia. Debemos enseñar a desear lo mejor humanamente hablando a cada uno de los colombianos.

La pedagogía del amar es el medio específico para promover este cambio, dado que se fundamenta en el cultivo de la emoción del amar que fue la responsable del origen de lo humano y de las culturas matrísticas, asociativas o colegiantes. La pedagogía del amar se fundamenta en la antropología y la epistemología de Humberto Maturana y Ximena Dávila, que sostienen que los seres humanos somos hijos del amar (como ya se expuso); que las emociones definen segundo a segundo el rumbo o la dirección de nuestras vidas; que afirman que como seres vivos no tenemos acceso a un mundo objetivo, y que las causas por las cuales sufrimos en el mundo afectivo son de carácter cultural. Las unidades temáticas del seminario sobre pedagogía del amar son:

- Culturas matrísticas y culturas matriarcales-patriarcales.
- Sistema Referencial de Convivencia.
- Comprensión biológica cultural de la percepción.
- Comprensión biológico cultural de las emociones.
- La ética como “po-ética” del vivir: arte de vivir generando bienestar multidimensional, mental, corporal y espiritual, conservando el respeto, la responsabilidad y la libertad.
- La pedagogía del amar: arte de compartir experiencias y explicaciones desde la conservación del vivir ético y desde el respeto a nuestro ser biológico cultural.

He aquí un recurso importante para el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, que dentro de sus funciones tiene: “Crear, fomentar, promover y formular estrategias y políticas en conjunción con las entidades públicas idóneas para estimular cambios culturales y educativos profundos en búsqueda de la reducción y eliminación de la discriminación en la sociedad a corto, mediano y largo plazo, teniendo como objetivo la aceptación y reconocimiento de la pluralidad, diversidad y multicultura del Estado colombiano”. Con esta función se articula plenamente la propuesta de *pedagogía del amar para la paz de Colombia*.

La premisa de este cambio cultural profundo de emocionalidad y de mentalidad es que una sola generación de niños y jóvenes educados por una sola generación de padres y docentes conscientes de la pedagogía del amar cambiará el curso



de la sociedad colombiana, pasando de una cultura de la competencia y de la agresión a una cultura del reconocimiento y de la colaboración, no en el discurso sino en la cotidianidad del vivir. Hay que formar esa generación de maestros, padres, docentes y funcionarios públicos en la pedagogía del amar en todo el territorio nacional.

En el desarrollo de esta propuesta pedagógica he escrito los siguientes libros: *Del vivir en la ética o en la biología cultural del amar* (2009), *Modelo pedagógico dialógico IUE* (2012) autor principal, *El ser humano desde una mirada multidimensional* (2020), *Filosofía para una era posposmoderna: generación de culturas armónicas desde la pedagogía del amar* (2021), *Biología cultural: fundamento de la mirada posracional* (2022) y *Pedagogía del amar para una transformación cultural profunda de emocionalidad y de mentalidad en Colombia* (2023); este último aún por ser lanzado oficialmente a la comunidad. Todas estas acciones han sido realizadas desde el deseo de aportar desde el municipio de Envigado a la reconciliación y al vivir armónico entre los colombianos.

## Referencias

- Bio-Administración Pública (2024). Convocatoria de artículos revista “Bio-Administración Pública”, segundo número.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/publicaciones>
- Escobar, P. (1989, 31 de octubre). “El sentido de lo humano”. Entrevista a Humberto Maturana. *Caras*, 40.
- Eysler, R. (1998). *El cáliz y la espada*. Cuatro Vientos.
- Gimbutas, M. (2014). *Diosas y dioses de la vieja Europa*. Siruela.
- Maturana, H. y Verden-Zoller, G. (1993). *Liebe und Spiel, die Vergessene Grundlage des Menschlichkeit*. Carl Auer Verlag.
- Maturana, H. (2002). *La objetividad: un argumento para obligar*. Dolmen.
- Maturana, H. y Dávila, X. (2008). *Habitar humano en seis ensayos de biología cultural*. J.C. Sáez.
- Palacio, C. (2009). *Del vivir en la ética o en la biología cultural del amar*. Imprenta Universidad de Antioquia.
- Palacio C., Ramírez A. y otros. (2012). *Modelo Pedagógico Dialógico IUE*. Institución Universitaria de Envigado.
- Palacio, C. (2020). *El ser humano desde una mirada multidimensional*. Taller Artes y Letras.
- Palacio, C. (2021). *Filosofía para una era posmoderna: generación de culturas armónicas desde la pedagogía del amar*. Fondo Editorial Institución Universitaria de Envigado.
- Palacio, C. (2022). *Biología cultural: fundamento de la mirada posracional*. Taller Artes y Letras.
- Palacio, C. (2023). *Pedagogía del amar para una transformación cultural profunda de emocionalidad y de mentalidad en Colombia*. Taller Artes y Letras.





# Función Pública

---



# **Retos de la gestión del riesgo en Colombia. Una visión comparada**

**Sandra Paola Caballero Gómez**

Alcaldía de Cali

Funcionaria de la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres

Correo electrónico: [sandra.caballero@cali.gov.co](mailto:sandra.caballero@cali.gov.co)





# Introducción

**E**n el presente documento se pretende mostrar en primera medida, cómo funciona la gestión del riesgo de desastres en Colombia teniendo en cuenta que, debido a las condiciones de nuestro territorio, es un tema de suma importancia y relevancia en nuestro país, además de que ha ido tomando fuerza en cuanto a su relevancia en el ámbito de la prevención.

Adicionalmente se procura realizar un símil con países como Chile y Japón, desde distintos factores que influyen y afectan en el manejo de los riesgos y escenarios de emergencia dentro de estos territorios. Inicialmente se analizará su función en la gestión del riesgo en Chile, una nación latinoamericana que posee características similares a las nuestras, sobre todo en cuestiones socioeconómicas y de territorio; sin embargo, Chile tiene altos niveles de ocurrencia de riesgos y emergencias, lo que lo hace interesante para este ejercicio.

Siguiendo esta línea de análisis comparativo, el segundo país con el que se pretende comparar la gestión del riesgo de Colombia es Japón, ya que por sus condiciones socioeconómicas, de territorio, cultura y niveles de riesgo es diametralmente opuesto, y que, aun teniendo un alto índice de ocurrencia en cuanto a desastres socio naturales, es un líder en educación preventiva, atención, manejo de riesgos y desastres, y además pionero en el manejo de tecnologías de la información para prevención del riesgo de desastres.

Por último, cabe resaltar que el presente ejercicio se enfoca en presentar las variables territoriales y de respuesta ante emergencias por desastres que cada uno ha considerado mayormente relevante para establecer su política pública de gestión del riesgo; con lo cual se pretende evidenciar los retos que tiene Colombia en el tema.

# Antecedentes

**D**esde la primera conferencia de gestión del riesgo realizada en Yokohama (Japón) en 1994 (EIRD, 1994), diversos países se mostraron interesados en la mejora, renovación y creación de nuevas estrategias para la gestión del riesgo de desastres con el fin de atenuar las pérdidas humanas y los daños materiales provocados. En el 2005 se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, realizada en Hyogo (Japón), del 18 al 22 de enero, donde se aprobó el presente marco de acción para el pe-



riodo 2005-2015, lo que aumentó la resiliencia de los países y las comunidades ante los desastres (Desastres Generales, 2012)

Colombia se considera un país expuesto a fenómenos naturales; sin embargo, el impacto socioeconómico que han generado estas amenazas en la población colombiana no había sido evaluado con algún grado de importancia. A partir de estas experiencias se pudo establecer un documento que en un futuro serviría de guía para la toma de acciones en cuanto a prevención y respuesta de desastres; no obstante, las acciones requeridas fueron tomadas hasta el 13 de noviembre de 1985, con el desastre ocurrido por la activación del volcán Nevado del Ruiz, que afectó los departamentos de Tolima y Caldas, provocando 25.000 víctimas y pérdidas económicas alrededor de los 211.8 millones de dólares (Sistema Nacional de Información para la Gestión de Desastres, s.f.).

Debido al mencionado suceso, se detectó como necesidad prioritaria en el país desarrollar un sistema que regulara todas las acciones encaminadas a la prevención y atención de desastres en todo el territorio nacional; como consecuencia de ello, se creó en 1988 el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres mediante la Ley 46 del 2 de noviembre de dicho año; no obstante, desde la Ley 1523 de 2012, el SNPAD ha sido reemplazado por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual se encarga de muchas de las mismas funciones del SNPAD, pero con un enfoque adicional sobre la gestión del riesgo.

*Colombia se considera un país expuesto a fenómenos naturales; sin embargo, el impacto socioeconómico que han generado estas amenazas en la población colombiana no había sido evaluado con algún grado de importancia*

Actualmente Japón y Chile se han caracterizado por ser países pioneros ante la gestión del riesgo y respuesta ante desastres; todo esto debido a la frecuencia de ocurrencia en dichos países, además de ser reconocidos por su ubicación cerca de la zona del denominado “cinturón de fuego del Pacífico”, área que bordea gran parte del océano Pacífico y es muy propensa ante movimientos sísmicos y volcánicos (Bautista y Rincón, 2020).

El terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 en Chile fue un detonante y una oportunidad para que el Estado chileno replanteara la importancia de la reducción del riesgo de desastres y lo estableciera como un tema prioritario en la agenda pública; reduciendo las debilidades presentadas en el manejo de emergencias de grandes magnitudes. Como consecuencia del desastre, también



se solicitó a la Secretaría de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres que elaborara un diagnóstico sobre la situación de la reducción de riesgos en el país. Esta consultoría derivó en una serie de recomendaciones para Chile, entre las que destacan la formulación de la Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres y la conformación de la Plataforma Nacional de RRD (ONEMI, s.f.).

## Marco geográfico

### Colombia

Cuenta con una ubicación geográfica al noreste de América del Sur. De acuerdo con las coordenadas, al norte limita con Panamá y el mar Caribe, al oriente con las repúblicas de Venezuela y Brasil, al sur con Perú y Ecuador, y al occidente con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie continental de 1,141,745 km<sup>2</sup>, aguas marinas y submarinas de 928.600 km<sup>2</sup>, logrando alcanzar un total de una superficie terrestre y marina de 2,070,408 km<sup>2</sup>. El territorio está distribuido en 32 departamentos, siendo Bogotá el Distrito Capital del país; Colombia también se encuentra constituido por seis regiones, estas son: Andina, Caribe, Pacífica, Orinoquía, Amazonía e Insular. Según datos arrojados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (s.f.) en el último censo realizado en 2018, Colombia cuenta con un estimado total de 48.258.494 personas (Bautista y Rincón, 2020).

### Chile

Está situado a lo largo de la costa occidental del Cono Sur de Sudamérica, se define como un país tricontinental y está constituido por tres zonas geográficas. La primera de ellas, Chile continental, comprende una franja en la costa occidental del Cono Sur; la segunda zona geográfica es Chile insular, que corresponde a un conjunto de islas de origen volcánico en el océano Pacífico sur; y la tercera zona es el Territorio Chileno Antártico, la cual es un sector de la Antártida sobre la cual Chile reclama soberanía, prolongando su límite meridional hasta el Polo Sur. Esta reclamación está suspendida según lo estipulado por el Tratado Antártico. (Gobierno de Chile, s.f.).

Chile es uno de los países más propensos a sufrir terremotos y sismos debido a su ubicación geográfica, específicamente porque limita con la placa tectónica de Nazca, que choca contra la placa Sudamericana. La placa de Nazca limita a su lado izquierdo con la placa Pacífica, siendo influida por debajo de la placa



Sudamericana, según le explicó Mario Pardo, doctor en física y sismología chileno, a BBC Mundo (2015): “están pegadas por el roce de contacto en un área que va desde el sur de Perú hasta el norte de Chile”.

## Japón

El archipiélago de Japón está rodeado de mar y situado sobre los límites de placas tectónicas en el mar y en la tierra. Por ello, se enfrentó muchas catástrofes naturales desde la antigüedad debido a: condiciones geográficas, topográficas y meteorológicas incluyendo terremotos, tsunamis y tifones. En los últimos años, el cambio climático trajo más casos de «tormentas guerrilla», durante las cuales repentinamente caen lluvias torrenciales localizadas (Desastres Generales, 2012).

# Estrategias de gestión del riesgo

## Colombia

La gestión del riesgo en Colombia lleva aproximadamente 10 años desde su creación, evolucionando con el pasar del tiempo y de la ocurrencia de situaciones de emergencia que han obligado a las entidades competentes a reformular sus planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta a emergencia. De igual forma, la normatividad encaminada a la gestión del riesgo se ha logrado adecuar a la realidad colombiana, mejorando los procesos y logrando una inclusión marginal de la gestión integral del riesgo como eje transversal de la planificación territorial y el desarrollo urbano y rural. El gran reto radica en la necesidad de realizar seguimiento al cumplimiento de la normatividad, que debe reflejarse en indicadores de impacto para la reducción en la pérdida de las vidas y los bienes de los ciudadanos.

Con la Ley 1523 de 2012 se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, en la que se define a la Gestión del Riesgo como:

*La gestión del riesgo en Colombia lleva aproximadamente 10 años desde su creación, evolucionando con el pasar del tiempo y de la ocurrencia de situaciones de emergencia que han obligado a las entidades competentes a reformular sus planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta a emergencia*



Un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. (Ley 1523, 2012)

La ley establece que la responsabilidad de la gestión del riesgo en el país es de todos y todas los habitantes del territorio nacional; sin embargo, las entidades públicas, por su misión en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, tienen un componente mayoritario de responsabilidad. Para el caso de las entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro, por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y ambientales y finalmente la comunidad, por su intervención en el desarrollo a través de sus diversas actividades.

En Colombia, existe el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante las cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional. También existe el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres en las que las tecnologías definen la infraestructura colombiana de datos espaciales, el cual debe mantenerse actualizado y funcional mediante la integración de contenidos de todas las entidades nacionales y territoriales, con el propósito de fomentar la generación y el uso de la información sobre la gestión de riesgo de desastres (Ley 1523, 2012).

## Chile

La política nacional en gestión del riesgo de desastres en Chile surge de la necesidad estatal de contar con un marco guía que logre reducir considerablemente los efectos adversos que causan los desastres en la nación, dicha política cumple a los adeudos internacionales obtenidos por el Estado de Chile y la necesidad de instaurar el marco rector que fortalezca la gestión de riesgo de desastres en el país durante el periodo 2020-2030. La política nacional está compuesta por un conjunto de principios, enfoques transversales, ejes prioritarios y objetivos estratégicos, que son efectuados a través de su pertinente plan estratégico nacional para la reducción del riesgo de desastres.



Chile ha puesto grandes esfuerzos en las actividades de respuesta y ayuda humanitaria en casos de desastres de origen natural, práctica, que según el caso se ha conocido como defensa civil, asistencia de emergencia, respuesta y socorro en caso de desastres, protección civil o ayuda humanitaria. Sin embargo, durante las últimas décadas se ha observado una tendencia a escala mundial al aumento de las pérdidas provocadas por los desastres, por lo que cada vez se ha tornado más relevante la aplicación de estrategias de protección que puedan contribuir a salvar vidas y proteger bienes y recursos antes que se pierdan (ONEMI, s.f.).

Actualmente, la política nacional y su respectivo plan estratégico nacional para 2020-2030 constituyen los instrumentos rectores en el país en materia de gestión del riesgo de desastres, define objetivos: acciones, roles, enfoques metas, plazos y actores nacionales involucrados, mediante los cuales se diseñarán y ejecutarán las iniciativas tendientes a la reducción del riesgo de desastres en el marco del desarrollo sostenible que Chile pretende.

La Oficina Nacional de Emergencia tiene por mandato principal la coordinación del sistema nacional de protección civil. Este sistema se replica en los distintos niveles políticos y administrativos del Estado, poniendo a disposición un conjunto de capacidades para la adecuada concreción de cada una de las fases y etapas del ciclo de gestión de riesgo de desastres que pueda contribuir a la construcción de una cultura de autocuidado y con ello a un país más resiliente (ONEMI, 2020).

Además, una plataforma estará a cargo de la implementación, seguimiento y evaluación de la política y de su plan. La plataforma será vigilada para lograr una adecuada operación y permanente monitoreo. La transmisión de información resultante del seguimiento y evaluación se realizará por todos los actores interesados del sistema (ONEMI, 2020).

*La política nacional de Chile y su respectivo plan estratégico nacional para 2020-2030 constituyen los instrumentos rectores en el país en materia de gestión del riesgo de desastres, define objetivos: acciones, roles, enfoques metas, plazos y actores nacionales involucrados*

## Japón

Japón es denominado referente internacional en la gestión del riesgo (Kawano et al., 2016), razón por la cual es el país en donde se han realizado las tres conferencias más importantes acerca de la gestión del riesgo. La primera se hizo



en Yokohama (1994), en la que se aprobó la estrategia y plan de acción para un mundo más seguro. La segunda conferencia realizada en Hyoko (2005), en donde se realiza un nuevo plan de acción con un rango de tiempo entre 2005-2015 y se delibera que la educación es la clave para una cultura de prevención de desastres, y la tercera conferencia, realizada en Sendai (2015), en la que se plantean siete metas para la agenda 2030 a nivel mundial.

Este país se ha caracterizado por la diversidad en sus estrategias, estipuladas bajo la ley. Posee dos estrategias de educación, la información financiada con fondos públicos y la organización por asociaciones de voluntarios en donde se tiene como prioridad la educación en gestión del riesgo, adicional a ello, existen asociaciones japonesas de educación en seguridad, las que están encargadas de capacitar a los docentes, para que estos conozcan acerca de la gestión del riesgo y posean la habilidad de realizarlo por medio de materiales didácticos (Calvo et al., 2018). En Japón absolutamente todos los docentes deben conocer de la gestión del riesgo y cómo realizar una adecuada capacitación sobre el tema, ya que se considera que la comunidad es un marco de acción y donde los desastres son vistos como un continuo en el que nos podemos preparar para responder y aprender constantemente de nuestras respuestas, con el objetivo de enfrentar cada desastre con la mayor experiencia posible.

El marco de Sendai es un instrumento de planeación que tiene como fin la reducción de riesgos de desastres, el cual inició en el 2015 y se espera culminar en el 2030, y así cumplir sus 7 metas planteadas a nivel internacional; es un documento internacional adoptado por países miembros de la ONU entre el 14 y el 18 de marzo de 2015 durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres celebrada en Sendai (Japón) y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio del 2015. Este instrumento se enfoca en adoptar medidas sobre las tres dimensiones del riesgo de desastre (exposición a amenazas, vulnerabilidad y capacidad, y características de las amenazas); además, el marco Sendai fue la primera de las agendas mejor conocidas a nivel mundial y plantea una serie de razones por las que el desarrollo debe tener en cuenta el riesgo para poder ser sostenible, en relación con los ODS.

El manejo de desastres de Japón se ejecuta a través de un sistema que, además de tener instituciones fuertes y ser respaldado por una legislación clara, cuenta con una base cultural inspirada en la prevención. De esta manera, pese a existir organismos nacionales y locales, además de leyes e instructivos oficiales que movilizan a diversos actores, son los propios ciudadanos quienes se activan en beneficio de superar sus emergencias, en vez de ser solamente agentes pasivos (Observatorio Parlamentario, 2016).



De acuerdo con lo anterior, se puede decir que el Sistema de Manejo de Desastres en Japón direcciona todas sus medidas en la prevención, mitigación y preparación de emergencias más que en la recuperación y rehabilitación, con roles y responsabilidades claras para cada organismo del Estado; Japón trabaja, por lo tanto, en conjunto con sectores públicos y privados con el fin de articular a todos los actores en el proceso de emergencias. Así mismo, esta claridad en los roles se lleva a cabo entre los niveles locales y regionales, con el fin de delimitar responsabilidades (Observatorio Parlamentario, 2016).

## Análisis comparativo de la política de gestión del riesgo

**A**ntes de realizar un análisis de la política de Gestión del Riesgo a nivel nacional e internacional, se presenta un comparativo con cuatro variables como: educación, sistema de alarma y estrategias y métodos de respuesta ante la emergencia con el fin de obtener la información más relevante que nos ayude a entender como es el manejo institucional que define cada país sobre el tema.

**Tabla 1. Comparativo de la política de gestión del riesgo en Colombia, Chile y Japón**

Variable    País	Colombia	Chile	Japón
Educación	De acuerdo con el Marco de Emergencias, diversas entidades de socorro capacitan en cursos acerca de lo que se debe hacer en caso de emergencias, preparación de botiquín, planes de evacuación y ayuda a lesionados.	Se hace uso de material educativo para la enseñanza de diferentes tipos de desastres y enfocado hacia los diferentes tipos de población; el material se encuentra adjunto en página web unidad de reducción del riesgo de desastres Mineduc.	Ley de educación escolar por la cual se obliga a docentes a la incorporación e incentivar a los estudiantes a la gestión del riesgo por medio de realización de planes regionales y estrategias prácticas a visitas de grupos de socorro, desde las guarderías, escuelas primarias, secundarias y preparatorias, así como en universidades.



Variable II País	Colombia	Chile	Japón
Sistema de alarma	El SAT usado en el país se implementa para dar aviso sobre los niveles hídricos.	ONEMI tiene por mandato principal la coordinación del SNPC. Este sistema se replica en los distintos niveles políticos, administrativos del Estado, poniendo a disposición un conjunto de capacidades para la adecuada concreción de cada una de las fases y etapas del ciclo de gestión de riesgos de desastres.	Un tipo de mapa llamado “mapa de riesgos” muestra las áreas de peligro en catástrofes, como ríos desbordados y deslizamientos de tierra que se puede descargar desde cualquier medio electrónico. Implementación de alarmas para la detección de desastres, y además cambian de sonido dependiendo del tipo de desastre.
Estrategias/ métodos de respuesta	Hasta el momento el país se encuentra en la fase de educación y compartir la información sobre los desastres en la comunidad. Se adaptan estrategias de respuesta según las necesidades del territorio de forma individualizada, siguiendo lineamientos de las guías nacionales.	El proceso de adecuación de estándares para la respuesta a emergencias en Chile, se inició en el 2016. Liderado por la ONEMI, contó con la participación de más de 20 instituciones públicas y el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	El Sistema para la Planificación de la Administración de Desastres presenta 3 puntos estratégicos que ayudan a establecer la prevención y la mitigación del daño ante la emergencia, estos son: <ul style="list-style-type: none"><li>• Plan Básico de Administración de Desastres</li><li>• Plan de Operaciones de Administración de Desastres</li><li>• Plan Local de Administración de Desastres</li><li>• Investigación y desarrollo. Mejora de las instalaciones de prevención de desastres.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia



Los principales desastres sionaturales en Japón son terremotos; otros desastres como inundaciones, tifones y erupciones volcánicas se dan pero en menor proporción. En cuanto, a los deslizamientos de tierra por inundaciones (desbordamientos) o lluvias torrenciales, Japón sufre un fenómeno igual que Colombia: los deslizamientos de tierra, que afectan a las personas que viven hacia la zona de ladera o en las montañas, lo que muchas veces hace que estos deslizamientos se lleven las construcciones y vías de acceso que tienen las personas para movilizarse dentro del territorio. Sin embargo, a diferencia de nuestro país, las pérdidas humanas y económicas se disminuyen considerablemente.

Japón, a diferencia de Colombia, tiene planes previos, durante y posteriores al desastre. En el plan previo, se consideran todas las legislaciones, la preparación en materia de prevención a la comunidad, entre otros. En ese contexto, podemos decir que Colombia no está preparada adecuada y continuamente para prevenir el desastre. Por ejemplo, ante lluvias torrenciales que provocan inundaciones o deslizamientos de ladera, la pregunta entonces radica en cómo Japón puede realizar estas acciones de forma eficaz y eficiente. La respuesta que encontramos fue que el Estado japonés tiene convenios con todas las administraciones tanto públicas como privadas para lograr disminuir o mitigar el daño ante un desastre, además del compromiso comunitario en la gestión del riesgo desde el empoderamiento.

Mientras en Colombia se actúa ante una amenaza usando la evacuación de poblaciones como medida de prevención para disminuir las pérdidas humanas, Japón cuenta con un sistema de transferencia de información entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, que es eficaz, rápido y completamente transparente. Esto hace que Colombia, en materia institucional, deba aprender a mejorar los recursos destinados a la prevención y atención de los desastres naturales que puedan contribuir a disminuir los daños colaterales que generan estos fenómenos.

Otro factor importante a considerar en cuanto a la relación entre estos dos países es cultural, puesto que en Japón tiene, desde la primera infancia, la prevención como parte de la educación, sin embargo, en nuestro país, aun cuando la literatura

*Mientras en Colombia se actúa ante una amenaza usando la evacuación de poblaciones como medida de prevención para disminuir las pérdidas humanas, Japón cuenta con un sistema de transferencia de información entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, que es eficaz, rápido y completamente transparente*



existe no se ha hecho una implementación y sanción de la ley como tal para que esta pueda ir más encaminada a la prevención que a la reacción. La legislación en Colombia determina que el mayor porcentaje del presupuesto destinado para la prevención y atención de desastres sea para el conocimiento y la reducción del riesgo; no obstante, se encuentra que la mayor cantidad de recursos son utilizados para atender emergencias, en gran parte porque no existe la cultura del autocuidado, compromiso por lo común y porque las voluntades políticas de los gobernantes se alinean más en mostrar resultados tangibles convertidos en ayudas humanitarias, que se puedan documentar como grandes historias de mercadeo y no en educar y empoderar a sus ciudadanos en la prevención del riesgo.

En la comparación con Chile, teniendo en cuenta las similitudes socioeconómicas y culturales, se concluye que este país está un poco más preparado para la atención de ciertos tipos de desastres, pues son más comunes en cuanto a su ocurrencia. Como bien se sabe, Chile y Japón realizan con gran frecuencia simulacros, los que son desarrollados y específicos para cada tipo de desastres; adicional a ello, se evidencia cómo estas naciones crean una iniciativa de aprendizaje hacia su población acerca de la gestión del riesgo, logrando de manera dinámica que haya una mayor capacitación y, por ende, mayor capacidad de generar un plan de emergencias y responder de manera efectiva ante emergencias, cabe resaltar que dichas estrategias se generan desde la educación de la primera infancia.

Chile y Japón tienen como prioridad mantener la educación en su población en cuanto a gestión del riesgo, los simulacros y la obligatoriedad de que toda la población presente su plan de emergencias, siendo esta una de las características que Colombia como nación puede tomar como referente a futuro, lo que se podría traducir en la disminución de la vulnerabilidad en la población. De esta forma, pese a que existen organismos nacionales, leyes e instructivos oficiales que involucran a diferentes actores, son los mismos ciudadanos quienes se activan en beneficio de superar sus propias emergencias.

## Referencias

- Bautista, M. y Rincón, S. (2020). Revisión bibliográfica de la gestión del riesgo y desastres naturales en el periodo de 2000-2020 de Japón y Chile en comparación a Colombia [Tesis para obtener el título de tecnólogo en Atención Prehospitalaria, Universidad Militar Nueva Granada]. RI UMNG.  
<https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/38892>
- BBC Mundo. (17 de septiembre del 2015). ¿Por qué hay tantos terremotos en Chile? BBC News Mundo.  
[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150917\\_terremoto\\_chile\\_porque\\_lp](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150917_terremoto_chile_porque_lp)
- Calvo, J., Pelegrin, A y Gil, M. (2018). Enfoques teóricos para la evaluación de la eficiencia y la eficacia en el primer nivel de atención médica de los servicios de salud del sector público. *Retos de la Dirección*, 12(1), pp. 96-118.
- Gobierno de Chile (s.f.). *Nuestro País*. Gob.cl.  
<https://www.gob.cl/nuestro-pais/>
- Decreto 1512. (24 de octubre del 2016). Congreso Nacional de Chile.  
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1100397>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.).  
<https://www.dane.gov.co/>
- Desastres Generales. (2012). *Administración de desastres en Japón*. Japón.
- Director General de Administración de Desastres, o.d. (2020). *Administración de desastres en Japón*, 35.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres [EIRD]. (1999). La Conferencia Mundial sobre Reducción de los desastres naturales: Yokohama 1994. *DIRDN Informa: Boletín para América Latina y el Caribe*, 14.  
[https://www.eird.org/esp/revista/No14\\_99/editori2.htm](https://www.eird.org/esp/revista/No14_99/editori2.htm)
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres [EIRD]. (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres [UNDRR].  
<https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- Kawano, A., Matsuda, T. y Xiao, L. (2016). Educación social en Japón. *Pedagogía Social: Revista Interuniversitaria*, 27, pp. 253-280.
- Ley 1523 de 2012. (2012, 24 de abril). “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 48411.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>



Ley 46 de 1998. (1998, 2 de noviembre). "Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 38.559.

[https://www.camara.gov.co/sites/public\\_html/leyes\\_hasta\\_1991/ley/1988/ley\\_0046\\_1988.html](https://www.camara.gov.co/sites/public_html/leyes_hasta_1991/ley/1988/ley_0046_1988.html)

Observatorio Parlamentario. (2016). *Programa Asia Pacífico*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).

<https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico>

ONEMI - Ministerio del Interior y Seguridad Pública - Gobierno de Chile (2020). *Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres: Plan Estratégica Nacional 2020-2030*. UNAGIRD: Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres - Mineduc.

<https://emergenciaydesastres.mineduc.cl/wp-content/uploads/2021/04/POLITICA-NACIONALGESTION%CC%81N-REDUCCION%CC%81N-DEL-RIESGO-DE-DESASTRES-2020-2030.pdf>

ONEMI - Ministerio del Interior y Seguridad Pública - Gobierno de Chile (s.f.). *Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres*. RESDAL.

<https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---politica-nacional-en-gestion-del-riesgo-de-desastres.pdf>

Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. (s.f.). *Historia del sistema nacional para la atención y prevención de desastres*. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNG RD).

<https://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/pagina.aspx?id=79>





# Hacia un entorno favorable para la reforma agraria en Colombia

**Juan David Beltrán Herrera**

Abogado de la Universidad Libre de Colombia y máster en Gobierno y Política Pública de la Universidad Externado de Colombia  
Correo electrónico: juandbeltranh@gmail.com





**P**ara iniciar, es relevante rescatar la conceptualización que García (1967, pp. 20-21), citado por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), realiza sobre lo que se entiende por reforma agraria:

Una estrategia de modificación y sustitución de la estructura agraria tradicional, por medio de un repertorio de factores: la redistribución de la tierra, los ingresos y el poder político; la formación de un nuevo sistema de empresa, racional e intensivo, diseñado de acuerdo al marco real de los recursos y de los objetivos estratégicos del desarrollo; la apertura a una estructura social fluida, móvil, dinámica y de clases abiertas; la integración cultural y política de las masas campesinas y la articulación de este gigantesco proceso de cambio a una estrategia general de desarrollo de la sociedad latinoamericana. (p. 15)

Partiendo de esta definición, podemos entender la correlación entre reforma agraria, el Estado como construcción social y el concepto de desarrollo de capacidades, primordialmente en el nivel de entorno favorable.

---

*El problema de reforma agraria en Colombia hace parte de la misma construcción del Estado, pues se deben considerar las características propias de las relaciones de poder surgidas en Colombia*

---

En Colombia, la reforma agraria es un escenario ideal para reconocer, en palabras de Balanzó-Guzmán (2016), que el Estado es una construcción social, pues se desarrolla en el ámbito social, económico, académico y político, con sus respectivos actores, que no necesariamente hacen parte de un solo ámbito; es decir, se reconoce en ellos, diferentes intereses y perspectivas del problema y de las posibles alternativas de solución, desde el mismo actor, partiendo de ello se ha entendido el problema de la tierra, como un problema estructural, que tiene su génesis incluso antes del conflicto armado, el que tiene sus orígenes en los años 50.

El profesor Vega-Cantor (2004) entiende que las luchas agrarias en Colombia surgen en la década de 1920, y a partir de allí, estudia dos grandes fenómenos que él llama “latifundio ganadero” y “hacienda cafetera”, los cuales comienzan a generalizarse en el país y que tienen como consecuencia el desplazamiento del campesino como propietario, para convertirlo en apenas un trabajador que brinda mano de obra. Los avances en materia económica y social en Colombia en la década de 1920 influyeron en la situación material e ideológica de los campesinos, lo que conllevó que estos dejaran de ser una fuerza de trabajo cautiva y resignada, para que empezaran ante la negativa de reivindicación de derechos por parte de los grandes terratenientes, a liderar las primeras luchas agrarias del siglo XX.



Así, el problema de reforma agraria en Colombia hace parte de la misma construcción del Estado, pues se deben considerar las características propias de las relaciones de poder surgidas en Colombia, desde las comunidades precolombinas, toda vez que tal como lo sostuvo la Academia Colombiana de Historia (como se citó en Vela, 2015, p. 136), estas comunidades contaban con instituciones que pretendían establecer condiciones para el desarrollo de las relaciones de poder como sociedad, se resaltan entonces la propiedad colectiva de la tierra, la especialización regional de la industria, la división biológica de las labores sociales, el régimen del tributo, las creencias mágicas, la jefatura militar, la organización de la economía, la existencia de tribus, y confederaciones de tribus, etc.

Con el descubrimiento de América, se originó la colonización que estableció unas instituciones que se impusieron sobre las bases sociales precolombinas que los europeos no pudieron extinguir. De esta manera, se propició la formación de un nuevo orden cuyas características fueron marcadas, en primer lugar, por una monarquía que, en manos de los reyes católicos, había conquistado la península Ibérica y que con su descendencia en manos de los Austrias había logrado la unificación de un Estado nación en España; en segundo lugar, por la navegación y el mercantilismo y, a partir de allí, por una extensión descomunal de los territorios coloniales españoles; en tercer lugar, por la contrarreforma católica que mantuvo el feudalismo medieval en España y sus territorios coloniales, y que dio origen a la Compañía de Jesús; y en cuarto lugar, por la supuesta superioridad del europeo civilizado sobre los aborígenes bárbaros (Vela, 2015).

Es así como iniciamos entendiendo el fenómeno de la colonización como un elemento a considerar en el debate sobre la formación del Estado colombiano y situándolo como fundamental en las características propias de las relaciones de poder surgidas en Colombia, entendiendo esto en razón de que dicho fenómeno no se dio en la construcción de los Estados europeos.

Desde estos aspectos y aceptando las particulares propias del Estado colombiano, en términos de Balanzó-Guzmán (2016), se evidencia que el Estado ha sido una constante construcción social; no es monolítico, es performativo, se reproduce cada vez que lo hacemos; partiendo de dicho reconocimiento, se genera una diversidad institucional-formal (la establecida en leyes, decretos o actos administrativos) -informal (que se da por la costumbre) y depredatorio (que se da en la confluencia del poder e interés particular), pues al realizarse un estudio retrospectivo de las reformas rurales en Colombia, sobresalen la Reforma Agraria y Alianza para el Progreso en Colombia de 1961, tal como lo estableció Florián (2013):



Durante ningún otro periodo en la historia de América Latina, la reforma agraria había cobrado un lugar tan protagónico dentro de los planes de gobierno como en los años 60. En Colombia, la reforma agraria de 1961 fue una respuesta de las élites para contener el escalonamiento del conflicto interno entre propietarios y trabajadores del campo. Esta coincidió y se reforzó con las ambiciosas reformas de la Alianza para el Progreso, cuyo principal objetivo fue concurrir con toda la ingeniería social de la época, en la superación del subdesarrollo, y con ello drenar cualquier oportunidad para el comunismo. Fue así como las élites nacionales y los Estados Unidos pactaron una reforma agraria integral, cuya prioridad fue salvaguardar la estabilidad política y económica del Frente Nacional en las áreas rurales, en desmedro de la redistribución de la propiedad. (p.11)

---

*Dentro de los escenarios desarrollados históricamente en Colombia en torno al debate que suscita una reforma agraria estructural, convergen actores e intereses diversos; como consecuencia del conflicto armado, surgen actores con diversos grados de poder*

---

Dentro de los escenarios desarrollados históricamente en Colombia en torno al debate que suscita una reforma agraria estructural, convergen actores e intereses diversos; como consecuencia del conflicto armado, surgen actores con diversos grados de poder, al punto de hablar de actores con intereses ilegales que deben considerarse en el diseño e implementación de cualquier política pública sobre el tema.

No se puede desconocer que, si bien se identifican causas particulares del territorio nacional, como la intervención de actores propios en circunstancias específicas en relación con la construcción del Estado colombiano, no es menos cierto que el aumento de interacciones y realidades alrededor del globo (que es asumida como globalización) es una realidad que contribuye al desarrollo de procesos nacionales complejos, como es el caso que nos ocupa. Es importante resaltar entonces la manera en la que Varela (2000) desarrolla el fenómeno social, iniciando por el reconocimiento a través de la experiencia que genera el conocimiento (encarnación), además de identificar

que la construcción social funciona igual que el sistema nervioso (inacción), y (intersubjetividad), por lo que Varela afirma de manera acertada que el lenguaje es un vehículo que nos permite transitar al conocimiento, es entonces nuestro todo en la construcción del mismo, pero también es nuestro límite en términos de desarrollo social. Por último, se concluye que el pensamiento sistémico surge, en el entendido de que la naturaleza de las cosas pasa, es decir, el conocimiento circula (circulación) en la medida que se conectan las acciones de cada una de sus partes.



En dicho escenario, correlacionando la construcción social del estado, la reforma agraria y la globalización, nos adentramos a un proceso amplio que se viene adelantado, el desarrollo de capacidades, entendiendo este, de acuerdo a la definición del PNUD (2009), como el “proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”.

Desde el enfoque sistémico, se puede reconocer en el desarrollo de capacidades, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la existencia de tres niveles de capacidades:

- **Entorno favorable.** Hace referencia al sistema más amplio, pues allí funcionan las personas y las organizaciones, el cual, según sea el caso, facilitará o dificultará su existencia y su desempeño. Este nivel de capacidades no es fácil de captar de manera tangible, pero es central para comprender los problemas vinculados a las capacidades. Es este el nivel que determina las “reglas de juego” para las interacciones entre las organizaciones. Las capacidades del nivel del entorno favorable incluyen las políticas, la legislación, las relaciones de poder y las normas sociales, que son las que regulan los mandatos, prioridades, modalidades de funcionamiento y compromiso cívico de las diferentes partes de la sociedad.
- **Nivel organizacional.** Este nivel de las capacidades comprende las políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que permiten a las organizaciones funcionar y cumplir su mandato, y a las personas aunar sus capacidades individuales para trabajar en conjunto en pro de sus metas. Cuando dichas capacidades existen, cuentan con recursos apropiados y están bien alineadas, la capacidad de la organización para el desempeño de sus funciones será mayor que la suma de las capacidades de sus componentes.
- **Nivel individual.** En esta categoría, capacidad significa las competencias, experiencia y conocimientos de cada persona. Cada ser humano está dotado de un conjunto de capacidades que le permiten desempeñarse, ya sea en su hogar, en el trabajo o en la sociedad. Algunas se adquieren a través de capacitación y educación formales y otras a través del aprendizaje en la práctica y la experiencia.

De acuerdo con lo anterior y reconociendo como bien intencionados los avances promovidos gubernamentalmente sobre el tema agrario (como lo son la Ley 1448 de 2011, que sin duda logró poner en el centro de la agenda nacional a las víctimas del conflicto, la puesta en marcha de los juzgados especializados en restitución de tierras y la creación de la Unidad de Restitución de Tierras), no



se ha logrado una implementación eficaz y eficiente a favor de los campesinos despojados de sus tierras, ya que, como lo reconocen Moncada y Buitrago (2014), el poder de las élites, junto con los vacíos jurídicos e institucionales del proceso, han evitado el cumplimiento de los fallos de restitución.

Por otro lado, se debe poner sobre el escenario los desafíos en materia de reforma rural que con llevan la terminación del conflicto armado con las FARC-EP,

pues es la causa ideológica de dicho conflicto y es la razón para que haya sido el único asunto orgánico de política pública que se negoció en la mesa de diálogo entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC dentro del proceso de paz (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

---

*El desafío hoy en el Estado colombiano es lograr la transición hacia el nivel de entorno favorable en el desarrollo de capacidades, por lo que es hacia allá que debe dirigirse la cooperación internacional en esta materia, pues se requiere, además de políticas públicas*

---

Se podría concluir que hay avances en la capacidad a nivel individual y nivel organizacional en Colombia, ya que se puede evidenciar de manera clara las políticas, los acuerdos y los procedimientos sobre reforma agraria que permiten a las organizaciones funcionar y cumplir su mandato y a las personas aunar sus capacidades individuales para trabajar en conjunto, en pro de las metas propuestas.

El desafío hoy en el Estado colombiano es lograr la transición hacia el nivel de entorno favorable en el desarrollo de capacidades, por lo que es hacia allá que debe dirigirse la cooperación internacional en esta materia, pues se requiere, además de políticas públicas, una seguridad jurídica que se vea reflejada en una legislación, representativa y democrática en términos de defensa de intereses colectivos y no de élites. Así se podrían superar las dificultades que surgen en las cotidianas relaciones de poder, dándole prioridad al empoderamiento ciudadano en el desarrollo de dichas capacidades, pues se concentra como el insumo más importante en este proceso. Esto sin olvidar que los tres niveles de las capacidades interactúan entre sí y cada nivel incide en los demás, por lo que existe codependencia.

Lo anterior se da toda vez que el desarrollo de capacidades se ha limitado a la asistencia técnica, momentánea, que no permite generar aprendizaje continuo en los territorios, reconociendo las condiciones locales, y se debe promover que dicho desarrollo se mantenga en el tiempo y se pueda replicar en diferentes procesos.



No en vano, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida acertadamente contempla el desarrollo de capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones y construcción de paz desde el empoderamiento de los gobiernos locales, para materializar el proceso de descentralización que se estableció en la Constitución Política de 1991.





## Referencias

- Balanzó-Guzmán, A. (2017). Theory within a Policy. Dissecting Capacity Development, Harvesting Knowledge Stances. *TECNOSCIENZA: Italian Journal of Science & Technology Studies*, 8(1), pp. 73-102.
- Balanzó-Guzmán, A. (2016). *Unfolding capacity: strategies of farmers' organizations as change agents* [Tesis de pregrado Universidad de Twente]. Research Information.  
<https://research.utwente.nl/en/publications/unfolding-capacity-strategies-of-farmers-organizations-as-change->
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *La política de la Reforma Agraria en Colombia y Tierras en Colombia*. Centro Nacional de Memoria Histórica.  
<https://www.centredememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/agraria/politica-agraria-tierras.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Ley 1448 de 2011 (2011, 10 de junio). "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial no. 48.096.
- Moncada, P. y Buitrago, N. (2014). Los opositores en el proceso de restitución de tierras: análisis cuantitativo de la jurisprudencia, 2012-2014. *Revista de Derecho Público*, 33.  
<http://dx.doi.org/10.15425/redepub.33.2014.29>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Presidencia de la República,  
<https://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/proceso-paz-farc-acuerdo-final.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano INDH*. INDH-PNUD,  
[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/undp-co-ic\\_indh2011-par-te1-2011.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/undp-co-ic_indh2011-par-te1-2011.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2009). *Desarrollo de capacidades: Texto básico del PNUD*. INDH-PNUD,  
[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity\\_Development\\_A\\_UNDP\\_Primer\\_Spanish.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf)
- Varela, F. (2000). *El fenómeno de la vida*. Dolmen Ediciones.
- Vega-Cantor, R. (2004). Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 1(52), pp. 9-47.  
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/1264>
- Vela, B. (2015). *Colombia no es una isla*. Universidad Externado de Colombia.



# La importancia del control en la gestión de entidades territoriales

**Edison Gerardo Castillo Gómez**

Miembro de la Veeduría Ciudadana en Casabianca (Tolima) y de la Alianza Regional del Norte del Tolima

Correo electrónico: castingeniero@gmail.com



**L**a organización del territorio tiene origen en la necesidad que se da por acuerdo de voluntades con el fin de alcanzar objetivos comunes, siempre orientados a la satisfacción de necesidades de interés general. Es así que, con la llegada del imperio español a las Américas, este se encuentra con comunidades asentadas y organizadas en el territorio, en donde desarrollaban sus actividades económicas, agrícolas, educativas y sociales basadas en sus costumbres, en donde las borracheras como celebraciones propendían por la cohesión de las comunidades y, por qué no, la misma disposición que se tuvo para enfrentar a los invasores y preservar su territorio.

Luego de los resultados de la conquista, una sociedad más controlada se organizó, ya fuera para seguir las políticas del reino o en su defecto para contrarrestarla, tal y como lo hicieron en su momento grupos de personas que lucharon contra la opresión hasta alcanzar la independencia.

*La organización del territorio tiene origen en la necesidad que se da por acuerdo de voluntades con el fin de alcanzar objetivos comunes, siempre orientados a la satisfacción de necesidades de interés general*

En 1810, con el surgimiento del Nuevo Reino de Granada, la organización del territorio y del ejército patriota tuvo la necesidad de cumplir con tareas a corto, mediano y largo plazo, a través de acciones políticas nacionales e internacionales, económicas y militares que contribuyeron al logro de los objetivos propuestos.

La corona española, dispuesta a mantener el territorio, propendió por acciones concretas de control, mediante las cuales se podían aceptar o rechazar decisiones tomadas por el virrey a cargo, especialmente en temas de gobierno orientado al bien común y justicia a la garantía de los derechos adquiridos, por medio de las reales audiencias.

En 1872 nace la figura del intendente para organizar la vida social, política y administrativa de la comunidad (Malagón, 2005), quien además era independiente de las audiencias, las cuales conocían de las decisiones de los intendentes en temas de policía o gobierno. Así las cosas, se evidencia que, durante casi tres siglos, los actos de gobierno fueron controlados para evitar que lesionaran el interés general, un control judicial sobre el ordenamiento policial.



# Los organismos de control y su papel en el desarrollo del territorio

**L**a Constitución de 1991, en su artículo 286,<sup>1</sup> establece las entidades territoriales, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley (Constitución Política de Colombia, 1991) según lo reza el artículo 287.

En el título X, capítulo I, “De los organismos de control”, la Constitución Política establece las responsabilidades de la Contraloría General de la República mediante el artículo 267<sup>2</sup> como garante del control fiscal; en el capítulo II, “Del Ministerio Público”, este es representado por la Procuraduría General de la Nación, según lo señala el artículo 275 como responsable de vigilar el desempeño de los funcionarios públicos tal y como se indica en el inciso 6.<sup>3</sup> A su vez, el artículo 281 señala al defensor del pueblo como garante de los derechos humanos, estableciéndolo en el artículo 282, inciso 1.<sup>4</sup>

En este orden, los ciudadanos cuentan con las herramientas legales para ejercer el control a funcionarios públicos y entidades territoriales, responsables del desarrollo del territorio mediante la ejecución de los planes de desarrollo, adecuados procesos contractuales y transparente ejecución de los recursos públicos.

1 “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

2 “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos”.

3 “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.

4 “Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado”.





# La participación ciudadana: fundamental en la vigilancia y eficiencia de los organismos de control

**I**a eficiencia en la gestión de los organismos de control toma mayor relevancia cuando la sociedad civil organizada participa en procedimientos que optimicen dicho control. La participación ciudadana se ha hecho relevante en las últimas décadas, especialmente en la conformación de organizaciones que propenden por la protección ambiental, defensa de población vulnerable, acompañamiento al desarrollo de obras de infraestructura y de programas de tipo social como el Plan de Alimentación Escolar (PAE), entre otros.

---

*La eficiencia en la gestión de los organismos de control toma mayor relevancia cuando la sociedad civil organizada participa en procedimientos que optimicen dicho control*

---

Y es que precisamente el empoderamiento de la comunidad marca el inicio de procesos transparentes con funcionarios comprometidos, en especial cuando estas actúan de manera imparcial, siempre en pro del interés general que prevalece sobre el particular.

Las veedurías ciudadanas entran en el campo del control a los entes territoriales; se apalancan en las personerías municipales o departamentales, ya que en estas apoyan con capacitación para su conformación y funcionamiento.

La Ley 850 de 2003 (Congreso de la República, 2003) define y explica el rol de las veedurías ciudadanas en su artículo 1.<sup>5</sup> También establece que las entidades públicas o privadas que ejecuten recursos públicos

---

<sup>5</sup> “Se entiende por veeduría ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que, en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley. Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente”.

deben invitar a la comunidad para que ejerza la vigilancia. De la misma manera, en el artículo 2<sup>6</sup> promulga la facultad de constitución de veedurías de todos los ciudadanos y en artículo 3<sup>7</sup> establece el procedimiento.

## Un caso de éxito: Veeduría de San Jerónimo (Tolima)

**E**n junio de 2018 y por tercera vez, la Gobernación del Tolima anunciaba la tan anhelada pavimentación de la vía Palocabildo-San Jerónimo (Casabianca) en el sector norte, en un tramo aproximado de 7 kilómetros. Siendo una prioridad sentida de la comunidad, se planteó a la misma la necesidad de vigilar y acompañar el desarrollo del contrato, para lo cual era necesario conformar una veeduría ciudadana. La idea al inicio no fue bien recibida por la comunidad, menos aún por la administración municipal o por el contratista. Sin desfallecer, se continuó la socialización del proyecto. La personería municipal apoyó la idea, convocó a la comunidad y explico el objetivo y ventajas de su conformación. En este orden, la comunidad se reunió y conformó la veeduría, que tuvo su personería jurídica mediante la Resolución 027 del 1 de agosto de 2018 con el objetivo de acompañar la pavimentación de la vía Palocabildo-San Jerónimo, según la Personería Municipal de Casabianca (Tolima), (2018).

Dentro del ejercicio de acompañamiento, se exigió al contratista e interventoría la socialización del mismo a toda la comunidad, alcance y plazo de ejecución, se acompañó la contratación del personal y se revisaron condiciones de pago y seguridad social. Se involucró a la autoridad ambiental en el acompañamiento del plan ambiental y se logró compensación de siembra de especies nativas por el aprovechamiento de árboles. De la misma manera se exigió una disposición adecuada de residuos de construcción. Durante el periodo de ejecución, se desarrollaron reuniones informativas y se escucharon las inquietudes de la comunidad

<sup>6</sup> **“Facultad de constitución.** Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas”.

<sup>7</sup> **“Procedimiento.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias”.



que, en su mayoría, fueron atendidas. Se insistió en la capacitación a los usuarios de la nueva vía y la observancia permanente de las normas de tránsito, así como la importancia del mantenimiento adecuado de los vehículos. Posterior a la terminación de la obra y puesta en servicio, se acompañaron las reclamaciones por garantía y se buscó el mantenimiento de la misma. La comunidad organizada conformó una cuadrilla de mantenimiento menor de la vía como apoyo al mantenimiento que por ley le corresponde al departamento. En la actualidad se goza de una vía en buenas condiciones y de una comunidad empoderada en proteger la cosa pública, que beneficia a todos en general.

## Lección aprendida

**E**ste ejercicio sencillo dejó grandes enseñanzas. La principal, que la comunidad, con objetivos claros orientados a la satisfacción de la necesidad en general, (Constitución Política de Colombia, 1991) logra resultados de importancia para todos y para el desarrollo territorial y que bajo el concepto de organización comunitaria participativa contribuye al cumplimiento de los objetivos que se proponen las administraciones en los territorios en busca del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Los actores intervenientes en el proceso social no son ruedas sueltas, pues todos son sujetos de control y vigilancia, quienes dinamizan la actividad pública y que con alto sentido de pertenencia velan y protegen lo que a todos beneficia, pero que también orientan y buscan el uso responsable y cuidado de la cosa pública entendida como aquello que está destinado de forma permanente a un servicio de utilidad general.

Toda comunidad organizada encuentra en los organismos de control el aliado para combatir los brotes de corrupción que lamentablemente pululan en los procesos públicos y privados. La construcción de tejido social no es únicamente competencia de las entidades territoriales; los beneficiarios del proyecto son garantes de su propio bienestar y crecimiento.

*Toda comunidad organizada encuentra en los organismos de control el aliado para combatir los brotes de corrupción que lamentablemente pululan en los procesos públicos y privados*

## Referencias

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Ley 850 de 2003. (2003, 18 de noviembre 2003). Congreso de la República. Diario Oficial No. 52.728.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0850\\_2003.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0850_2003.html)

Malagón, M. (2005). La historia del control de las administraciones pùblicas en la Colonia. *Civilizar*, 5 (9), pp. 59-74.  
<https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/705/590>

Resolución 027 de 2018. (2018, 1 de agosto). Personería Municipal de Casabianca, Tolima.





# Función Pública

---



# Los presupuestos participativos y el desarrollo local

**Hans Walter Cabra Hernández**

Doctor en Liderazgo Educativo y Estudios de Política de la Universidad de Vermont y Fulbright Scholar

Correo electrónico: [hans.cabra@gmail.com](mailto:hans.cabra@gmail.com)



**E**l desarrollo local es uno de los principales retos de la gestión pública porque implica aterrizar la teoría a la práctica, es decir, generar cambios tangibles a las problemáticas que enfrentan las comunidades de un territorio, en particular aquellas que se encuentran excluidas. Es aquí donde la participación ciudadana es importante, ya que les permite a los ciudadanos tomar un papel más activo en los procesos de formulación de políticas públicas y así, incidir en el fortalecimiento de la democracia. Uno de los instrumentos más eficientes para promover la participación ciudadana y empoderar a los ciudadanos en asuntos públicos son los presupuestos participativos. El presente estudio, de corte cualitativo, trata de comprender si los presupuestos participativos tienen incidencia en el desarrollo local en Colombia e identificar los principales avances y desafíos de su implementación. Mediante el uso del análisis documental como principal técnica de recolección de datos, los hallazgos de esta investigación sugieren que, en Colombia, los presupuestos participativos han incidido en el desarrollo local en temas como acceso a educación superior y salud, mejoramiento de la infraestructura pública local, y mejoramiento de los estándares de calidad de vida.

## Introducción

**E**l desarrollo económico y social de un país es un fenómeno multidimensional (United Nations, 2022; OECD & Banco Interamericano de Desarrollo, 2024) anclado a tres pilares: primero, generar capacidades; segundo, maximizar el bienestar colectivo de las personas; y tercero, usar eficientemente los recursos disponibles. Frente a la generación de capacidades, el desarrollo se concibe como el conjunto de capacidades que le permiten a un individuo mejorar su calidad de vida y alcanzar metas personales (Cabra, 2022; Sen, 1983; 1984; 1993; 1995/2021). En ese sentido, el desarrollo se logra cuando los individuos han adquirido unas mínimas capacidades que les permiten no solo suplir sus necesidades básicas, sino ejercer sus libertades (Cabra, 2022; Sen, 1983; 1984; 1993; 1995/2021). En relación con la maximización del bienestar colectivo, el desarrollo está orientado a reducir la pobreza y la inequidad (Ratner, 2019; World Bank, 2022). En cuanto al uso eficiente de los recursos, el desarrollo se concibe como un proceso de reutilización y transformación de capital, y no como un gasto (Moser, 1998; 2006; 2008). Es por esto, por ejemplo, que la agenda global está centrada en la importancia de fomentar la sostenibilidad como eje transversal de las iniciativas de desarrollo (United Nations, 2022; World Bank, 2022).

¿Pero cómo se materializa el desarrollo en la práctica? Generar desarrollo implica la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a producir



cambios estructurales (Bardach, 2011). Con los procesos de descentralización que se originaron durante los años 80, particularmente en Latinoamérica, la gestión pública experimentó un proceso de innovación: se pasó de una planeación focalizada en el diseño de políticas públicas tipo *one-size-fits-all* a una planeación participativa, con modelos de gestión pública más flexibles (OECD & Banco Interamericano de Desarrollo, 2024). En ese sentido, la *nueva gestión pública* se ha caracterizado por su énfasis en el empoderamiento de los gobiernos locales para que ejerzan un papel de liderazgo no solo en la provisión de bienes y servicios, sino en la planeación del desarrollo local.

Así, el desarrollo local constituye una de las principales victorias de la descentralización (Ahmad & Abu Talib, 2015), y puede entenderse como el proceso de generación de capacidades y oportunidades para mejorar los estándares de vida de las personas que viven en un territorio; lo cual puede contribuir a la solución de problemas más complejos como la pobreza y la inequidad (Sanguinetti, 2010). De acuerdo con Ingram (2022) y Ratner (2019), la visión de desarrollo local se construye desde abajo, y, por lo tanto, responde a las necesidades particulares de las comunidades o territorios. En ese sentido, promover el desarrollo local implica ajustar o territorializar los modelos de gestión pública a las características particulares de los territorios. La figura 1 muestra una aproximación conceptual al desarrollo local.

*La nueva gestión pública se ha caracterizado por su énfasis en el empoderamiento de los gobiernos locales para que ejerzan un papel de liderazgo no solo en la provisión de bienes y servicios, sino en la planeación del desarrollo local*



**Figura 1. Modelo de desarrollo local**

Fuente: elaboración propia

Como se observa, el objetivo del desarrollo local es generar impactos positivos en la calidad de vida de las personas que habitan un territorio. Una de las principales características de este modelo de desarrollo es la existencia de un ecosistema local, en el cual **múltiples actores** intercambian ideas sobre las problemáticas del territorio y comparten sus necesidades individuales y las de sus comunidades. Estas interacciones contribuyen a la construcción de una visión colectiva de bienestar social y económico del territorio, y constituyen un insumo para la planeación territorial. Se destaca que, a nivel territorial, los resultados de política asociados al desarrollo local están orientados principalmente a la provisión de bienes y servicios como agua potable y alcantarillado, salud, educación, y la construcción de obras públicas (Williner y Martínez, 2023; USAID, 2019).

La participación ciudadana constituye un instrumento importante para el fortalecimiento de la gobernanza y la gestión pública (Rodríguez et al., 2024). Autores como Michels (2011) y Halachmi & Holzer (2010) sugieren que la participación de la ciudadanía en asuntos públicos es un buen indicador de confianza en las instituciones, transparencia en la gestión pública, y empoderamiento democrático. Asimismo, la participación ciudadana desempeña un papel crucial en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas (Jäntti et al., 2023). Frente a los procesos de formulación, la participación ciudadana es importante para garantizar que los programas que se aprueban en la agenda pública respondan a las problemáticas reales que enfrentan los territorios. En relación con



los procesos de implementación, la participación ciudadana puede servir como un mecanismo de control a la ejecución de los recursos públicos; lo que puede contribuir a la generación de alertas tempranas sobre el incumplimiento en la entrega de obras y prevenir escenarios de corrupción.

Uno de los instrumentos de participación ciudadana más reconocidos en la gestión pública es el presupuesto participativo (Bhatnagar et al., s.f.; Cabannes & Lipietz, 2015; European Parliamentary Research Service, 2016). De acuerdo con Cabannes (2015; 2019), Dias (2014), Shah (2007), y Schneider & Goldfrank (2002), los presupuestos participativos son una herramienta de toma de decisiones a través del cual los ciudadanos deliberan y negocian con el gobierno la distribución de recursos públicos. Asimismo, autores como Sintomer et al. (2012) y Stacy et al. (2022) definen los presupuestos participativos como una herramienta para incentivar la participación ciudadana y como un instrumento de política pública para “territorializar” la inversión, y, así, generar desarrollo local.

Investigaciones sobre el impacto de los presupuestos participativos en mejorar la gestión pública indican que estos funcionan y operan diferente según el contexto social, económico, cultural o político del territorio donde se implementan, pero, generalmente, están orientados a fortalecer tres aspectos de la gestión: primero, rendición de cuentas; segundo, la descentralización de la autoridad para la toma de decisiones, y tercero, el empoderamiento de la ciudadanía como agentes de cambio (Cabannes, 2015; 2019; Cabannes & Lipietz 2015; Dias, 2014; OECD, 2022; Pineda & Pires, 2021; Shah, 2007; Souza, 2001). Asimismo, estudios sobre el impacto de los presupuestos participativos en la reducción de la pobreza sugieren un efecto positivo en la reducción de la mortalidad infantil (Gonçalves, 2014) y un aumento en el acceso a la educación superior (López y Quintero, 2020).

*Investigaciones sobre el impacto de los presupuestos participativos en mejorar la gestión pública indican que estos funcionan y operan diferente según el contexto social, económico, cultural o político del territorio donde se implementan*

La literatura sobre los presupuestos participativos en Colombia y se ha centrado en el análisis de estudios de caso, siendo ciudades como Pasto, Medellín, Bogotá, y Barranquilla las más estudiadas. Sin embargo, existen pocos estudios a nivel nacional que documenten lo que sabemos sobre presupuestos participativos y su incidencia en el desarrollo local, lo cual constituye una oportunidad para realizar la presente investigación.



A partir de estos antecedentes surgen los objetivos del estudio: analizar si los presupuestos participativos tienen incidencia en el desarrollo local en Colombia e identificar los principales avances y desafíos en su implementación. Para abordar estos objetivos se establecen las siguientes preguntas orientadoras: 1) ¿De qué manera los presupuestos participativos han incidido en el desarrollo local en Colombia? 2) ¿Cuáles son los principales avances y retos que se han presentado en la implementación de los presupuestos participativos en Colombia? El artículo está organizado en tres partes. La primera parte contempla el método y las técnicas que se emplearon para abordar las preguntas orientadoras. La segunda parte presenta los resultados. Por último, se presentan las conclusiones.

## Método

**E**ste estudio se enmarca en un enfoque cualitativo (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018) que tiene como propósito analizar si los presupuestos participativos tienen incidencia en el desarrollo local e identificar los principales avances y desafíos en su implementación. Para lograr esto, en esta investigación se empleó la técnica del análisis documental, que tiene por objetivo presentar el contenido de varios documentos sobre un tema específico de forma ordenada y metódica (Gómez-Gonzalez & Tobón, 2017; Hernández & Tobón, 2016; Torres-Vidales et al., 2023). De acuerdo con Hernández-Sampieri et al. (2014) y Tobón et al. (2015), esta técnica es muy útil en estudios exploratorios ya que le permite al investigador construir un mapa detallado sobre los antecedentes conceptuales y prácticos del tema seleccionado, así como evaluar la calidad de la información.

En ese sentido, para realizar este análisis documental se analizaron artículos, libros, informes de gestión y rendición de cuentas, así como otros documentos relevantes. Tomando como referencia el trabajo de Torres-Vidales et al. (2023), el procedimiento metodológico que se llevó a cabo para el análisis documental consistió en las siguientes fases: 1) búsqueda y revisión de documentos sobre presupuestos participativos en Colombia, b) clasificación de los documentos por año, por tipo de fuente, tipo de buscador, (c) estructuración, síntesis y discusión de los elementos en común, así como las diferencias e importancia de las temáticas identificadas; y, (d) análisis de la revisión en relación con las preguntas orientadoras. La tabla 1 presenta las categorías de análisis que guiaron el análisis documental.

**Tabla 2. Categorías de análisis utilizadas en la investigación**

Categoría	Pregunta guía
<b>Antecedentes de los presupuestos participativos en Colombia</b>	¿Cuáles son los antecedentes de los presupuestos participativos en Colombia?
<b>Contribución de los presupuestos participativos a la generación de desarrollo local</b>	¿Es que los presupuestos participativos han contribuido a la generación de desarrollo local en Colombia? ¿De qué manera?
<b>Estrategias efectivas para implementar los presupuestos participativos en Colombia</b>	¿Cuáles han sido las estrategias efectivas para implementar los presupuestos participativos en Colombia?
<b>Retos de la implementación de los presupuestos participativos en Colombia</b>	¿Qué retos han enfrentado los gobiernos locales para implementar los presupuestos participativos en Colombia?

Fuente: elaboración propia

Como estrategia para identificar los documentos que se incluirían para el análisis, se consultaron diferentes bases de datos y se emplearon las siguientes palabras o términos: “presupuestos participativos en Colombia”, “presupuestos participativos y desarrollo local en Colombia”, “presupuestos participativos en Colombia y su impacto en el desarrollo”, “participatory budgeting in Colombia”, “evaluación de los presupuestos participativos en Colombia”, así como aspectos relacionados con las categorías de análisis del estudio. Frente a los criterios de selección se utilizaron los siguientes: (a) documentos de las siguientes bases de datos: Google Scholar, ScienceDirect, Scielo, Redalyc y Latindex; (b) documentos publicados entre el 2015 y el 2023, y, (c) documentos que abordaran uno o varios elementos de las categorías seleccionadas. En ese sentido, se revisaron los temas centrales de los documentos y la relevancia de sus aportes para responder las preguntas orientadoras del estudio. La tabla 2 resume los documentos seleccionados y analizados para realizar esta investigación.

**Tabla 3. Documentos seleccionados y analizados en la investigación**

Documentos	Relacionados con el tema del estudio	Para contextualizar o complementar	Nivel municipal	A nivel Colombia	Total
Artículos teóricos	X			X	4
Artículos empíricos	X		X	X	12
Libros	X		X		1
Reportes	X	X	X	X	13
Tesis de investigación	X	X	X	X	3
Total					33

Fuente: elaboración propia

## Resultados

A continuación, se presentan los resultados del estudio a través de las categorías propuestas en la tabla 1. Es así como se muestran las diferentes perspectivas identificadas en cada categoría.

### Antecedentes de los presupuestos participativos en Colombia

**E**n Colombia, los presupuestos participativos iniciaron formalmente con la implementación de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la cual, en el artículo 90, establece las disposiciones para la promoción de la participación democrática a través de los acuerdos participativos (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017). Sin embargo, es preciso señalar que el primer ejercicio de presupuestación participativa en Colombia se hizo en 1996 en la ciudad de Pasto con el objetivo de fortalecer los procesos de participación ciudadana y desarrollo local a través del empoderamiento de las comunidades en los cabildos abiertos (Belalcázar et al., 2023a; Belalcázar et al., 2023b). Además, se resalta que desde 1991 existe un marco normativo orientado a fomentar la participación ciudadana, entre los que se encuentran:



- Constitución Política de 1991 (artículos 40 y 103).
- Ley 134 de 1994, “Normas sobre Mecanismos de Participación”.
- Ley 152 de 1994, “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.
- Cabildos abiertos de Pasto en 1995.
- Decreto 111 de 1996, “Estatuto Orgánico del Presupuesto”.
- Decreto 1139 de 2000 donde se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local.
- Ley 850 de 2003, “Veedurías Ciudadanas”.
- Experiencias de presupuestos participativos en el municipio de Marsella (Risaralda) entre 2001-2007.
- Implementación de los presupuestos participativos en Medellín en 2004.
- Ley 1551 de 2012 sobre modernización y funcionamiento de los municipios.

Los resultados de la implementación en Pasto permitieron comprender la utilidad de los presupuestos participativos, así como su potencial para replicarse en otras entidades territoriales (Belalcázar et al., 2023a; Belalcázar et al., 2023b). Por ejemplo, a partir del 2000, la ciudad de Bogotá adoptó elementos de los presupuestos participativos en los procesos de formulación de los Planes de Desarrollo Local (PDL) de las localidades, particularmente en lo referente a la priorización de obras mantenimiento y los programas de inversión social (Castro et al., 2019). De igual manera, en el 2004, la ciudad de Medellín implementó el programa de presupuestos participativos con el objetivo de fortalecer los procesos de participación ciudadana y de desarrollo local (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2012). En el 2021, cerca de 130 entidades territoriales realizaron ejercicios de presupuestación participativa dentro de su planeación (Dias et al., 2021). Se destacan ciudades como Barranquilla, Pereira, Cartagena, Manizales, Barrancabermeja, Bucaramanga, y municipios como Marsella (Risaralda), Pensilvania (Caldas), Mogotes (Santander), Toribio (Cauca), y Sabaneta (Antioquia), por mencionar algunos, como referentes en este proceso (Carrillo, 2018).

*En Colombia, los presupuestos participativos iniciaron formalmente con la implementación de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la cual, en el artículo 90, establece las disposiciones para la promoción de la participación democrática a través de los acuerdos participativos*



Actualmente, los presupuestos participativos en Colombia adoptan los estándares normativos de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 sobre participación ciudadana, así como la normativa asociada con los sistemas de planeación territorial. Este marco normativo garantiza que los presupuestos participativos hagan parte de la estructura de planeación de los municipios, lo cual garantiza su sostenibilidad en el tiempo. En ese sentido, los presupuestos participativos llegan a Colombia para cumplir dos objetivos. Por un lado, incentivar la participación de los ciudadanos en asuntos públicos, y así, fortalecer los procesos democráticos (Betancourt, 2018; Hernández, 2017). Por otro lado, contribuir a la formulación e implementación de políticas públicas en el territorio, en particular en lo referente con los procesos de planeación y seguimiento (Escandon et al., 2015).

Desde su inserción en la planeación local, el presupuesto participativo ha incluido diversos temas, tales como acceso a educación superior, salud, mejoramiento de servicios domiciliarios, mejoramiento de vías, asistencia social, actividades culturales y de recreación, proyectos de emprendimiento, mejoramiento de vivienda, entre otros (Alcaldía de Medellín, 2024; IDPAC, 2023; Muñoz et al., 2021).

## Contribución de los presupuestos participativos al desarrollo local

**E**l desarrollo local está orientado a la generación de capacidades mediante la provisión de bienes y servicios de calidad (Limonta-Montero, 2021). Para el gobierno, esto implica entender a profundidad las necesidades de las personas que viven en los territorios y tener la capacidad instalada a nivel institucional para formular proyectos de inversión que respondan a esas necesidades (Muñoz et al., 2021; Limonta-Montero, 2021). Los estudios revisados para esta categoría sugieren que los presupuestos participativos han logrado promover el desarrollo local en temas como la educación superior, salud, la construcción y mantenimiento de obras públicas, y el mejoramiento de los estándares de calidad de vida en temas como acceso a vivienda (Alcaldía de Medellín, 2024; Carrillo, 2018; Castro et al., 2019; Gómez, 2021).

Frente al tema de educación superior, los presupuestos participativos se han empleado para financiar programas de educación técnica y universitaria. El acceso a la educación superior tiene un efecto positivo en el desarrollo social de un territorio porque contribuye a dinamizar el mercado laboral mediante la creación de empleos (López y Quintero, 2021; Ramírez & Franco, 2016). En ese marco, invertir en la educación superior constituye un insumo importante para generar



capacidades en el territorio, y así, fomentar el desarrollo. En ciudades como Bogotá y Medellín, por ejemplo, se invierten más de 50 mil millones de pesos de los presupuestos participativos en programas de financiamiento a la educación superior (Datos Abiertos, 2024; IDPAC, 2023; Secretaría de Participación Ciudadana - Departamento Administrativo de Planeación, 2021; 2022; Agencia de Educación Superior de Medellín, 2016; 2017; 2018; 2019). En ciudades intermedias, los montos de inversión pueden superar los 10 mil millones de pesos; y en municipios pequeños, estas cifras oscilan entre los mil y cinco mil millones de pesos (Carrillo, 2018; Castro et al., 2019; Gómez, 2021). Estudios sobre el impacto de estos programas en el desarrollo sugieren un efecto positivo en la movilización socioeconómica, en particular para las poblaciones de escasos recursos (López y Quintero, 2021; Ramírez & Franco, 2016).

En cuanto al tema de salud, los presupuestos participativos se han usado para cofinanciar la construcción y mantenimiento de hospitales y centros de salud, así como para la implementación de programas de nutrición infantil, gestación y salud preventiva (Mejía-Merino et al., 2021). En muchos casos, los programas que son financiados con recursos de los presupuestos participativos están orientados a complementar la oferta de bienes y servicios priorizados dentro de los planes de desarrollo territorial (Mejía-Merino et al., 2021). Investigaciones sobre el impacto de programas de salud financiados con recursos de los presupuestos participativos indican un efecto positivo en la reducción de indicadores como la malnutrición y la mortalidad infantil (Mejía-Merino et al., 2021), lo cual sugiere que los recursos están siendo utilizados eficientemente.

---

*El desarrollo local está orientado a la generación de capacidades mediante la provisión de bienes y servicios de calidad*

---

En relación con el tema de la construcción y mantenimiento de obras públicas, se resalta que los presupuestos participativos se han empleado, en su mayoría, para el desarrollo urbanístico (García et al., 2018; Gómez, 2021; Marulanda y Betancur, 2016; Morales-García et al., 2016; Urrea, 2015). En ciudades grandes, los recursos se han direccionado al mejoramiento de la malla vial y a la construcción de obras como colegios, parques, bibliotecas y centros comunitarios, entre otras (Gómez, 2021; Urrea, 2015). En municipios pequeños, los presupuestos participativos se han empleado para la construcción y mantenimiento de vías terciarias, así como para la construcción de obras como salones comunales y polideportivos (Gómez, 2021; Morales-García et al., 2016). La inversión en estas obras ha permitido aumentar no solo el capital físico de los territorios, sino contribuir al fortalecimiento del





capital social y cultural de los mismos, lo que es indispensable para generar desarrollo sostenible.

Frente al mejoramiento de los estándares de calidad de vida, los presupuestos participativos se han usado para aumentar la oferta de otros bienes y servicios que son importantes para las comunidades, pero que no alcanzan a ser prioritizados en la agenda pública de los gobiernos locales. Algunos ejemplos son el acceso a vivienda y a capital financiero (microcréditos y esquemas de ahorro). La literatura sobre el impacto del capital financiero en la reducción de la pobreza indica un efecto positivo: El acceso a bienes financieros como el crédito reduce la probabilidad de caer en pobreza (Cabra, 2022; World Bank, 2022). En ciudades como Medellín, los presupuestos participativos se han usado para financiar proyectos de vivienda de interés social, remodelar el estado de las viviendas, o para acceder a líneas de crédito de inversión para emprendimiento (Medellín Cómo Vamos, 2017; Secretaría de Participación Ciudadana - Departamento Administrativo de Planeación, 2021; 2022). De esta forma, los presupuestos participativos han permitido que las familias (en especial aquellas de escasos recursos) puedan aumentar sus estándares de vida, ampliando de esta manera el alcance de las políticas públicas territoriales, y así, contribuir a la generación de desarrollo local.

---

*Los presupuestos participativos se pueden implementar eficazmente si cuentan con el apoyo de los gobiernos locales y si los ciudadanos los ven como un mecanismo real para incidir en el quehacer público*

---

## Estrategias efectivas para implementar los presupuestos participativos en Colombia

Tras varios años de aprendizajes, la literatura sobre la efectividad de los presupuestos participativos para mejorar la gestión pública local es clara en afirmar que su éxito depende mucho de los arreglos institucionales entre las comunidades y el gobierno local (Choachí-Jaramillo et al., 2020; León et al., 2016; Ocampo-Salazar y Cardona, 2021; Parra y Pinzón, 2015; Vargas et al., 2018). Esto implica la creación de un ecosistema en el que se puedan intercambiar ideas, debatir y proponer soluciones para las diferentes problemáticas que enfrenta el territorio.



De esta manera, los presupuestos participativos se pueden implementar eficazmente si cuentan con el apoyo de los gobiernos locales y si los ciudadanos los ven como un mecanismo real para incidir en el quehacer público (Choachí-Jaramillo et al., 2020; León et al., 2016; Ocampo-Salazar y Cardona, 2021; Parra y Pinzón, 2015; Vargas et al., 2018). En general, y tomando como referencia los estudios revisados, las estrategias más eficientes para la implementación de los presupuestos participativos en Colombia se caracterizan por la existencia de un aparato institucional fuerte y el empoderamiento de la comunidad para organizar el proceso (Choachí-Jaramillo et al., 2020; León et al., 2016; Ocampo-Salazar y Cardona, 2021; Parra y Pinzón, 2015; Vargas et al., 2018). En relación con el diseño institucional, es necesario que exista un marco normativo territorial que defina el alcance y los lineamientos básicos de los presupuestos participativos. Esto implica la elaboración de acuerdos distritales o municipales que reglamenten el uso de los presupuestos participativos en la planeación territorial, así como la creación de dependencias al interior del gobierno local responsables de hacer seguimiento a su ejecución. En cuanto al liderazgo comunitario, se resalta la importancia de que sea la comunidad quien lidere los procesos de los presupuestos participativos porque esto garantiza la inclusión de múltiples actores del territorio, en especial aquellos que han sido excluidos, y el compromiso de la comunidad por hacer control social.

## **Retos de la implementación de los presupuestos participativos en Colombia**

A pesar de los avances en la implementación de los presupuestos participativos en Colombia, existen importantes desafíos. En general, se identifican tres grandes retos: primero, aumentar los recursos de los presupuestos participativos; segundo, capacitar a la ciudadanía de los territorios en asuntos públicos, en particular sobre el ciclo de la gestión; y tercero, incentivar la participación de los sectores más vulnerables de los territorios. Frente al tema de incrementar los montos de los presupuestos participativos, se resalta que, en Colombia, se destina el 5% del presupuesto de inversión para estos procesos. Los estudios revisados indican que los recursos de los presupuestos participativos están atacando temas que son prioritarios para la comunidad (algunos que no se ven desde la planeación del gobierno central), y que, por lo tanto, han contribuido al desarrollo local (Belalcázar et al., 2023a; 2023b; Carrillo, 2018; Castro et al., 2019; Gómez, 2021; Hernández, 2017; Marulanda y Betancur, 2016). Por ejemplo, la creación de fondos para el financiamiento de la educación superior o el acceso a capital financiero para la compra de vivienda de interés



social han permitido que muchas familias mejoren su calidad de vida, en particular aquellas de escasos recursos. Bajo ese panorama, es posible que incrementar los montos de los presupuestos participativos permita la priorización de otros temas de interés para el territorio o la ampliación de cobertura a temas ya priorizados.

En relación con el tema de capacitación ciudadana en asuntos públicos, es importante señalar que una de las razones que explican los bajos niveles de participación ciudadana en política es la falta de información o la existencia de asimetrías de información frente a lo que hacen los gobiernos locales (Betancourt, 2018; Muñoz et al., 2021). Esto puede dificultar los procesos de identificación de necesidades y problemáticas territoriales, así como la priorización de proyectos. Es posible, por ejemplo, que se traigan a discusión problemáticas o necesidades que ya han sido atendidas por los gobiernos locales, pero que la gente no conoce. En ese sentido, uno de los desafíos de la implementación de los presupuestos participativos es generar capacidades en la ciudadanía sobre lo público, en particular sobre los ciclos de la gestión pública y el papel de los gobiernos locales (Belalcázar et al., 2023a; 2023b; Betancourt, 2018; Muñoz et al., 2021).

En cuanto a incentivar la participación de los sectores más excluidos, se resalta la importancia de que los sectores más vulnerables de los territorios tengan representación en los presupuestos participativos (Choachí-Jaramillo et al., 2020; Limonta-Montero, 2021; Morales-García, 2016). Esto constituye un reto porque existe un costo de oportunidad alto para aquellas familias que deben desplazarse a lugares lejanos para participar de estos procesos. En ese sentido, los estudios revisados recomiendan que los gobiernos locales implementen estrategias que faciliten la participación a los sectores más pobres de los territorios. Esto no solo puede beneficiar la construcción de una visión colectiva de desarrollo local, sino que puede servir como mecanismo para prevenir la captura de intereses por parte de grupos organizados políticamente (Choachí-Jaramillo et al., 2020; León et al., 2016; Limonta-Montero, 2021; Morales-García, 2016; Ocampo-Salazar y Cardona, 2021). Además, esto puede contribuir a que los presupuestos participativos conserven ese elemento de justicia social y redistribución del poder público con el que se crearon, y puedan generar desarrollo local.

## Discusión

**L**a evidencia analizada en este estudio sugiere que los presupuestos participativos inciden en el desarrollo local, ya que están orientados a mitigar las problemáticas sociales y necesidades de las comunidades en los territorios, en especial aquellas que no son identificadas desde el gobierno local. De esta manera, los presupuestos participativos complementan o amplían el alcance de los proyectos o programas contenidos en los planes de desarrollo territorial. Esto es importante porque sugiere que los presupuestos participativos están diseñados para evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar la inversión pública.

Los documentos revisados resaltan el rol de los presupuestos participativos en el fortalecimiento de la gobernanza local. Debido a que son las comunidades quienes se organizan para debatir y priorizar los temas del presupuesto participativo, estas asumen un papel protagónico en la transformación gradual del territorio. Así, las comunidades se convierten en agentes de cambio para sus territorios al posicionarse como actores clave en el ciclo de la gestión pública. De acuerdo con los estudios revisados, esto se da porque los presupuestos participativos les brindan a las comunidades la oportunidad no solo de expresar y compartir sus necesidades, sino también de contribuir a la construcción de la agenda pública en el territorio. Participar en la toma de decisiones sobre la distribución de una parte del presupuesto municipal contribuye al empoderamiento institucional y a despertar un sentido de responsabilidad social por lo público, particularmente en relación con el cuidado de los recursos públicos.

*La evidencia analizada en este estudio sugiere que los presupuestos participativos inciden en el desarrollo local, ya que están orientados a mitigar las problemáticas sociales y necesidades de las comunidades en los territorios, en especial aquellas que no son identificadas desde el gobierno local*

Aunque la evidencia sugiere que los presupuestos participativos son un instrumento efectivo para fortalecer la gestión pública y el desarrollo, su implementación ha sido gradual. Se destacan los esfuerzos que las entidades territoriales han realizado por incluir los presupuestos participativos dentro de su planeación territorial, pero es importante considerar los potenciales beneficios que podría tener para el desarrollo regional si más entidades territoriales adoptaran los presupuestos participativos como una buena práctica para focalizar el gasto público.



Los estudios revisados resaltan que las principales dificultades en la implementación de los presupuestos participativos son el contar con un aparato institucional fuerte y el liderazgo de la comunidad. Es posible que sea necesario fortalecer las capacidades de las entidades territoriales no solo en procesos de planeación y seguimiento, como lo vienen haciendo de manera efectiva entidades como el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, sino también en el uso de los presupuestos participativos como herramienta para territorializar la inversión. Esto permitiría fortalecer la capacidad instalada en los territorios para *implementar y evaluar* políticas públicas que contribuyan a reducir la pobreza y a aumentar la equidad social. Igualmente, capacitar a las entidades territoriales sobre el uso de los presupuestos participativos como herramienta de gestión pública podría contribuir a incrementar la participación ciudadana tanto en los ejercicios de priorización de la inversión pública como en las prácticas de control social.

## Limitaciones

**A**nque las revisiones documentales ofrecen una oportunidad metodológica para analizar y sintetizar información sobre un tema, convirtiéndolas en herramientas útiles para la realización de estudios exploratorios, tienen importantes limitaciones. Una de las principales limitaciones de esta investigación es la selección de las bases de datos que se emplearon para la búsqueda de la información. La inclusión de bases de datos genéricas dificultó el proceso de identificación de documentos especializados sobre el tema. Otra limitación de esta investigación es que la mayoría de los estudios sobre presupuestos participativos en Colombia son a nivel municipal, lo cual generó dificultades durante el proceso de búsqueda de información. Una recomendación para futuras investigaciones es realizar una revisión sistemática donde se incluyan bases de datos especializadas. Asimismo, realizar una evaluación de resultados a nivel nacional sobre el uso de los presupuestos participativos en la planeación territorial sería de gran utilidad para estimar sus efectos en diferentes dimensiones del desarrollo y de la gestión pública.

## Conclusión

En conclusión, esta investigación sugiere que los presupuestos participativos han contribuido al desarrollo local en Colombia. De acuerdo con los documentos revisados, esto se ha logrado porque los presupuestos participativos se han focalizado en la provisión de bienes y servicios básicos de calidad en los territorios, insumos fundamentales para la generación de capacidades y el goce efectivo de libertades. Además, los presupuestos participativos se han convertido en una herramienta efectiva para incentivar la participación ciudadana en asuntos públicos.



## Referencias

- Ahmad, M. & Abu Talib, N. (2015). Empowering local communities: Decentralization, empowerment and community driven development. *Qual Quant* 49, pp. 827-838.  
<https://doi.org/10.1007/s11135-014-0025-8>
- Agencia de Educación Superior de Medellín. (2016). *Análisis diagnóstico de la situación y las políticas de educación superior en Medellín*.  
[http://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2017/03/DIAGNOSTICO\\_SITUACION\\_Y\\_POLITICAS\\_v2.pdf](http://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2017/03/DIAGNOSTICO_SITUACION_Y_POLITICAS_v2.pdf)
- Agencia de Educación Superior de Medellín. (2017). *Informe de gestión 2017*.  
[http://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2015/12/INFORME\\_DE\\_GESTION\\_SAPIENCIA\\_2017.pdf](http://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2015/12/INFORME_DE_GESTION_SAPIENCIA_2017.pdf)
- Agencia de Educación Superior de Medellín. (2018). *Informe de gestión 2018*.  
[http://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-gesti%C3%B3n-2018\\_Sapiencia.pdf](http://www.sapiencia.gov.co/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-gesti%C3%B3n-2018_Sapiencia.pdf)
- Agencia de Educación Superior de Medellín. (2019). *Educación superior en cifras*.  
<http://www.sapiencia.gov.co/observatorio-educacion-superior-en-cifras/fondocamino-4-2-2-2-4-2-3/>
- Alcaldía de Medellín. (2024). *Presupuestos participativos*. Medellin.gov.co.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://62538116fc901bb1a39d8fe3f700421>
- Bardach, E. (2011). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th Ed). CQ Press College.
- Belalcázar, N., Rosero, M. y Rosero, P. (2023a). Estado del arte del presupuesto participativo en el corredor oriental de Pasto. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 14(1).  
<https://doi.org/10.21501/22161201.4003>
- Belalcázar, N., Rosero, M. y Rosero, P. (2023b). *El impacto social del presupuesto participativo en Pasto: 25 años después de su implementación*. Experiencia corredor oriental 1995-2018. Editorial UNIMAR.
- Betancourt, G. (2018). Democracia participativa versus democracia territorial: Participación, autonomía y desarrollo municipal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 20.  
<https://www.redalyc.org/journal/5038/503858291008/>
- Bhatnagar, D., Rathore, A., Moreno, M., & Kanungo, P. (s.f.). *Empowerment case studies: Participatory budgeting in Brazil*. World Bank Group.  
[https://archive.epa.gov/international/jius/web/pdf/14657\\_partic-budg-brazil-web.pdf](https://archive.epa.gov/international/jius/web/pdf/14657_partic-budg-brazil-web.pdf)
- Cabannes, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: Municipal practices and evidence from the field. *Environment & Urbanization*, 27(1), pp. 257-284.  
<https://doi.org/10.1177/0956247815572297>
- Cabannes, Y. & Lipietz, B. (2015). The democratic contribution of participatory budgeting. *International Development*. London School of Economics. Working Paper Series 2015, No. 15-168.  
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/224794/1/wp168.pdf>

Cabannes, Y. (2019). *Participatory budgeting: A powerful and expanding contribution to the achievement of SDGs and primarily SDG 16.7*. Gold Policy Series.

[https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/02\\_policy\\_series-v3.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/02_policy_series-v3.pdf)

Cabra, H. (2022). *Understanding the Relationship among Durable Goods, Academic Achievement, and School Attendance in Colombia*. Graduate College Dissertations and Theses. 1534. University of Vermont.

<https://scholarworks.uvm.edu/graddis/1534>

Carrillo, M. (2018). *Factores asociados a la participación ciudadana en el presupuesto participativo del gobierno local* [Tesis de Maestría en Desarrollo Social, Universidad del Norte]. Repositorio Institucional Universidad del Norte.

<https://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/8674/137811.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Castro, D., Guavita, L. y Martín, S. (2019). Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: Una perspectiva nacional e internacional. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, pp. 151-176.

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.77200>

Choachí-Jaramillo, A., Gutiérrez-Uribe, M., Galvis, S. y Atehortúa, F. (2020). Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: Viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. *EL AGORA USB*, 20(1).

<https://doi.org/10.21500/16578031.4644>

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Datos Abiertos Bogotá. (2024). *Presupuestos participativos Bogotá, D.C.*

<https://datosabiertos.bogota.gov.co/en/dataset/presupuestos-participativos-bogota-dc>

Decreto 1139 de 2000. (2000, 29 de diciembre). “Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local”. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4362&dt=S>

Decreto Ley 111 de 1996. (1996, 15 de enero). “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”. Presidencia de la República. Diario oficial No. 42.692.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0111\\_1996.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html)

Dias, N. (2014). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. In-loco.pt.

[http://www.in-loco.pt/upload\\_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf](http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf)

Dias, N., Enríquez, S., Cardita, R., Julio, S., y Serrano, T. (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*. Epopeia Books.

<https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2020.html>

Escandon, M. y Velasquez, L. (2015). Accountability social en Colombia: Oferta institucional y demanda ciudadana. *Colombia Internacional*, 83, pp. 269-294.

European Parliamentary Research Service. (2016). *Participatory budgeting: An innovative approach*. European Parliament.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573894/EPRS\\_BRI\(2016\)573894\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573894/EPRS_BRI(2016)573894_EN.pdf)



García, S., Smith, H., Coupe, F. y Rivera, H. (2018). City profile: Medellin. *Cities*, 74, pp. 354-364.

<https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.12.011>

Gómez-Gonzalez, J. y Tobón, S. (2017). Análisis documental de los proyectos formativos en educación básica: Metodología, experiencias y beneficios. *Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo*.

<http://www.eumed.net/rev/atlante/2017/10/proyectos-formativos-educacion.html>

Gómez, C. (2021). *Origen, experiencias, dificultades, y retos de los presupuestos participativos en Colombia*. [Tesis de Maestría en Derecho de Estado con Énfasis en Gobierno y Desarrollo de las Entidades Territoriales]. Repositorio Institucional Externadista.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/12618e2e-a784-4685-a843-592c72784098/content>

Gonçalves, S. (2014). The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, 53, pp. 94-110.

<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>

Halachmi, A. & Holzer, M. (2010). Citizen participation and performance measurement: Operationalizing democracy through better accountability. *Public Administration Quarterly*, 34(3), pp. 378-399.

<https://www.jstor.org/stable/41288353>

Hernández-Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, L. (2014). *Metodología de la investigación*. (6a. Ed). McGraw Hill.

Hernández, J. (2017). Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de rendición de cuentas y consejos territoriales de planeación. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 17(32).

<https://doi.org/10.22518/16578953.818>

Hernández, H., Tobón, S. (2016). Análisis documental del proceso de inclusión en la educación. *Rai Ximhai*, 12(6), 399-420.

<https://www.redalyc.org/pdf/461/46148194028.pdf>

Hernández-Sampieri, R., Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw Hill Education.

IDPAC. (2023). *Informe de gestión 2023*.

<https://www.participacionbogota.gov.co/sites/idpac/files/rendicion-de-cuentas/informe-de-gestion-vigencia-2023.pdf>

Ingram, G. (2022). *Locally driven development: Overcoming the obstacles*. Brookings Global Working Paper 173. Brookings Institute.

<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/05/Locally-Driven-Development.pdf>

Jäntti, A., Paananen, H., Kork, A.-A. & Kurkela, K. (2023). Towards interactive governance: Embedding citizen participation in local government. *Administration & Society*, 55(8), pp. 1529-1554.

<https://doi.org/10.1177/00953997231177220>

Ley 1551 de 2012. (2012, 6 de julio). "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". Congreso de la República. Diario oficial No. 48.483.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html)

Ley 850 de 2003. (2003, 18 de noviembre). "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas". Congreso de la República. Diario oficial No. 45.376.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0850\\_2003.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0850_2003.html)

Ley 152 de 1994. (1994, 15 de julio). "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo". Congreso de la República. Diario oficial No. 41.450.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html)

Ley 134 de 1994. (1994, 31 de mayo). "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana". Congreso de la República. Diario oficial No. 41.373.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0134\\_1994.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html)

León, A., Hincapié, L. y Villa, G. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE (Santiago)*, 42(125), pp. 205-224.

<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100009>

Limonta-Montero, R. (2021). La fiscalidad participativa y la economía social solidaria. *Revista de Derecho Fiscal*, 19.

<https://doi.org/10.18601/16926722.n19.04>

López, S. y Quintero, D. (2020). Impactos iniciales del presupuesto participativo en la financiación de la educación superior: Evidencia para Medellín (Colombia). *Gestión y Política Pública*, XXIX(1), pp. 163-222.

<https://doi.org/10.29265/gyp.v29i1.660>

Marulanda, G. y Betancur, M. (2016). *El presupuesto participativo en la ciudad de Medellín: una mirada desde la gobernanza. El caso de las comunas 3 y 8 en el periodo 2012-2015*. [Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas]. Repositorio Institucional Universidad EAFIT.

[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11315/GabrielAngel\\_MarulandaLondone\\_MariaEugenia\\_BetancurtPerez\\_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11315/GabrielAngel_MarulandaLondone_MariaEugenia_BetancurtPerez_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Medellín Cómo Vamos. (2017). *Informe de calidad de vida de Medellín 2017*. Medellincomovamos.org.

<https://www.medellincomovamos.org/download/documento-informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2018/>

Mejía-Merino, C., Noreña-Herrera, C., Flórez-Vanegas, S., Marín-Uribe, A., Lopera-Velásquez, V. (2021). Evaluación de la intervención "malnutrición por exceso de peso en la primera infancia" con base en el modelo de teoría del cambio, Medellín, Colombia. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 39(1).

<https://doi.org/10.17533/udea.rfnsp.e340565>

Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), pp. 275-293.

<https://doi.org/10.1177/0020852311399851>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2017). *Lineamientos para la realización de presupuestos participativos haciendo usos de medios electrónicos*.

[https://estrategia.gobienonlinea.gov.co/623/articles-8240\\_recurso\\_2.pdf](https://estrategia.gobienonlinea.gov.co/623/articles-8240_recurso_2.pdf)



Morales-Garcia, A., Tabares-Ochoa, C., Angel-Gomez, L. y Agudelo-Hincapi, Z. (2016). Investigación-acción y educación popular. Opciones de Jóvenes de Medellín para la comprensión y transformación de sus entornos barriales. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(2).

<https://www.redalyc.org/journal/773/77346456054/>

Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(1), pp. 1-19.

[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10015-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10015-8)

Moser, C. (2006). *Asset-based approaches to poverty reduction in a globalized context: An introduction to asset accumulation policy and summary of workshop findings*. Global Economy and Development Working Paper No. 01.

<https://ssrn.com/abstract=1011176>

Moser, C. y Dani, A. (eds.). (2008). *Assets, livelihoods, and social policy*. New Frontiers of Social Policy 45396. World Bank.

<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6995-1>

Muñoz, L., Ayuque, O., Muñoz, K. y Ramírez, R. (2021). Participatory budgeting in the Latin American context. *Revista Latinoamericana de la Educación*.

<https://doi.org/10.31876/ie.vi.150>

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín. (2012). *Reporte breve No. 3: Presupuesto participativo*.

<https://www.concejodemedellin.gov.co/informe breve deg3nbsppresupuestoparticipativo2012/>

Ocampo-Salazar, C. y Cardona, J. (2021). La quinta dimensión del poder: Analítica de la gubernamentalidad en los estudios organizacionales. Estudio de caso del municipio de Medellín, Colombia. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 31(79).

<https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91897>

OECD. (2022). *Dispelling myths about participatory budgeting across levels of government*. OECD Publishing.

<https://www.oecd.org/tax/federalism/participatory-budgeting-note.pdf>

OECD, Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*.

<http://dx.doi.org/10.18235/0012850>

Parra, E. y Pinzón, N. (2015). Entre la representación y la movilización: Escenarios de participación en Colombia (1991-2014). *Reflexión Política*, 17(34), pp. 60-73.

Pineda, C. y Pires, V. (2021). ¿Es suficiente la voluntad política para que tenga éxito el presupuesto participativo? *Administración & Desarrollo*, 51(1), pp. 125-147.

<https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.6>

Ramírez, M. y Franco, M. (2016). Presupuesto participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín. *Reflexión Política*, 18(35), pp. 1-16.

<https://www.redalyc.org/journal/110/11046399011/>



Ratner, S. (2019). *Wealth creation: A new framework for rural economic and community development*. Routledge Taylor & Francis Group.

Resolución No. 5392 de 2019. (30 de abril del 2019). Agencia de Educación Superior de Medellín.  
<https://noticias.unad.edu.co/images/RESOLUCION-5392-PP-REGLAMEN-TO-ABRIL-30-DE-2019.pdf>

Rodríguez, D., Páez, A., Román, D. y Rodríguez, E. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: Una revisión sistemática. *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 26(1), pp. 198-214.  
<http://www.doi.org/10.36390/telos261.13>

Sanguinetti, P. (2010). Descentralización y desarrollo local. En: Villar, L. y Sanguinetti, P. (Coords.). *Desarrollo Local: Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y las regiones*. Reporte de Economía y Desarrollo. Corporación Andina de Fomento (CAF).

Schneider, A. & Goldfrank, B. (2002). *Budgets and ballots in Brazil: Participatory budgeting from the city to the state*. Institute of Development Studies.  
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08d32e5274a31e00016e0/wp149.pdf>

Schneider, M. (2004). Promoting democracy through decentralization and strengthening local governance: USAID's approach and experience. En: Campbell, T. & Fuhr, H. (Eds.). *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case studies from Latin America*. World Bank Group.  
<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=2ac694b2c95f1fe5bce-6209c781a49c8585412ef#page=7>

Secretaría de Participación Ciudadana – Departamento Administrativo de Planeación. (2021). *Implementación del programa de planeación local y presupuesto participativo 2021*. Alcaldía de Medellín-Secretaría de Participación Ciudadana.  
<https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-participacion-ciudadana/planeacion-local-y-presupuesto-participativo/haz-seguimiento/>

Secretaría de Participación Ciudadana – Departamento Administrativo de Planeación. (2022). *Implementación del programa de planeación local y presupuesto participativo 2022*. Alcaldía de Medellín-Secretaría de Participación Ciudadana.  
<https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-participacion-ciudadana/planeacion-local-y-presupuesto-participativo/haz-seguimiento/>

Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, 35(2), pp. 153-169.  
<https://www.jstor.org/stable/2662642>

Sen, A. (1984). The living standard. *Oxford Economic Papers*, 36, pp. 74-90.  
<https://www.jstor.org/stable/2662838>

Sen, A. (1993). Capability and well-being. En: M. Nussbaum & Sen A. (Eds.). (1993). *The Quality of Life*. Clarendon Press – Oxford University Press.

Sen, A. (1995/2021). *Nuevo examen de la desigualdad [Inequality reexamined]*. Alianza Editorial.

Shah, A. (2007). *Participatory budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. World Bank Group.  
<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/873a7bb8-8cde-591c-9ff0-4ea-66fcc298b>



Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. & Allegretti, G. (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation* 8(2), pp. 1-32.  
<https://doi.org/10.16997/jdd.141>

Stacy, C., Fedorowicz, M. & Dedert, R. (2022). *Best practices for inclusive participatory budgeting*. Urban Institute.  
<https://www.urban.org/sites/default/files/2022-09/Best%20Practices%20for%20Inclusive%20Participatory%20Budgeting.pdf>

Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment & Urbanization*, 13(1), pp. 159-184.  
<https://doi.org/10.1177/095624780101300112>

Tobón, S., Guzmán, C.E., Hernández, J.S. y Cardona, S. (2015). Sociedad del conocimiento: Estudio documental desde una perspectiva humanista y compleja. *Revista Paradigma*, XXXVI (2).  
<http://ve.scielo.org/pdf/pdg/v36n2/art02.pdf>

Torres-Vidales, I., Andrade-Lárraga, C., Aguilar-García, R. y Martínez-Corona, J. (2023). Modelo de educación dual a nivel superior: Un análisis documental. *Tecnología, Ciencia y Estudios Organizacionales*, 5(8), pp. 20-34.  
<https://doi.org/10.56913/teceo.5.8.20-34>

United Nations. (2022). *The sustainable development goals report 2022*. United Nations.  
<https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf>

Urrea, A. (2015). Medellín, Colombia nombrado la ciudad innovadora del año en WSJ y Citi Global Competition 2013. *Revista Científica Horizonte Empresarial*, 1(2).  
<https://revistas.uss.edu.pe/index.php/EMP/article/view/142>

USAID. (2019). *Impact evaluation: Critical challenges/promising solutions*. Usaid.  
[https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00WFBB.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00WFBB.pdf)

Vargas, M., Ramírez, M. y Chinkousky, M. (2018). Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín. *Reflexión Política*, 21(41).  
<https://doi.org/10.29375/01240781.3320>

Williner, A. y Martínez, M. (2023). *Políticas públicas integrales: El caso de las políticas de desarrollo territorial*. Naciones Unidas, CEPAL & Cooperación Española.  
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c99c8133-c0cb-49a1-92d3-08ac-8407ba7e/content>

World Bank. (2022). *Poverty and shared prosperity 2022: Correcting course*. World Bank Group.  
<https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>



# El Plan de Desarrollo de la gente

**Federico Gutiérrez Zuluaga**

Alcalde de Medellín (2024-2027)

Correo electrónico: federico.gutierrez@medellin.gov.co



**E**l 29 de octubre de 2023, los ciudadanos de Medellín me dieron el honor de volver a ser su alcalde. Y desde el primer día nos dedicamos a resolver los grandes problemas que heredamos.

Nuestra responsabilidad trascendía a cumplir indicadores, no podíamos pensar solo en inauguraciones de obras. Debíamos acabar la división en nuestra ciudad, unir de nuevo a nuestra gente y transformar los sentimientos negativos en positivos.

Llevamos un poco más de cinco meses trabajando articuladamente para sacar a Medellín adelante y llevarla a un siguiente nivel. Sabíamos que necesitábamos de todos para que Medellín floreciera de nuevo y para cumplir nuestro propósito de entregar en cuatro años una ciudad unida.

---

*Medellín, con todas sus capacidades como Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación, está destinada a convertirse en un faro de progreso en Colombia y Latinoamérica*

---

Nos enfocamos en traer de vuelta, y de manera reforzada, la alianza entre la universidad, la empresa y el Estado. Lo que nunca se debió haber acabado regresó con mayor convicción y vocación de mejorar. Por eso a esa mesa de tres patas (universidad, empresa y Estado) le agregamos una cuarta que le dé fortaleza: la sociedad civil.

Medellín, con todas sus capacidades como Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación, está destinada a convertirse en un faro de progreso en Colombia y Latinoamérica. Pero queríamos hacerlo de la mano de la gente, hacerlo juntos y que este esfuerzo se reflejara en la hoja de ruta de la ciudad para los próximos años, en nuestro Plan de Desarrollo.

Y así lo hicimos: el 29 de febrero le entregamos al Consejo Territorial de Planeación el anteproyecto del *Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027: Medellín Creemos en Vos*. Un gran propósito de ciudad, una construcción conjunta, un ejercicio participativo.

Este reto es y seguirá siendo un acto de amor por Medellín y una reafirmación de que necesitamos trabajar en equipo para recuperar nuestra ciudad, al tiempo que, juntos, la llevamos al siguiente nivel.

La visión estratégica de nuestro Plan de Desarrollo Distrital está planteada en dos sentidos. Uno, que nos obliga a aliviar dolores que tienen que ver con temas muy básicos del deber ser de una administración. Las basuras, el hambre,



la seguridad, la atención de los niños de Buen Comienzo, la autonomía de las mujeres. Y otro en el largo plazo, muy en línea con el pensamiento de las economías emergentes. Creemos que no hay que inventarnos nada nuevo, sino poner el sector público al servicio de las dinámicas que ya se mueven en la ciudad, como las industrias creativas, para así hacer apuestas que detonen el desarrollo.

Pero no hay nada más estratégico para nosotros que lo social. Por eso trabajamos incansablemente para construir un Plan de Desarrollo que fuera el de la gente, un compromiso con la ciudadanía y una gran responsabilidad con sus necesidades.

Los 5 pilares, 109 programas, 498 indicadores de producto y 124 indicadores de resultado que entregamos fueron el resultado de un ejercicio riguroso. Durante 15 días nos reunimos con más de 8 mil personas en cada rincón de Medellín.

Visitamos nuestras 16 comunas y 5 corregimientos; fueron 21 encuentros para escuchar, conversar y construir la hoja de ruta que tendremos en nuestros 4 años de gobierno. Realizamos encuentros sectoriales y sumamos más de 280 reuniones donde recibimos propuestas y recomendaciones, 10 mil ciudadanos participaron a través de nuestros canales digitales y nos reunimos con expertos y veedurías.

Una de las participaciones en la construcción del Plan de Desarrollo que más me llena de orgullo es la de los niños y niñas de la ciudad. Para mí, ellos son lo más importante. Me importan sus sueños y quiero acompañarlos a cumplirlos. Quiero que nunca tengan miedo, que no sientan hambre, que puedan estudiar y que sean muy felices en Medellín.

Los niños y las niñas son el futuro y quisimos que nos ayudaran a construirlo. Escuchamos los sueños que tienen para sus colegios, para sus familias, para sus casas, para sus barrios. Y de este ejercicio obtuvimos una perspectiva única sobre los problemas que debemos resolver. Hoy recuerdo los ejercicios que hemos realizado, visualizo los que nos restan y me alegra escribir que valen la pena, que gracias a ellos estamos construyendo el Plan de la gente. Que juntos creemos en un nuevo modelo de ciudad, en una Medellín unida con confianza, transparencia y cultura ciudadana. Una ciudad que apunta al crecimiento económico sustentable, al desarrollo humano integral en ejercicio de los derechos humanos, al urbanismo con vocación social, ambiental y sostenible, a un distrito que detona la vocación en ciencia, tecnología e innovación en un territorio por y para la gente.

Como resultado, nuestro anteproyecto cuenta, por primera vez, con dos componentes adicionales: el Plan Agropecuario Distrital, donde se priorizan las necesidades de los 5 corregimientos, y un capítulo especial de regalías como



fuente de financiación, con recursos de la nación, para programas o proyectos con enfoque diferencial y de género.

Es necesario decir que nuestro es el sentido común. El ejercicio de construcción conjunta del Plan de Desarrollo Distrital nunca se enmarcó en una discusión de izquierda, derecha o centro. Las ideologías dividen, los valores nos unen y en eso hemos trabajado, en lo que nos une. Por eso, los principios orientadores del plan de la gente son valores que tenemos en común: la confianza, la transparencia y la cultura ciudadana.

---

*Los retos son grandes:*

*Medellín necesita y pide bienestar social y progreso económico, cambio social para mayor equidad e igualdad, fortalecer las instituciones y la confianza ciudadana, consolidar el territorio físico, alcanzar la sostenibilidad ambiental y lograr la adaptación, la actualización y la vanguardia tecnológica*

---

Los retos son grandes: Medellín necesita y pide bienestar social y progreso económico, cambio social para mayor equidad e igualdad, fortalecer las instituciones y la confianza ciudadana, consolidar el territorio físico, alcanzar la sostenibilidad ambiental y lograr la adaptación, la actualización y la vanguardia tecnológica. Esperamos solucionar estas y otras problemáticas mediante los enfoques de derechos, diferencia y de resiliencia.

Hoy tenemos la obligación de aliviar esos dolores. Estamos uniendo nuevamente a la ciudad para resolver, entre todos, lo urgente. Sin resolverlo es casi imposible avanzar en asuntos estructurales que detonen el desarrollo. Hablamos, entonces, de proyectos que buscan recuperar el espacio público para que la gente vuelva a estar orgullosa de su ciudad, que pretenden aliviar el hambre, partiendo de la dolorosa realidad de haber cerrado 2023 con el 28% de las familias comiendo menos de tres veces al día. Proyectos que pretenden propiciar condiciones para la autonomía económica de las mujeres, que le apuestan a formular proyectos de vida en la legalidad con los jóvenes más vulnerables de la ciudad y que al final se traducen en salud mental para todos.

Nuestras prioridades no son otras que las prioridades de la gente. Las que construimos con ellos, las que intentan brindar soluciones innovadoras a sus problemáticas, las que responden a sus anhelos, las que buscan su bienestar. A partir de estas prioridades creamos nuestras grandes apuestas para detonar el desarrollo de la ciudad, nuestros proyectos estratégicos.



Cuando hablamos de proyectos estratégicos, se suele pensar en proyectos de infraestructura, un componente de vital importancia, pero hoy en Medellín no existe un mayor proyecto estratégico que el bienestar de la gente.

Hoy no hay algo más urgente que garantizar que nuestra gente tenga un plato de comida sobre su mesa. Con la *Alianza Cero Hambre*, vamos a disminuir el hambre favoreciendo el acceso y consumo de alimentos en la población más vulnerable de la ciudad.

Los niños y las niñas de Medellín son nuestra prioridad. El hambre no sale a vacaciones ni tiene fines de semana y para nosotros no hay un propósito social más importante que garantizar el pleno desarrollo físico y cognitivo de nuestros niños y niñas. Más cuando en la ciudad se presenta la desnutrición crónica infantil más alta en ocho años. Teniendo en cuenta esto, priorizamos el proyecto *Buen Comienzo 365*, no vamos a institucionalizar a los niños y las niñas en la temporada de vacaciones o en fines de semana, sino asegurar que tengan acceso a herramientas pedagógicas en el hogar y a paquetes alimentarios durante todo el año.

Por otro lado, en Medellín se presentó en 2022 la mayor insatisfacción con los espacios públicos de la ciudad. Con *Medellín, Tacita de Plata* le apuntamos a recuperar dichos espacios públicos limpios, en buen estado y agradables para el disfrute de la gente, fortaleciendo la corresponsabilidad y cultura ciudadana.

Planteamos *Tejiendo cuidados para la autonomía económica de las mujeres*, una iniciativa liderada por la primera dama y que busca conectar a mujeres y madres jefas de hogar con empleos de cohesión social, consolidando un verdadero sistema de cuidado que les dé tranquilidad; además de fortalecer sus capacidades y habilidades para el acceso a rutas de autonomía económica.

Una de las problemáticas más graves a la que nos enfrentamos es la deserción escolar. Alrededor de 30.000 niños, niñas y jóvenes desertaron del sistema educativo en los últimos cuatro años. Es una tragedia que no puede pasar de largo. Con la estrategia *En el Colegio Contamos con Vos* estamos disminuyendo la deserción: hemos realizado jornadas intensivas de búsqueda puerta a puerta y, así, 26.000 niños y niñas han regresado a las aulas.

Creemos que es posible consolidar a Medellín como una capital creativa; como el Distrito Cinema e Industria Musical



Creemos que es posible consolidar a Medellín como una capital creativa; como el Distrito Cinema e Industria Musical. La industria musical y audiovisual son grandes jalonadores del ecosistema creativo de la ciudad. El 60% de las empresas culturales de Medellín son de estos dos campos. Estamos creando las condiciones para fortalecer esta industria, para promover la competitividad de las empresas productoras, la especialización de los oficios y la promoción de la ciudad como una gran locación para rodajes de producciones.

No hay mejor política social que la generación de empleo; por eso estamos conectando a los jóvenes de la ciudad a través del uso de las tecnologías de la información, incentivando su desempeño en las áreas de comunicación, el trabajo y la vida. A través de la formación en habilidades digitales, estamos consolidando espacios virtuales para la generación, integración y transferencia de conocimientos en el ecosistema de aprendizaje virtual a través del ecosistema de la Ciudadela Digital Universitaria @medellín.

Como alcalde, como ciudadano, como papá, creo profundamente en el impacto transformador de los jóvenes y queremos brindar oportunidades para jóvenes vulnerables. A través de Parceros estamos creando una red de cuidado y acompañamiento a niños, niñas, y adolescentes y jóvenes en diferentes contextos de vulnerabilidad; por ejemplo, en riesgo de desertar el sistema educativo y de pertenecer a estructuras criminales, jóvenes en riesgo de pertenecer o que ya han tenido algún tipo de vínculo con grupos delincuenciales, y tendremos un nuevo componente de atención: mujeres adolescentes y jóvenes en condición de explotación sexual y prostitución.

Medellín viene atravesando enormes retos en materia de salud mental. El 26% de los ciudadanos considera que su estado de salud mental es regular o malo. Necesitamos avanzar en salud mental, acompañando proyectos de vida. Comenzamos a hacerlo desde el primer día; estamos trabajando en el fortalecimiento de los servicios de salud mental e integrando en todas las instituciones educativas espacios de atención con psicólogos.

El turismo es una de las grandes oportunidades en Medellín, pero debe ser responsable y de valor. Actualmente el turismo representa 7 puntos del PIB en Medellín, genera 90.000 empleos directos y existen más de 9.000 empresas dedicadas al turismo y el entretenimiento. Estas son nuestras diez grandes apuestas. Los proyectos que la misma gente pidió, que conocen, que discutimos con ellos y, sobre todo, que cumpliremos juntos.

Por otro lado, un componente vital para el desarrollo de nuestra ciudad es la infraestructura. Los proyectos que, desde un componente territorial,



dan respuesta a los principales retos del distrito y, a partir de intervenciones físicoespaciales, generan transformaciones integrales a nivel social, económico, ambiental y territorial.

Nuestros proyectos estratégicos de infraestructura están concebidos como intervenciones detonantes que, desde una visión sistémica y un trabajo articulado y concurrente, promoverán los procesos de transformación física necesarios para reencontrar el rumbo de Medellín, hacia un territorio con mejores condiciones de calidad de vida para todos nuestros ciudadanos.

En el Plan de Desarrollo Distrital priorizamos cinco proyectos estratégicos de infraestructura: el Metro de la 80, la Escuela Inteligente, los escenarios deportivos recuperados, Parques del Río Norte, y Unidos por el Agua y Gas.

No puedo dejar de lado que, dentro del proceso de construcción del Plan de Desarrollo, nos propusimos múltiples desafíos para su implementación relacionados con agendas y acuerdos de carácter prioritario para la ciudad. Por tal razón, se definieron algunos sellos que permiten resaltar acciones diferenciales, entre las que están: la Agenda 2030: Objetivos del Desarrollo Sostenible; el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación (DECTI); Proyectos Estratégicos; Acuerdo Ciudadano; Transversalidades Programáticas; Igualdad de Género; Ruralidad; Joven; y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

*En el Plan de Desarrollo Distrital priorizamos cinco proyectos estratégicos de infraestructura: el Metro de la 80, la Escuela Inteligente, los escenarios deportivos recuperados, Parques del Río Norte, y Unidos por el Agua y Gas*

Sin embargo, no todo es positivo. La realidad es que no solo la ciudad está mal. También la información deja mucho que desear. Una de las cosas más lindas y sagradas que tenía Medellín eran sus datos y hasta con eso no dijeron la verdad. Acá ya no solo nos preguntamos ¿dónde está la plata?, sino también ¿dónde están los datos? El descuido es absoluto.

Esta falta de información afectó las líneas base de nuestro Plan de Desarrollo, causando que tuviéramos algunos puntos de partida complejos debido a que los indicadores de 2022 y 2023 fueron alterados. En pocas palabras, hay líneas base que no aplican porque hay indicadores engañosos.

En ese sentido, hemos invitado a los ciudadanos, a las veedurías, a la academia, a los gremios y a los demás actores que quieran ayudarnos en esta tarea,



a construir de manera conjunta unas líneas base realistas que sí reflejen la realidad de Medellín.

El Plan de Desarrollo Distrital, el Plan de la gente, es el primer hito de una construcción colectiva que continúa. Múltiples voces se han sumado para plasmar sus ideas y sus sueños. Lo que resumí en este artículo es la primera versión de nuestra hoja de ruta, pero el proceso participativo no finaliza.

Seguiremos teniendo encuentros y seguiremos escuchando a la ciudadanía a través de nuestros canales digitales. Tendremos más encuentros sectoriales y poblacionales. Seguiremos escuchando cada iniciativa, cada idea, cada concepto que lleven a cabo, lo que contribuirá a la construcción de una ciudad unida, una mejor ciudad.

Organizaciones sociales y culturales; familias; universidades; instituciones de formación, técnicas y tecnológicas; maestros; emprendedores y empresarios; gremios; inversionistas; actores del ecosistema de ciencia, tecnología e innovación; cajas de compensación; medios de comunicación; veedurías ciudadanas; juntas de acción comunal y juntas administradoras locales; campesinos; artistas; niños y niñas; jóvenes; mujeres; personas mayores; población étnica; personas LGBTIQ+; personas con discapacidad; víctimas del conflicto; inmigrantes; servidores públicos, y en general toda la sociedad civil es bienvenida a construir.

Tenemos toda la convicción y todas las ganas de construir juntos; de recuperar a Medellín y de llevarla al siguiente nivel. Juntos, en equipo, de cara a la gente, hemos construido un instrumento, un Plan de Desarrollo que refleja el compromiso de proyectarnos hacia un horizonte de crecimiento económico, desarrollo humano integral y urbanismo con vocación social, ambiental y sostenible.

Mi invitación para toda la ciudad es a seguir aportando elementos para que esta hoja de ruta sea plural y nos permita labrar un camino donde soñar y cumplir los sueños no sea un lujo para nadie.

Vamos a conectarnos entre nosotros y a conectar a Medellín con el mundo. Somos una Alcaldía de puertas abiertas: nos rigen la confianza, la transparencia y la cultura ciudadana. No solo hacemos proyectos para la gente sino con la gente.

El Plan es de la gente, con la gente, la ciudad es de ellos, es de todos.





# Participación social y paz social en tres municipios del Oriente antioqueño

**Andrés Felipe Vargas Giraldo**

Universidad de Antioquia

Profesional en Desarrollo Territorial





## Introducción

**L**os procesos de crecimiento económico desarrollados en la región del Oriente antioqueño entre los años 60 y 70 han generado múltiples impactos de todo orden social, político, ambiental y económico, entre los cuales se destaca el desplazamiento originado por el conflicto armado y la construcción de importantes megaproyectos. El artículo emerge hacia una comprensión de la resignificación del desarrollo local emprendido por las comunidades de los municipios de Cocorná, Granada y San Carlos posteriormente al retorno de su población, donde se despliega un proceso de planeación del desarrollo desde el reconocimiento de la historicidad, capacidades y contextos como territorios; con base en una propuesta de método aplicativo de gestión integral que prioriza la construcción del desarrollo multidisciplinario desde quienes viven, conviven y están presentes con, por y para los territorios.

*Los procesos de crecimiento económico desarrollados en la región del Oriente antioqueño entre los años 60 y 70 han generado múltiples impactos de todo orden social, político, ambiental y económico, entre los cuales se destaca el desplazamiento originado por el conflicto armado y la construcción de importantes megaproyectos*

Los escenarios de crecimiento económico que surgieron entre las décadas de los años 60 y 70 en la región del Oriente antioqueño generaron múltiples impactos sociales, económicos, políticos y ambientales. Entre ellos, se puede identificar el origen del conflicto armado, exponiendo una lucha de poderes sociales, ideológicos y económicos. En ese sentido, los fenómenos sociales vividos en la región durante las décadas siguientes están relacionados con esos procesos de crecimiento económico. Por lo tanto, entender el desplazamiento forzado y todas las acciones victimizantes en el territorio como una acción lineal que depende únicamente del conflicto armado puede ser una falacia; es necesario comprender que las estrategias de crecimiento económico lideradas desde un modelo de desarrollo centralista pueden ocasionar a su vez transformaciones en las dinámicas territoriales. Así, el modelo de crecimiento económico

implementado en Antioquia y Colombia priorizaba intereses particulares sobre las condiciones ambientales, sociales y económicas de los territorios. Igualmente, estas estrategias de desarrollo fueron enfocadas a acciones homogéneas de actuación frente al territorio, donde se priorizaron actividades económicas a gran escala (megaproyectos), dejando a un lado el ejercicio heterogéneo de proyección territorial al que convoca el proceso adecuado del desarrollo territorial. En esta medida, estas intervenciones en municipios del Oriente antioqueño generaron



tensiones locales que poco a poco fueron creciendo hasta que el conflicto armado las catapultó. Esto último dejó a merced a la población civil de los municipios, cambiando de modo drástico las dinámicas y lógicas territoriales.

El concepto de desarrollo, con sus múltiples adjetivos, no ha formalizado o construido una receta o una estrategia para potencializar el desarrollo de manera coherente, legítima, pertinente y congruente con los territorios; de modo que, históricamente, la implementación de políticas y programas de desarrollo que han sido exitosos en unas entidades territoriales terminan siendo fracasos en otras. Esto se debe a que el desarrollo procura ser una construcción societal y no una imposición institucional y estructural donde, en muchas ocasiones, las acciones gubernamentales focalizan el desarrollo a través del crecimiento económico, desentendiéndose de la heterogeneidad territorial y desconociendo los componentes que integra un sistema complejo territorial. Adicionalmente, desde las premisas gubernamentales de este desarrollo clásico de enfoque centralizado, se desatiende en numerosas ocasiones el concepto de descentralización que otorga esa capacidad de autonomía a las entidades territoriales, donde se reduce el accionar del desarrollo con un enfoque coherente al contexto de cada territorio. Por lo tanto, desde el artículo se describirá la importancia de la participación social en la construcción de un desarrollo con enfoque territorial en los municipios de Cocorná, Granada y San Carlos, dado que desde el diálogo entre saberes y conocimientos entre sujetos sociales, en conjunción con las capacidades locales de los municipios, se ha permitido configurar procesos potentes de desarrollo fundados en el objetivo de entender el territorio como un sistema integrador de los múltiples componentes.

El texto expone los procesos de conflicto y retorno a los municipios para posteriormente presentar una línea de cuatro fases aplicativas de gestión territorial en función de la armonización de los procesos académicos y pragmáticos vinculados con las comunidades desde un principio de paz territorial. Así, se adelantó una metodología cualitativa basada en entender el territorio y el desarrollo como procesos construidos por y para los actores sociales de las comunidades, referenciando técnicas de investigación basadas en entrevistas semiestructuradas, recorridos territoriales, revisión documental y observaciones de los tipos participante y no participante. Finalmente, se concluye que el retorno permitió consolidar varios procesos de activación de la participación, la construcción de la paz territorial y la reconstrucción de tejido social a partir del objetivo de cimentar una estrategia de desarrollo acorde a las capacidades y contextos del municipio, siendo esto la oportunidad para promover y fortalecer varias iniciativas comunitarias sustentadas en la premisa de los conceptos del desarrollo local y la gestión territorial.



# Conflicto armado y dinámicas económicas en los municipios de Cocorná, Granada y San Carlos

Los municipios de Granada, San Carlos y Cocorná forman parte de la subregión del Oriente antioqueño, una zona que, para los años 60 y 70, presentaba un escenario de múltiples presiones económicas por la construcción de megaproyectos asociados al desarrollo de un sistema hidroeléctrico que generaría cerca del 33% de la energía del país, según el caso del municipio de San Carlos (Alcaldía de San Carlos, 2016); además del escenario de la construcción de la autopista Medellín-Bogotá como sistema vial de importancia para la conexión estratégica de las dos ciudades más importantes del país. Esto convirtió a gran parte de la subregión del Oriente antioqueño, especialmente los tres municipios referenciados, en puntos estratégicos para la presión social, económica, ideológica y armada de diversos grupos insurgentes que se asentaron en los territorios (Morales-Ríos, 2021). En los informes del Centro Nacional de Memoria Histórica se evidencia que el proceso conflictivo tiene su génesis en parte de la construcción de estos importantes proyectos nacionales, lo que convirtió a gran parte de estos territorios en un punto estratégico de presión estatal por parte de los grupos ideológicos que se alzaron en armas (Sánchez-Gómez, 2011).

Sin embargo, el asentamiento de los grupos armados y la posterior agudización del conflicto no tiene un origen fortuito, sino que es sumamente necesario retornar hasta el periodo histórico de los años 50 y 60, donde, a partir de lógicas capitalistas asentadas en teorías de desarrollo económica surgidas en parte de Europa y Estados Unidos posterior a la Segunda Guerra Mundial, dieron espacio para implementar un modelo de desarrollo económico sin perspectiva de análisis de los contextos y realidades territoriales (Iturralde, 2019); siendo confuso para el Oriente antioqueño, una región heterogénea y rica en diversidad ambiental, social, económica y cultural que estuvo inmersa en la consolidación de megaproyectos originados desde la teoría de la modernización. Esta expone que, para alcanzar el desarrollo, hay que superar varias fases establecidas por las que ya habían recorrido las potencias mundiales, donde se debe transformar una sociedad conforme a las particularidades de las potencias, siendo así un proceso evolutivo, transformador y homogenizante; dejando a un lado la sociedad construida a través de afectos y enfocada más en construir una sociedad cimentada en logros personales (Hernández, 2008).

La implementación de estos modelos de desarrollo en el plano global no ha sido pertinente para todos los contextos territoriales, dado que estos enfoques se



caracterizan por representar un núcleo meramente capitalista y homogéneo; el cual ha rodeado un discurso del desarrollo alrededor de márgenes de acumulación fundadas en el crecimiento económico de los territorios. De tal modo, estos enfoques marginan y desmeritan la posibilidad de integrar modelos emergentes de desarrollo a través de otras perspectivas que atiendan particularidades de la heterogeneidad territorial, donde no necesariamente se busque la acumulación de capital. En este sentido, como lo señala Amartya Sen (1997), el desarrollo representado en acumulación de capital ha generado múltiples sacrificios para las clases obreras, con beneficios para las clases más privilegiadas, puesto que las políticas económicas impuestas por los entes administrativos pretenden reducir las tasas tributarias y obligaciones sociales para los organismos privados manufactureros, con la intención de acelerar el crecimiento económico a través de nuevas inversiones. Por lo tanto, las premisas de estos modelos de desarrollo económico se han construido a través de la continuidad de bajos niveles de vida y de desigualdad social, desde la prioridad de fomentar la aceleración de acumulación de capital.

Con relación a estas teorías, se han presentado algunos asuntos problemáticos que se evidencian en los municipios, entre los que se destacan:

- **Homogenización económica:** En el proceso mismo de la modernización, los países que empezaron a desarrollar esta teoría se enfocaron en la industrialización de las que habían sido precursores las potencias mundiales, donde se busca generalizar la acción conjunta de los países frente al proceso mismo del desarrollo. De esta manera, los países en vía de desarrollo que decidieron adoptar esa teoría desconocían la heterogeneidad de capacidades de todo orden ambiental, físico, social y económico con las que contaban sus entidades territoriales.
- **Incremento de brechas sociales y económicas:** Con base en la premisa de que el agente capitalista era el único actor económico capaz de financiar las inversiones, se limitaba a los demás actores frente a un crecimiento particular económico y social con relación al modelo impuesto. Por lo tanto, el actor con capacidad de incrementar el capital de una forma considerada era el que ya poseía presupuesto para invertir; de tal modo que esto acrecentaría esas brechas socioeconómicas de manera considerable (Gutiérrez, 2007).
- **Autonomía territorial:** Desde la misma apertura económica y con la vinculación del agente capitalista como el único capaz de generar inversión, algunos agentes no correspondientes a los países invirtieron su capital en los territorios; de tal manera que estos perdieron parte de su autonomía debido a que la utilización del capital humano, físico y natural representa beneficios para agentes externos y no representan unos resultados trascendentales en el



desarrollo local de las entidades territoriales. Además, los posibles beneficios económicos generados no son utilizados de manera responsable y legítima, puesto que la inversión en los países plagados por la corrupción representa intereses particulares y no una razonabilidad hacia la inversión pública.

- **Migración de lo rural a lo urbano:** Con relación a las mismas dinámicas territoriales representadas a través de las teorías y su modelo de acumulación de capital caracterizado por formas de crecimiento económico, esto focalizaba hacia un modelo de homogenización de las formas de adaptar el desarrollo. De tal manera, algunas formas de desarrollo local se desagregaban de la misma inversión del capital público. En tal sentido, a partir de la misma desaceleración de la economía local, la población civil de la ruralidad buscaba nuevas formas de subsistencia; entre ellas, la movilización hacia los nodos de estos modelos de desarrollo económico (Vargas, 2023).

## **Retorno y fortalecimiento del tejido social, la territorialidad y la gestión integral de las comunidades de los municipios de Cocorná, Granada y San Carlos**

Entre 2005 y 2010 se posicionaba un escenario con la dinamización institucional y comunitaria del retorno; un proyecto de carácter integral, el cual no solo se preguntaba por el enfoque económico, sino que además establecía ideales de gestión para un retorno con enfoques sociales, políticos, participativos, culturales y ambientales sostenibles a través del tiempo. En tal medida, la intervención de las instituciones en el proceso de reconfiguración de la entidad territorial fue importante desde la aplicación de los programas que buscaban fomentar el retorno de la población civil a los territorios, sin necesariamente desconocer la importancia de la amplia base social desplazada y resistente que disponía de un trascendental interés por reconfigurar y resignificar las formas de vida y las prácticas tradicionales que habían sido fragmentadas en los procesos de conflictividad armada transcurridos en el territorio (Villa, 2016). Así, la base social representante en los municipios fue esencial para el conocimiento, reconocimiento e interpretación de las dinámicas territoriales, con el fin de brindar un buen manejo a las políticas, programas y proyectos de cooperación que fomentaban el retorno a los territorios en hechos de la paz territorial. Por lo tanto, aunque el apoyo institucional de retorno fue importante y trascendental en la consolidación de los distintos programas, se hace necesario resaltar que



las experiencias de retorno en los municipios de Cocorná, Granada y San Carlos también dan cuenta de la forma como, desde las bases sociales, las comunidades representaron esa resiliencia y resistencia en la reconstrucción de su tejido social; de modo que se posicionaron en contra del miedo que implicaba revivir esos diversos momentos de la violencia. Esta ha sido la forma en la que estas experiencias han evidenciado cómo los sujetos sociales del municipio de San Carlos se convirtieron en un sujeto activo que vincula su capacidad independiente del apoyo de figuras económicas institucionales.

La intención de retorno por un alto porcentaje de la población desplazada de los municipios, sin incluso ser beneficiados o apoyados por un programa de retorno, ha implicado que los programas institucionales establecidos en los territorios hayan configurado importantes hechos de incidencia alrededor de la resignificación integral del territorio. Esto se realiza a partir del interés mancomunado de la población retornada vinculada a un preponderante deseo de cohesionar sus formas de vida al territorio de donde fueron desplazados en algún momento, y que particularmente era el escenario cotidiano de sus dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales; señalando ese territorio como el espacio de construcción social desde la consolidación de escenarios de poder, gestión y formas de vida que son sucesivamente consecuentes, sinérgicas y vinculantes con las dinámicas integrales propias de esos espacios de actuación territorial (Montañez y Delgado, 1998).

De este modo, se fueron fortaleciendo hechos importantes vinculados a el tejido social, un proceso que vincula esa capacidad de los sujetos territoriales para agruparse a través de objetivos en común, desde la búsqueda de bienestares mancomunados (Murcia, 2010). Para el caso de los tres municipios, frente a los procesos del mismo desarrollo local, se presentó una vinculación multisectorial entre actores con objetivos diversos, pero con la intención de agruparse como forma de complemento, correlación y correspondencia entre necesidades que, a la postre, se convierte en parte de un aglomerado de objetivos enlazados. Así, se resalta que el tejido social se convierte en una necesidad misma del territorio, además de ser una forma de crear aliados y establecer más fuertemente tanto el objetivo individual como el objetivo afiliado. Aunque se presume mantener la individualidad entre los actores, el mismo dinamismo territorial

*La base social representante en los municipios fue esencial para el conocimiento, reconocimiento e interpretación de las dinámicas territoriales, con el fin de brindar un buen manejo a las políticas, programas y proyectos de cooperación que fomentaban el retorno a los territorios en hechos de la paz territorial*



y las necesidades que van apareciendo obligan a mantener o construir un tejido social fuerte y estable. Por lo tanto, el tejido social se convierte en una necesidad en la proyección de los territorios, a través de todos sus niveles escalares; desde los actores comunales hasta los actores más económicos, políticos y sociales.

Desde la intención de la gestión territorial, con relación al desarrollo local y la territorialidad, el tejido social también permitió conformar ciertas formas de producción, de consumo e intercambio, a partir del mismo conocimiento y reconocimiento de las características territoriales (Machado, 2011). Fue entonces la oportunidad para posicionar una premisa de contemplar la base de lo que se posee territorialmente y así establecer lógicas de gestión y de proyección local, desde la intención de consolidar alianzas a través de objetivos comunes que generaran solvencias en los sectores involucrados. Igualmente, en un plano más voluntario, el tejido social se convirtió en un ideal territorial; siendo este parte de un enfoque de premisas basadas en respeto, colaboración, dignidad, cariño y reciprocidad (Gutiérrez, 2011). Luego, desde un enfoque más particular, se podrá gestar una relación comunitaria como forma de ayuda inmediata a las condiciones precarias que logran padecer algunos habitantes de esa comunidad. Además, permite construir una sociedad no solo basada en el apoyo, sino que, además, demuestra que es necesario crear un ambiente de respeto, compañerismo y paz, donde se resalta el objetivo de consolidar una sociedad de cooperación y coordinación social, dispuesta a defender fuertemente cada decisión que se tome en conjunto. Siendo así, el tejido social brinda una oportunidad para forjar una capacidad de empoderamiento colectivo que va formando una intención lógica de objetivos vinculantes e integrales con los componentes de un territorio, donde se vincula a la proyección de los territorios locales, a través de la intención de agrupar los actores sectoriales:

- Explicar mejor las relaciones intersectoriales y potenciar el trabajo multidisciplinario.
- Permitir integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible; es decir, los aspectos de organización económica, de relación con el medio ambiente natural, de organización social y política. A su vez, una articulación de los elementos culturales del territorio.
- Permitir y gestionar el desarrollo más eficientemente, en colaboración entre actores locales.
- Potenciar la integración de conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático (Machado, 2011, p. 36).

Por otra parte, la territorialidad se convirtió, dentro de los territorios mismos, en esa relación dinámica entre todos los componentes territoriales y aquello



material e inmaterial que es propio del espacio que se habita, se vive y produce (Dematteis y Governa, 2005); siendo la forma de configurar una sinergia armónica entre lugar y el sujeto que se apropiá de este. En este sentido, el concepto toma forma a partir de las prácticas, las tradiciones y las decisiones que posee un sujeto social sobre un espacio neutral (Montañez Gómez, 2001), puesto que se crea una relación activa entre el sujeto social, sus interacciones y sus decisiones con el lugar que se llega a habitar. A la postre, el concepto de territorialidad se agrupa a un conjunto de sentimientos y acciones combinadas que van asociados a un tema de sentido de pertenencia, de amor, de apropiación y de respeto por el territorio donde viven y conviven diariamente. Además, desde la teoría de autores como Montañez y Delgado (1998), los territorios se convierten en esa lógica de ideal a partir de principios de respeto y de gran relación con todos los componentes territoriales.

Los autores mencionados anteriormente formulaan unas teorías lógicas de las distintas aristas que implica la territorialización en una entidad territorial vinculante de una realidad con los municipios señalados:

- El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.
- El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento de este implica el conocimiento del proceso de su producción.
- La actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual.
- En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.
- El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial. (Montañez y Delgado, 1998, p. 122).

Posteriormente, la alternativa del desarrollo local surge a partir de los fallos de procesos de desarrollo más clásicos, los cuales proveían una ausencia de focalización a las necesidades, realidades y potencialidades territoriales. De esta manera, para los años 80 y 90, se crearon alternativas de desarrollo con un mayor énfasis territorial, donde se proyectaron a los territorios desde sus mismas capacidades; además de ser una forma para crear mecanismos más vinculantes, participativos y coherentes con las políticas de desarrollo territorial (Williner et al., 2012).



El concepto de desarrollo local se constituye a partir de un enfoque de reactivación de las capacidades propias e identitarias de los territorios; siendo así una alternativa del desarrollo, cimentada en la potencialización de una estrategia de adaptación a las contextualizaciones de las entidades territoriales, de tal forma que se prioriza la intención de configurar un territorio vinculante, legitimante, participativo y ajustado con sus capacidades territoriales. El desarrollo local se instaura como una construcción colectiva desde lo propio, con potencialidades y capacidades del mismo orden, con el fin de agrupar toda la contextualización en alternativas que impulsen todo lo que integre el territorio. “El desarrollo local se fundamenta en la consolidación de una economía al interior de un territorio; con instituciones, productores, sociedad y recursos que son propios de este espacio” (Boisier, 1999, p. 9).

---

*La alternativa del desarrollo local surge a partir de los fallos de procesos de desarrollo más clásicos, los cuales proveían una ausencia de focalización a las necesidades, realidades y potencialidades territoriales*

---

Finalmente, como señala Alburquerque (2004), el desarrollo local destaca esencialmente los valores territoriales, de identidad y de diversidad; donde estos valores se organizan como un soporte para la conformación de proyectos alternativos de enfoque local, los cuales se configuran a partir de las caracterizaciones de los territorios, desde visiones representadas por los consensos materializados a través de los particulares actores territoriales. Además, desde la perspectiva de Vásquez (2013), se señala a la cohesión social como primordial en la ejecución apropiada de los programas del desarrollo local. Este último se caracteriza por agrupar sistemas multidisciplinarios que interactúan entre sí. Todo lo señalado anteriormente sobre los conceptos armónicos del tejido social, la territorialidad y el desarrollo local, se establece como un compromiso de las comunidades por construir desde, con y para los territorios estrategias mancomunadas de gestión integral desde la comprensión del territorio como un sistema que no prioriza ni trasgredie ningún componente multidisciplinario vinculado a las dinámicas de cada entidad territorial.



# Gestión territorial: acercamiento a un método aplicativo de las comunidades de los municipios de Granada, San Carlos y Cocorná

**D**esde los procesos desarrollados por las comunidades de los tres municipios se empezó a entender el desarrollo como un proceso que debía ser coordinado y ejecutado por quienes conocen, sienten, viven y conviven con él y en el territorio, siendo el surgimiento de una alternativa importante de construcción social del mismo desarrollo, debido a que el empoderamiento social y la participación en la construcción de una estrategia de desarrollo con enfoque local, tiene como objeto configurar un territorio estable, pertinente, legítimo, coherente, con identidad, apropiación y sentido de pertinencia. Además, a través de la gestión territorial, se presume cimentar un territorio con capacidad de razón, elección y autonomía, es decir, con las propias particularidades y potencialidades territoriales se podrá gestar una estrategia de desarrollo local, con enfoques de sostenibilidad económica, social, cultural, política y ambiental.

La gestión territorial es una forma en que se organizan las acciones a través de un plan común de intención comunitaria, desde un proceso de activación participativa que fomente mutuos acuerdos entre los actores que convergen en el territorio. Se provee así la necesidad de configurar planes de acción orientados al buen uso y el aprovechamiento de los recursos, con base en los acuerdos de proyectos en común (González, 2013). Entonces, la acción territorial se podría definir como un proceso que busca instaurar un soporte para el desarrollo de capacidades adaptadas al contexto integral en vista de incentivar la participación y el empoderamiento social de quienes viven y conviven particularmente en los territorios. Además, la gestión territorial se proyecta como una estrategia vinculante para el ordenamiento del mismo desarrollo, a partir de la intención lógica del deseo común, consciente y a través de premisas orientadas a la conservación de los mismos componentes multidisciplinarios.

A partir de todo ello, en los tres municipios se ejecutaron varios proyectos comunitarios elaborados desde las potencialidades, capacidades y su contexto como entidad territorial; de tal forma que se buscó construir un proceso propio que mantuviera esa armonía entre todos sus componentes territoriales. Es decir, se enfocaron en proyectos que no trasgredieran procesos sociales, culturales o ambientales, sino que se buscaba utilizar esa infraestructura natural y antrópica ya establecida, como los cimientos para emprender proyectos que generaran alguna actividad económica, pero sin violentar los demás componentes territoriales.



En tal sentido, desde el desarrollo de este artículo, en los procesos investigativos desarrollados con las comunidades, se establece una ruta metodológica con sus respectivas herramientas y técnicas cualitativas que resaltan ese empoderamiento social, conocimiento territorial, sentido de pertenencia y esa inclinación por configurar pactos sociales orientados y coordinados hacia una construcción conjunta del territorio y del desarrollo de acuerdo con sus capacidades y potencialidades como entidad local.

**Tabla 4. Modelo metodológico de construcción colectiva territorial**

Proceso	Objetivos del proceso	Herramientas y técnicas metodológicas por fases
1. Formas de reconocimiento, apropiación y manejo de los recursos territoriales	<p><b>Objetivo general</b> Indagar a través de una caracterización territorial (recursos físicos y humanos, conocimientos en el territorio, capacidad institucional, concentración de las empresas, imagen y concepto sobre el territorio).</p> <p><b>Objetivos específicos</b> Conocer y reconocer los recursos que hacen parte del territorio: Aspectos de recursos naturales (ríos, montañas, flora y fauna), de capital social (habitantes del territorio), cultural y artístico (murales, danza, teatro) y de equipamientos territorial (medios necesarios para cumplir con las actividades).</p>	<p><b>Entrevistas semiestructuradas</b> Con el fin de construir la caracterización de las capacidades territoriales. Se dirigen a líderes.</p>



Proceso	Objetivos del proceso	Herramientas y técnicas metodológicas por fases
	<p>Apropiarse de ellos, sentirse, cohesionarse entre sí: con el fin de hacer una gestión territorial adecuada basada en la conservación y el aprovechamiento de los recursos, es necesario sentirlo como propio, cuidarlo y aflorar el amor y el sentido de pertenencia del valor incalculable del territorio.</p> <p>Un manejo adecuado y consciente por parte de esos recursos identificados: Posterior al reconocimiento de los recursos sociales, culturales, económicos y ambientales, es importante hacer un manejo oportuno, consciente y estratégico de ellos. Se debe procurar establecer el concepto de sostenibilidad en todos los manejos del recurso.</p>	<p><b>Cartografía social</b> Esta técnica complementa la anterior. Se emplea como una construcción visible del imaginario que tienen los habitantes de los territorios.</p> <p><b>SIG</b> Mapeo gráfico de esa cartografía social a través de SIG (conexiones viales, zonas hidrográficas, producción), además de evidenciar gráficamente los impactos sucesivos de los proyectos.</p>





Proceso	Objetivos del proceso	Herramientas y técnicas metodológicas por fases
2. La cohesión social y su focalización en proyectos locales (consolidación de proyectos de orden local)	<p><b>Objetivo general</b></p> <p>Explorar alianzas que permitan potencializar el proceso con base a la premisa del desarrollo local desde un enfoque de sostenibilidad integral.</p> <p><b>Objetivos específicos:</b></p> <p>Alianzas PPC: es vital establecer mecanismos de desarrollo local de manera invertida; aun así, es fundamental la conjunción de alianzas público-privadas-comunitarias. Instituir las comunidades como núcleo, en cooperación y coordinación con lo público y lo privado, donde se hace necesario el apoyo institucional a partir del acompañamiento técnico y de regulación en los proyectos.</p> <p>Coordinar esfuerzos, pero manteniendo el enfoque de desarrollo local: los esfuerzos establecidos no pueden desvirtuar el mismo proceso de desarrollo, por lo cual el enfoque debe visualizar el territorio como un sistema; es decir, la actuación del desarrollo no debe trasgredir a lo social, cultural y ambiental por mantener los intereses economicistas, sino que se procura trabajar armónicamente como un sistema.</p>	<p><b>Mapeo de actores</b></p> <p>A través de la aplicación Onodo, se procura hacer un mapeo de actores, donde se permita presentar las relaciones que tiene la organización desde las líneas sociales, políticas, económicas y ambientales, con el objetivo de vislumbrar apropiadamente las capacidades de alianzas que tienen con otros actores y cómo potencializar esto.</p>



Proceso	Objetivos del proceso	Herramientas y técnicas metodológicas por fases
<b>3. Desarrollo de capacidades territoriales</b>	<p><b>Objetivo general</b></p> <p>Desarrollar encuentros de intercambio de conocimientos y saberes, lo cual permita consolidar acciones futuras a tomar frente a la potencialización de todas las capacidades que se poseen como entidad territorial.</p> <p><b>Objetivos específicos:</b></p> <p>Potencializar los recursos que hacen parte del territorio: se procura analizar el manejo más productivo mancomunadamente, sin olvidar el objetivo esencial de entender el territorio como un sistema.</p> <p>Aportar desde la individualidad del sujeto territorial: desde el intercambio de conocimientos y la integralidad que convoca un territorio, es preciso aportar en la construcción de estos programas de desarrollo local, a partir de los saberes, costumbres, tradiciones y significados de los recursos; con objeto de aportar trascendentalmente en los cimientos de un territorio estable y sostenible.</p> <p>Elaborar proyectos estratégicos consensuados para el manejo potencial del recurso: con base en discusiones conscientes sobre el manejo pertinente de los recursos, se desarrolla un plan transversal, integral y multidisciplinario del manejo más sensato que se le debe dar al recurso, manteniendo el objetivo claro de la sostenibilidad.</p>	<p><b>Recorridos territoriales</b></p> <p>Se puede utilizar esta técnica para evidenciar las capacidades territoriales y como la posibilidad de apreciar el territorio como un todo o un sistema. En estos recorridos, se pueden hacer actividades de activación de sentidos; por lo tanto, se puede hacer un ejercicio de vivir los sentidos que inspiran las capacidades naturales.</p>





Proceso	Objetivos del proceso	Herramientas y técnicas metodológicas por fases
4. La planeación del desarrollo en el territorio: Formulación en comunidad de un plan de acción para la entidad territorial	<p><b>Objetivo general</b></p> <p>Construir como comunidad un plan de acción que agrupe todas esas intenciones de proyección como entidad territorial.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Formular un manual sobre el manejo adecuado de los recursos territoriales: reconociendo el principal enfoque de entender el territorio como un sistema, se debe incluir un manual enfocado a la protección y el adecuado manejo de todos los componentes territoriales.</p> <p>Elaborar de un plan de desarrollo territorial: se procura construir un plan de acción que vincule las necesidades y las posibles acciones que permitan potencializar sus capacidades como entidad territorial. Por lo tanto, se incluirán temas de prioraria atención como lo es lo social, lo participativo, lo económico, lo educativo y la seguridad (si es que corresponde).</p>	<p><b>Grupos focales</b></p> <p>Estos se enfocan al diálogo de saberes y conocimientos, por lo que se fortalecen y legitiman los procesos que posteriormente se llevaran a cabo.</p> <p><b>Fotografías</b></p> <p>A través de ellas se puede entender más claramente los procesos que se desarrollan en el territorio.</p>

Fuente: Elaboración propia.



## Conclusiones

La gestión territorial implementada a través del desarrollo local busca proveer herramientas y capacidades a las comunidades con el fin de desarrollar partes fundamentales de una sociedad con criterio y con capacidad de elección, donde se presume potencializar el empoderamiento social, la veeduría ciudadana, la participación, la apropiación territorial, el engrosamiento del tejido social, el reconocimiento de su territorio y la posibilidad de proponer y de construir el desarrollo desde los contextos territoriales. Por lo tanto, este proceso de desarrollo local desde la gestión territorial busca establecer como núcleo del ejercicio a la comunidad que vive y convive con y en el territorio.

Se resalta que el desarrollo local no es meramente una representación de sistemas económicos dentro de los territorios; en realidad, propende por ser una alianza intrínseca comunitaria que da valor a los sentidos culturales, sociales y ambientales. Es esencial reconocer el aporte significativo del tejido social y la territorialidad en la consolidación de una estrategia de desarrollo local. La implementación de estas alternativas de desarrollo local, permitieron emprender un enfoque particularizado por parte de las comunidades, siendo así un enfoque que consolidara la posibilidad de ejecutar proyectos dirigidos por quienes conocen sus realidades, sus potencialidades y características como territorio, con el fin de agruparlas no como problemáticas sociales, sino como estrategias de proyección territorial.

En la ejecución adecuada de la planeación del desarrollo local, se debe procurar entender el territorio como un sistema aglomerado de componentes, entre los que se prioriza lo sociocultural, ambiental (ordenamiento territorial espacial), económico (organización de la producción, competitividad, innovación) y las instituciones (gobernanza-gobernabilidad-políticas públicas). De este modo, el concepto de desarrollo local busca involucrar estos componentes territoriales de una forma coordinada, donde no se trasgreda o se homogenice un único actuar territorial, sino que, se procure establecer un enfoque de actuación multidisciplinario, por lo cual, se logre entender el territorio como un sistema territorial con particularidades específicas y con respectivas actuaciones conforme a su contexto.

Finalmente, los procesos de consolidación de paz territorial están intrínsecos en los mismos escenarios de construcción colectiva del territorio desde la gestión integral, puesto que, al desarrollarse iniciativas de fortalecimiento multidisciplinario, se vincula una prioridad comunitaria desde el conocimiento y reconocimiento de su historia de reducir, en gran porcentaje, los escenarios de imposición social, económica y hasta armada de mecanismos de desarrollo sin enfoque territorial que no vinculan la concertación y la participación social de las comunidades como escenario viable en el hecho de que agentes externos configuren modelos de



desarrollo sin comprensión integral de los territorios. Así, el desarrollo de las iniciativas comunitarias en los tres municipios vincula la necesidad de configurar territorios con líneas claras de desarrollo local construido con, para y en comunidad, generando escenarios de trabajo que expongan un enfoque de conocimiento y reconocimiento mancomunado del territorio que lo logre entrelazar como un sistema armónico que asocia todos los componentes sociales (paz territorial y participación social), ambientales, culturales, históricos, económicos y políticos como mecanismos para construir hechos de desarrollo territorial con y para todos.



## Referencias

- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revis- ta de la CEPAL*, No. 82, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
<https://hdl.handle.net/11362/10946>
- Alcaldía de San Carlos. (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019*. Medellín.
- Barquero, A. (2013). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Apuntes del CENES*, 28(47), pp. 117-132.  
<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/83>
- Boisier, S. (1999). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? *Santiago de Chile*, 28, pp. 1-18.
- Dematteis, G. y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribu- ción del modelo SLOT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, No. 39.
- Gutiérrez, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la cons- trucción de un enfoque multidisciplinario. *Trayectorias*, 9(25), pp. 45-60.
- Gutiérrez, R. (2011). Pistas reflexivas para orientarnos en una turbulenta época de peligro. En: R. Gutiérrez. (ed.), *Palabras para tejernos, resistir y transformar en la época que estamos viviendo* (pp. 31-55). Cochabamba, Bolivia: Textos Rebeldes.
- Hernández, J. G. V. (2008). Análisis crítico de las teorías del desarrollo económico. *Economía Gestión y Desarrollo*, 6, pp. 109-131.
- Iturralde, C. (2019). *Los paradigmas del desarrollo y su evolución: del enfoque económico al multi- disciplinario*. Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía, 9(17), pp. 7-23.  
<https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.01>
- Machado, A. (2011). *Colombia rural, razones para la esperanza* (No. LC-0580). Bogotá: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- Montañez, G., & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 7(1-2), pp. 120- 134.  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/70838>
- Montañez Gómez, G. (2001). *Razón y pasión del espacio y el territorio*. Bogotá: Red de Editores de Espacio y Territorio, Universidad Nacional de Colombia.
- Morales-Ríos, E. (2021). *Hasta que se vaya el último: el papel de los sacerdotes católicos en el conflicto armado en Granada, San Carlos y Cocorná (Ant)* [Tesis de pregrado en Periodismo, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia.  
<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/22521>
- Murcia, E. (2010). El sentido del tejido social en la construcción de comunidad. *Polisemia*, 6(10), pp. 9-23.
- Sánchez-Gómez, G. (coord.) (2011). *San Carlos: Memorias del éxodo en la guerra*. Bogotá: Edicio- nes Semana.
- Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. *Cuadernos de Economía*, 17(29), pp. 73-100.



Vargas, A. (2023). La participación social: Resignificación y construcción multidimensional del desarrollo con enfoque territorial en San Carlos, Colombia. *Revista Pares - Ciencias Sociales*, 3(1), pp. 143-162.

<https://revistapares.com.ar/wp-content/uploads/2023/06/8.-Laparticipacion-social-resignificacion-y-2.pdf>

Vásquez, A. (2013). La dinámica del entorno de la actividad empresarial. *Temas para el debate*, No. 222, pp. 24-26.

Villa, J. (2016). Entre la participación y la resistencia: reconstrucción del tejido social desde abajo en el municipio de San Carlos Más allá de la lógica de reparación estatal. Medellín. *El Ágora USB*, pp. 453-478.

Williner, A., Sandoval, C., Frias, M. y Pérez, J. (2012). *Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: Sugerencias metodológicas para su construcción*. Santiago de Chile: CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/7244-redes-pactos-sociales-territoriales-america-latina-caribe-sugerencias>





# Ruta de descentralización productiva para los recursos SGP

Juan Alberto Rubriche Cárdenas

Contador público

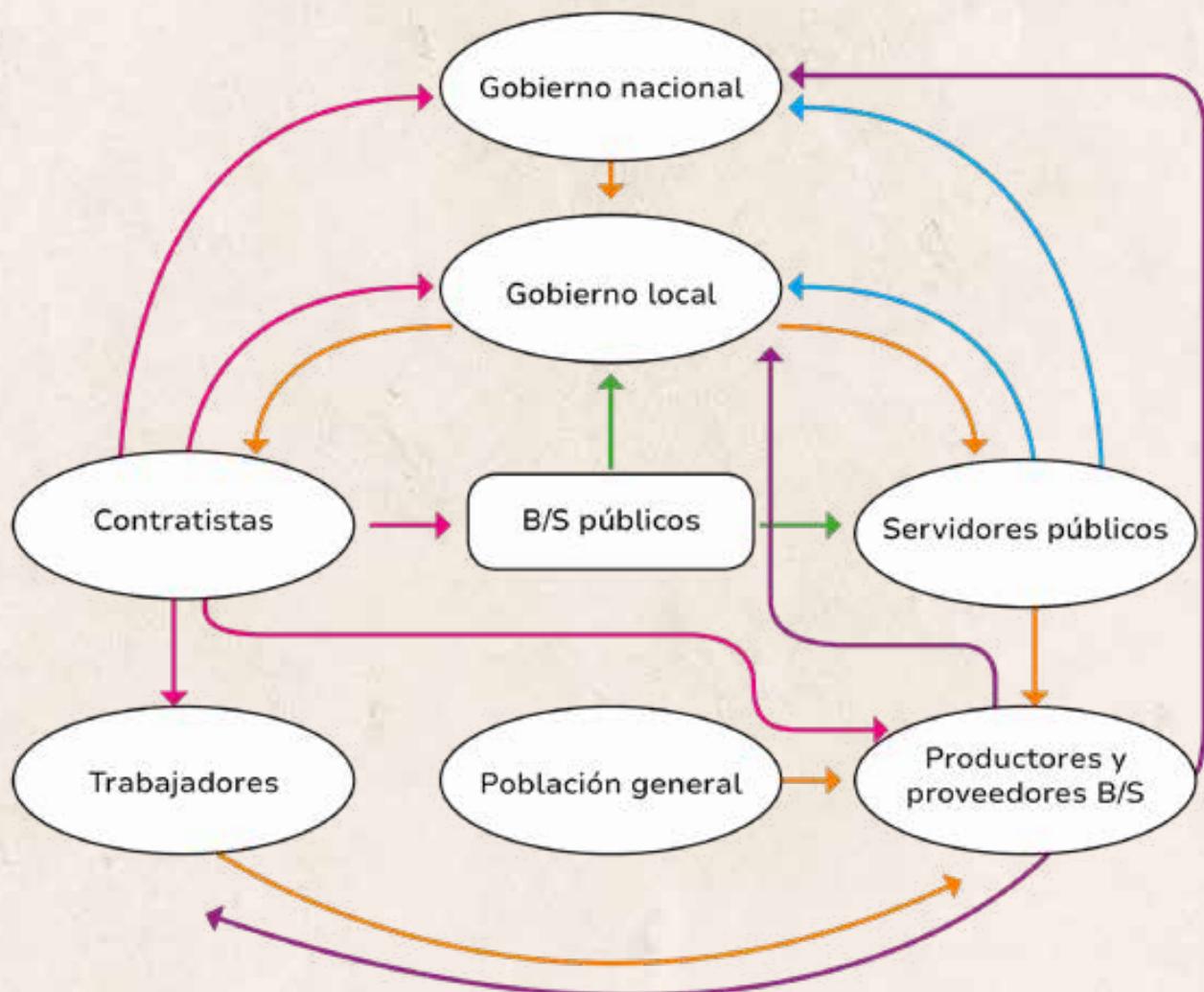
Correo electrónico: Juan.Rubriche@minhacienda.gov.co





**L**a Constitución Política de Colombia, mediante los artículos 356 y 357, ha establecido la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); transferencias que realiza el Gobierno nacional a los municipios con el fin de que estos efectúen inversiones en distintos sectores. Esto hace parte de un proceso de descentralización en el que se busca llevar la ejecución de los recursos a la forma de gobierno que es más cercana al ciudadano, ya que se cuenta con la información de primera fuente sobre las necesidades de su población y se puede dirigir la inversión de tal forma que obtenga el mejor resultado. El propósito de este artículo es realizar una abstracción en forma de circuito, la cual permita visualizar la conexión entre diferentes agentes involucrados en la destinación de recursos del SGP. De esta manera, se podrá identificar una ruta orientadora que permita invertir los recursos y así obtener una mayor productividad.

**Figura 2. Circuito económico de los recursos del SGP**



Fuente: Elaboración propia.



- **Primer flujo – Nivel Gobierno:** En lo que concierne a la distribución de los recursos del SGP, su destinación es específica es la siguiente: educación (58,5%), salud (24,5%), propósito general (11,6%), agua potable y saneamiento básico (5,4%), resguardos indígenas (0,52%), municipios ribereños del Magdalena (0,08%) y PAE (0,5%). Si bien la naturaleza principal de estas transferencias es de inversión, las entidades territoriales puedan destinar hasta un 42% de los recursos de propósito general en funcionamiento. Teniendo esto presente, se observa, en la figura 2, una línea de color naranja que representa el primer flujo de recursos, la cual es la transacción del nivel nacional al nivel territorial; posteriormente, la ejecución de los recursos a cargo del municipio se divide en dos: por un lado, la inversión, que se ejecuta mediante contratación pública, independiente de su sector, por tanto, este flujo lo percibe un contratista, y por otro, el funcionamiento, que lo perciben los servidores públicos.
- **Segundo flujo – Contratistas:** En la figura 2 de color rojo se pueden ver los flujos que salen de los contratistas: el primero corresponde a los bienes y servicios públicos que se han pactado; el segundo es el flujo que se destina a los proveedores del mercado donde se compran los diferentes insumos; el tercero son los salarios que se pagan a los trabajadores que intervienen en la producción del bien o la prestación del servicio; el cuarto son los impuestos municipales, como las estampillas y el impuesto de industria y comercio, que son recursos que regresan al municipio; y el quinto son los impuestos de orden nacional, como el IVA y el impuesto de renta que se anticipa mediante retención en la fuente, que van al Gobierno nacional.
- **Tercer flujo – Bienes y servicios públicos:** Los B/S públicos tienen un beneficio generalizado de forma directa o indirecta, en la figura 2 de color verde se observa el flujo de estos beneficiarios como los son: trabajadores, población general y servidores públicos. En estos dos últimos grupos se encuentra toda la población, en la que estarían trabajadores y otras personas que son beneficiarias de los recursos invertidos. Por otra parte, también figuran los productores y proveedores de B/S; estos se benefician de diferentes inversiones como: programas de emprendedores, mejoras en las vías que reducen sus costos de operación y espacios de comercio como plazas de mercado, entre otros. Finalmente, está el Gobierno local; allí existen inversiones del tipo fortalecimiento institucional en pro de mejorar la gestión.

*La Constitución Política de Colombia, mediante los artículos 356 y 357, ha establecido la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); transferencias que realiza el Gobierno nacional a los municipios con el fin de que estos efectúen inversiones en distintos sectores*



- **Cuarto flujo – Productores y proveedores de B/S:** Los proveedores, al representar el conjunto de la oferta de bienes y servicios, reciben los flujos de trabajadores, población en general, servidores públicos y contratistas. Adicionalmente, son beneficiarios de bienes y servicios públicos. Por otra parte, para poder proporcionar sus bienes y servicios, deben contratar trabajadores a quienes les pagan un salario y deben pagar impuestos municipales y nacionales.
- **Quinto flujo – Servidores públicos:** Los servidores públicos reciben recursos directamente del municipio al desempeñar actividades de funcionamiento en forma de salarios; ellos destinan estos recursos a la compra de bienes y servicios a los proveedores y pagan impuestos municipales y nacionales.

## Círcito productivo

**C**omo se aprecia en la figura 2, los actores con mayores interacciones económicas son los *contratistas* y los *productores y proveedores*. Para los contratistas, sus aportes son significativos como lo son: primero, el empleo, donde se recomienda que se priorice la contratación de mano de obra propia del municipio; segundo, las compras, las cuales se aconsejan que se realicen con productores y proveedores locales, y tercero, los bienes y servicios públicos, donde se provee un beneficio generalizado.

Ahora bien, los productores y proveedores son fundamentales, y puesto que el objetivo principal de este artículo es trazar una ruta para aumentar la productividad, se presta especial atención a la relación de los *bienes y servicios públicos* con los *productores y proveedores*. Como es sabido, los recursos del SGP tienen destinaciones específicas en su mayoría; sin embargo, en lo concerniente a las transferencias de propósito general, la entidad territorial tiene la oportunidad de utilizarlos en los programas de inversión que estén orientados al cumplimiento de su plan de desarrollo territorial. Por lo tanto, es allí donde la entidad podrá orientar el gasto con un enfoque productivo, sin despreciar el efecto económico de las otras asignaciones, el cual se podría analizar en estudios posteriores. En este sentido, se plantea la siguiente pregunta: “¿Cómo interviene la inversión pública en la

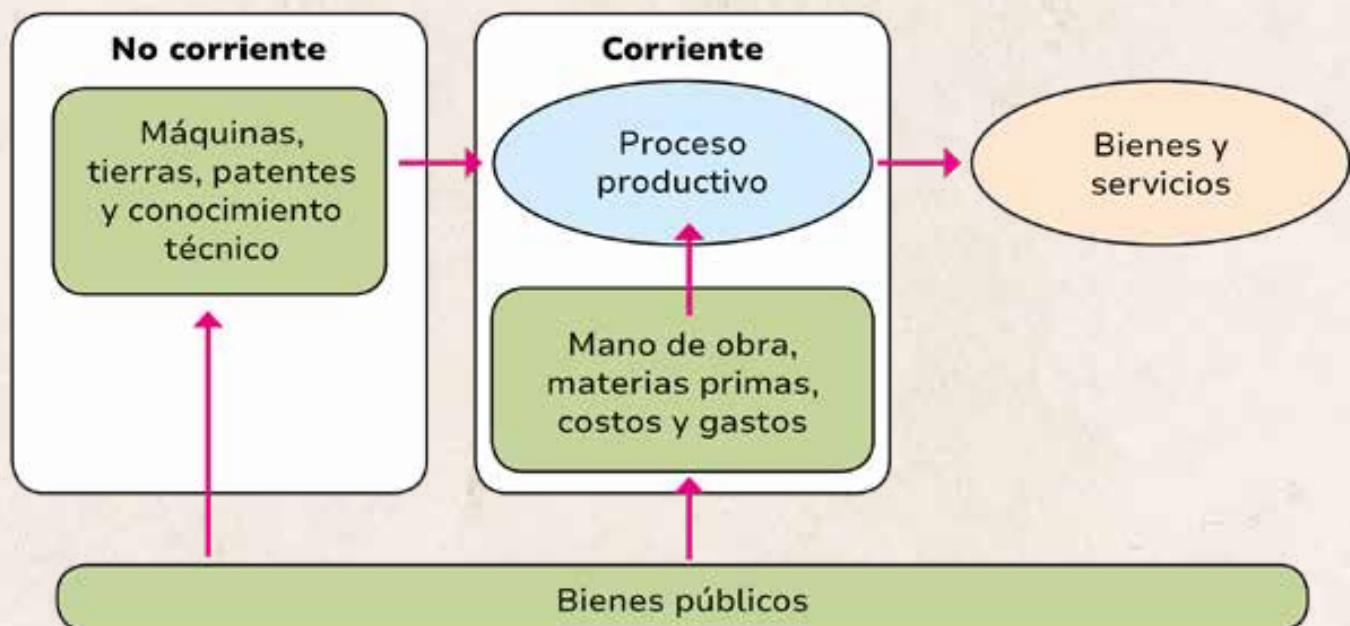
*Los recursos del SGP tienen destinaciones específicas en su mayoría; sin embargo, en lo concerniente a las transferencias de propósito general, la entidad territorial tiene la oportunidad de utilizarlos en los programas de inversión que estén orientados al cumplimiento de su plan de desarrollo territorial*



generación de productividad?”. Para lograrlo, es necesario considerar dos aspectos clave: primero, *cooperativismo*, debido a que es esencial lograr una sinergia efectiva entre el sector público y privado, asegurando que el gasto de la entidad territorial esté diseñado a la medida de sus *productores* y *proveedores*, de tal forma que ellos puedan aprovecharlo de la mejor manera, y segundo, *innovación*, porque en el contexto actual es imprescindible fomentar procesos productivos innovadores, ya que es ahí donde se pueden alcanzar resultados superiores, como la creación de más empleo, mayor productividad y competitividad a largo plazo. En este sentido, es relevante mencionar las ideas presentadas por Mazzucato (2014):

Para describir el proceso de innovación, ahora es más importante que nunca comprender la división del trabajo “innovador”, entre los diferentes actores de esos ecosistemas y, en particular, el papel y el compromiso de cada actor en el contexto del panorama abrupto de riesgo dentro del que están operando. Si se tiene en cuenta que es necesario que el Estado asuma riesgos, no debe limitarse a simplemente absorber (o incluso “mitigar”) el riesgo del sector privado, sino que debe asumir el tipo de riesgos que el sector privado no está dispuesto a asumir y, por tanto, debería obtener también los beneficios de esta toma de riesgo. (p. 312)

**Figura 3. Proceso productivo**



Fuente: Elaboración propia.



Como se observa en la figura 3, se visualiza la interacción entre diferentes factores del proceso productivo. En cuanto a los que se clasificaron como *no corrientes*, su característica más importante es ser un factor que dura en el tiempo, dentro de los cuales se encuentra principalmente a los bienes de capital, como máquinas y propiedad planta y equipo, pero adicionalmente, se consideran las patentes y conocimientos técnicos que integrarían la parte de innovación. Por otra parte, lo *corriente* se destaca por tener que realizar compras y pagos de este factor de forma constante, donde se encuentra la mano de obra, las materias primas y otros costos y gastos. Así pues, al combinarse los factores *corrientes* y *no corrientes* se constituye la forma en la que los productores pueden obtener un bien o servicio.

Entonces queda la inquietud: ¿En qué parte del proceso intervienen los bienes públicos? La verdad es que podría presentarse en cualquier momento; los Estados han proporcionado desde materias primas hasta apoyos a nóminas y reducciones de impuestos. Estos ejemplos son claramente dirigidos hacia factores corrientes, donde no es la mejor intervención, ya que es una forma de asistencialismo hacia los productores, crea dependencias insanas hacia el Estado y, para poder generar valor, es necesario que se esté realizando un gasto constante, puesto que obedece a la naturaleza de este factor corriente. Si bien podría ocurrir en ocasiones que ciertas fallas de mercado encarecen los suministros, la intervención podría darse en este frente, pero como se mencionó, esto sucede en ocasiones muy precisas y preferiblemente no se debería recurrir a esto.

Por otra parte, es en los factores no corrientes donde la intervención obtiene mejor efecto, porque los productores la podrán usar por un tiempo prolongado y les servirá de base para crecer. Ahora bien, no debe utilizarse de forma individualizada (es decir, proporcionar bienes de capital a personas concretas), sino que deben ser inversiones que beneficien a todo un sector. Por ejemplo, si una entidad identifica que en su territorio existe una producción primaria de cierto cultivo, el cual, si fuera procesado, incrementaría su valor considerablemente, no optará por darle maquinaria a un par, sino que pondrá una procesadora donde se encuentre la maquinaria disponible a todos los productores y podrá cobrarles una módica cuota para cubrir el funcionamiento.

Del análisis anterior podemos inferir una ruta orientada a la productividad:

1. Caracterización de los actores; en municipios de categoría 5 y 6 sabemos que nuestros productores están en etapas muy tempranas, pero se deben saber sus condiciones precisas.



2. Identificar las inversiones que se requieren para potenciar la productividad, las cuales son bienes y servicios públicos que están al alcance de la Entidad territorial, cubriendo riesgos que no pueden asumir los *productores y proveedores* por sus características.
3. Analizar si las inversiones susceptibles de elección están acordes con la trayectoria que se desea que tome la actividad económica.
4. La entidad podría obtener beneficios al cooperar con *productores y proveedores*.





## Referencias

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Mazzucato, M. (2017). *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*, tercera edición. RBA Libros.





# **AMUTURC, propuesta para el turismo regional en Casanare**

**Eric Robbinson Bobadilla Aldana**

Economista y especialista en Gestión de Proyectos  
Correo electrónico: erbobadilla2013@hotmail.com





**E**l turismo en Colombia ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años. El país se ha convertido en un destino turístico cada vez más popular debido a su diversidad geográfica, rica cultura, historia fascinante y hospitalidad de su gente; es por ello que el turismo es una importante actividad económica que ofrece amplia gama de atractivos turísticos. El país es el segundo más biodiverso del mundo, con cinco regiones biogeográficas, flora y fauna; así mismo, es en razón a su variedad que en el país coexisten culturas completamente distintas, lo que ofrece experiencias completamente agradables.

---

*El turismo en Colombia ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años. El país se ha convertido en un destino turístico cada vez más popular debido a su diversidad geográfica, rica cultura, historia fascinante y hospitalidad de su gente*

---

El presente estudio está enfocado en el departamento de Casanare, conocido por su cultura única y arraigo llanero, belleza natural y oportunidades turísticas. Si bien es un destino relativamente nuevo para el turismo en Colombia, esto lo convierte en un lugar fuera de lo común para visitar. De esta manera, el estudio tiene como fin el análisis situacional del tema turístico a nivel departamental desde la perspectiva de las instituciones, para la realización de los documentos guía, necesarios para la conformación y puesta en marcha de una entidad asociativa de municipios: la Asociación de Municipios Turísticos de Casanare (AMUTURC), la cual será la entidad promotora del desarrollo del turismo de sus asociados como destinos turísticos de Casanare, Colombia y el mundo.

El autor recolectó para sus estudios información primaria y secundaria, las cuales se relacionan en los contenidos de sus tres capítulos: el primero es el estudio legal, el segundo y el tercero son los informes técnico y financiero, respectivamente.

## Planteamiento del problema

A pesar del crecimiento significativo que ha experimentado el turismo en Colombia en los últimos años, también enfrenta algunos desafíos que requieren atención y soluciones por parte de las autoridades y los actores involucrados en la industria turística. Uno de los principales problemas que enfrenta el turismo en Colombia es la falta de infraestructura turística en algunas regiones: hay áreas del país que aún carecen de la infraestructura necesaria para atraer y atender a los turistas de manera adecuada; esto incluye hoteles con pocos servicios adicionales, carreteras en mal estado y conectividad aérea limitada.



Además, la falta de promoción y mercadeo efectivo es otro desafío para el turismo en Colombia. Aunque el país cuenta con una amplia gama de atractivos turísticos, muchos de ellos no son ampliamente conocidos a nivel internacional.

En Casanare los prestadores de servicios turísticos y comerciantes de los municipios de Aguazul, Maní, Monterrey, Orocue, Paz de Ariporo, Pore, Sabanalarga, San Luis de Palenque, Tauramena, Trinidad, Villanueva y Yopal necesitan desarrollar su potencial turístico. En la actualidad no hay entidad u organismo que los represente y que defienda sus intereses colectivos; por ello se requiere crear y poner en marcha la Asociación de Municipios Turísticos de Casanare (AMUTURC), y para ello hacen falta los estudios previos necesarios en términos legales, operativos y financieros, con la ruta y acciones que permitan su creación.

Estos estudios son la herramienta para que estos municipios de Casanare logren desarrollar sus atractivos turísticos para el bienestar de empresarios, ciudadanos, turistas y la comunidad en general.

## **Conflicto**

Los actores legalmente responsables de crear y organizar la institucionalidad del turismo en los municipios asociados no lo han hecho a pesar de las necesidades, las competencias asignadas por ley y las posibilidades que se tienen para generar empleo y riqueza para sus habitantes.

## **Descripción del problema**

La falta de una institución legalmente establecida que sea autoridad del turismo en los municipios asociados ha significado que no se pueda iniciar el aprovechamiento de esta actividad económica. Los eventos turísticos realizados por parte de las alcaldías municipales y de la Cámara de Comercio de Casanare no obedecen a una planeación de largo plazo coherente con sus capacidades y oportunidades en el mercado nacional e internacional.

## **Justificación**

Los problemas atinentes a la baja capacitación, educación y sensibilización, alteraciones en orden público e inseguridad, inexistencia o no aplicación de políticas de turismo, escasa promoción y mercadeo del sector, debilidad gremial, desunión empresarial, no diseño de producto, no diversificación o fallas, deben enfrentarse de manera urgente.



El fortalecimiento del turismo en Casanare tendrá un impacto positivo en la economía, la conservación del patrimonio natural y cultural, el desarrollo de infraestructura y la promoción de la cultura llanera. Al aprovechar los atractivos y recursos de la región, se pueden crear oportunidades de crecimiento y desarrollo sostenible para el departamento. Lo anterior porque, significa un impulso económico al ser una fuente importante de ingresos y empleo para la región, atrayendo a visitantes, generando oportunidades de negocio para hoteles, restaurantes, guías turísticas, artesanos y otros sectores relacionados.

*El fortalecimiento del turismo en Casanare tendrá un impacto positivo en la economía, la conservación del patrimonio natural y cultural, el desarrollo de infraestructura y la promoción de la cultura llanera*

Los visitantes en Casanare tienen la oportunidad de sumergirse en la cultura llanera, interactuar con la comunidad local y aprender sobre sus tradiciones únicas; esto puede generar un sentido de orgullo y pertenencia en la comunidad local.

Hay 12 municipios en Casanare con atractivos turísticos que se pueden convertir en destinos turísticos; por ello, se requiere la aprobación de los estatutos de la asociación en los concejos municipales, los cuales a su vez solicitan los estudios técnicos, legales y financieros que permitan aprobar la participación de estos municipios en la asociación (en este caso, AMUTURC).

Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozan, para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.

## Objetivo

Establecer los documentos guía, necesarios y determinantes para la conformación y puesta en marcha de la Asociación de Municipios Turísticos de Casanare (AMUTURC), para que sea la entidad promotora del desarrollo turístico de los municipios asociados como destinos turísticos competitivos a nivel regional, nacional e internacional.



## Metodología

La investigación permite el desarrollo de algunas técnicas de investigación, las cuales se pueden combinar para obtener una comprensión de los fenómenos sociales:

- Entrevistas: las entrevistas son una técnica común en la investigación cualitativa, en la que los investigadores hacen preguntas abiertas a los participantes para obtener información detallada sobre sus experiencias, perspectivas y opiniones.
- Análisis de documentos: el análisis de documentos es una técnica en la que se analizan documentos escritos, como diarios, cartas e informes.

## Muestreo

El muestreo es un aspecto importante de la investigación, ya que ayuda a garantizar que los datos recopilados sean representativos de la población que se estudia. El tamaño de muestra apropiado depende de varios factores, incluida la pregunta de investigación, el tipo de datos que se recopilan y el método de investigación y la estrategia de muestreo intencionada empleada.

En la investigación, el muestreo es un proceso crucial para seleccionar a los participantes o casos que serán incluidos en el estudio. La decisión sobre el mejor modo de obtener los datos y de quién o quiénes obtenerlos se toma en el campo, ya que los participantes del estudio son desconocidos cuando se inicia y es la propia información obtenida la que va guiando el muestreo, en este entendido.

## Estudio legal e institucional

En este capítulo se analizan los referentes legales para el turismo y los referentes institucionales.

## Referentes legales para el turismo

Se analizan la legislación nacional para sector turismo en Colombia y legislación nacional en el marco para asociaciones de municipios.

### Legislación nacional marco para sector turismo en Colombia

De acuerdo con el artículo 52 de la Constitución Política (1991):



El turismo es un derecho social y económico que contribuye al desarrollo integral de las personas, de los seres sintientes y de los territorios y comunidades, que fomenta el aprovechamiento del tiempo libre y revaloriza la identidad cultural de las comunidades y se desarrolla con base en que todo ser humano con derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. (Ley 2068, 2020).

## Normas

La Ley 300 de 1996 es la Ley General de Turismo y ha sido modificada por varias otras leyes, incluidas la Ley 2068 de 2020, la Ley 1558 de 2012, la Ley 1450 de 2011, la Ley 1429 de 2010 y la Ley 1101 de 2006. Los principios de la actividad turística son un aspecto importante a considerar a la hora de planificar y desarrollar el turismo de forma sostenible. La Ley General del Turismo establece trece principios rectores que deben observar toda actividad turística; para este estudio, es pertinente tener en cuenta los siguientes: concertación, coordinación, descentralización, planeación, fomento, desarrollo social, económico y cultural y desarrollo sostenible.

Además, la Ley 300 de 1996 establece que el Ministerio de Desarrollo Económico, las tasas aplicables a los prestadores de servicios turísticos en materia impositiva, Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diera el carácter de zonas turísticas, podrán establecer incentivos y beneficios tributarios para el desarrollo del turismo.

## Legislación nacional marco para asociaciones de municipios

---

*Las asociaciones de municipios en su mayoría son establecidas por la normatividad y buscan facilitar el desarrollo de funciones de gobierno*

---

### Legal

Las asociaciones de municipios en su mayoría son establecidas por la normatividad y buscan facilitar el desarrollo de funciones de gobierno. Según el artículo 148 de la Ley 136 de 1994, dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas.



Estas entidades definen en su conformación los aportes que recibirán por cada municipio, así como las transferencias de la nación, los departamentos u otras entidades públicas y privadas. Es claro que estas asociaciones no hacen parte de un mercado establecido (con precios significativos), por lo que se acordó clasificarlas como Gobierno municipal, a pesar de que algunas no pasan las respectivas pruebas, pues su patrimonio también depende de los recursos que recibe por los servicios que presta, las contribuciones que cobra por valorización y los demás bienes que adquiere como persona jurídica.

La naturaleza jurídica de las asociaciones de municipios se estableció mediante el artículo 150 de la Ley 136 de 1994, el cual menciona que una asociación tiene personería jurídica, y su conformación debe darse de manera voluntaria y mediante convenio entre los municipios. Este convenio debe contener la aprobación de sus estatutos, los cuales deben observar cómo mínimo: el nombre, domicilio, dirección de la asociación, entidades que la conforman, así como el objeto de la asociación, especificando los servicios, obras, funciones que asume, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal y el procedimiento para reformar los estatutos.

En este mismo sentido, la Ley 1454 de 2011, también conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia, incluye disposiciones relativas a las asociaciones de municipios. Según su artículo 14, una asociación de municipios se define como una asociación voluntaria de dos o más municipios formada para un propósito específico. La ley enfatiza el compromiso del Gobierno de fortalecer las asociaciones existentes de departamentos, municipios y distritos, así como promover la creación de nuevos esquemas asociativos. Estos actos de asociación entre municipios o distritos especiales no están sujetos a revisión, aprobación o autorización por parte de las autoridades nacionales, aunque pueden estar sujetos a control constitucional o legal.

La ley también establece que los municipios tienen cualquier competencia que no esté expresamente atribuida a los departamentos o a la nación. Si un municipio no puede asumir una competencia particular, puede solicitar la participación del departamento. En resumen, la Ley 1454 de 2011 permite la asociación voluntaria de municipios en Colombia para fines específicos. También proporciona lineamientos para la asociación de distritos especiales y aclara las competencias de los municipios en relación con los departamentos y la nación.

## **Decretos**

El Decreto 1336 de 1986 regula acerca de las condiciones y las normas bajo las cuales se pueden asociar los municipios para la prestación de servicios públicos. Sin embargo, el artículo 326 señala que “las asociaciones de municipios pueden



limitar su objeto a un determinado servicio u obra de interés común" (Decreto 133, 1986).

Profundizando un poco en lo que este decreto establece en relación a las asociaciones municipales, cabe destacar las facultades que adquieren este tipo de asociación luego de su conformación, estas son:

- Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, en coordinación con los concejos de los municipios.
- Decidir cuáles de los servicios u obras realizadas deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolso por los beneficiarios directos y para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes.
- Promover obras de fomento municipal que beneficien a asociados, ... y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos.
- Organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados, integrándolos o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento.
- Orientar la tecnificación de las administraciones municipales y prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que se la soliciten.
- Hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios que presten y obtener su aprobación, cuando esta se requiera.
- Realizar los programas y ejecutar las obras que convengan a la preservación y sanidad del medio ambiente, así como a la defensa y conservación de los recursos naturales.
- Celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines (Decreto 133, 1986).



# Referentes institucionales del sector turístico en Colombia

## Institucionalidad sector turismo a nivel mundial referente para Colombia

### Organización Mundial del Turismo (OMT)

La institucionalidad turística a nivel mundial es un referente para Colombia en el desarrollo de su propia institucionalidad turística. La principal organización internacional en el ámbito turístico es la Organización Mundial del Turismo (OMT), un organismo especializado de las Naciones Unidas que promueve el turismo responsable, sostenible y accesible para todos. La OMT representa la principal institución internacional en el campo del turismo y está compuesta por 154 Estados miembros, siete territorios y más de 400 miembros afiliados que representan al sector privado, entidades internacionales, instituciones de enseñanza, asociaciones y autoridades locales.

### Organización Internacional del Turismo Social (OITS)

Es la asociación internacional sin fines de lucro que reúne a los actores del turismo social. De manera puntual, la OITS establece dos objetivos generales: el primero, relacionado con “promover el desarrollo del turismo para todos y hacer que la salida de vacaciones sea accesible al mayor número de personas” (Organizacion Internacional de Turismo Sostenible, s.f.), y el segundo, “promover y apoyar un turismo que se encuentre al servicio de las personas, de las comunidades y de los territorios... turismo responsable... comunitario” (Organizacion Internacional de Turismo Sostenible, s.f.).

*La principal organización internacional en el ámbito turístico es la Organización Mundial del Turismo (OMT), un organismo especializado de las Naciones Unidas que promueve el turismo responsable, sostenible y accesible para todos*

### Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)

Es una organización no gubernamental fundada en 1961 que se encarga de la conservación de la naturaleza y el medio ambiente a nivel global. En el ámbito del turismo “busca generar conciencia con el fin que los gobiernos entiendan la importancia de proteger los lugares que son afectados por los viajeros y los beneficios económicos que la actividad turística obtiene por hacer uso de estos” (Hurtado, 2020).



**Figura 4. Institucionalidad sector turismo a nivel mundial referente para Colombia**



Fuente: Elaboración propia.

### **Institucionalidad sector turismo a nivel nacional en Colombia**

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Bancóldex S.A.
- Asociación Colombiana de Viajes y Turismo (ANATO)
- Asociación Hotelera y Turística en Colombia (COTELCO)
- Asociación de restaurantes (ADRES)

### **Institucionalidad sector turismo en municipios**

#### **casanareños preseleccionados**

##### **Pública**

A nivel departamental, el sector público no cuenta con una entidad que represente la institucionalidad del turismo. La Gobernación tiene dentro de su estructura administrativa una oficina a nivel de dirección de cultura y turismo, que coordina eventos y coopera en la ejecución de actividades culturales y turísticos. Por su parte, el municipio de Yopal cuenta con el Instituto de Cultura y Turismo, creado en 2021, el cual tiene autonomía y ejecuta la respectiva institucionalidad.

En los demás 18 municipios, la institucionalidad del turismo es débil: no hay institutos o secretarías, excepto en el municipio de Maní con su Secretaría de Turismo,



**Cultura y Deporte.** Las alcaldías tienen generalmente en su administración una oficina bajo la dirección de una secretaría de despacho, que coordina la ejecución de proyectos, pero a nombre de la administración de cada municipio.

De acuerdo a la información provista por cada municipio, se logró establecer su situación institucional, la cual se relaciona en la tabla 5; adicionalmente y según ponderaciones en relación a presencia en redes sociales y buscadores de turismo, se establecieron los 12 municipios con potencialidades reales de turismo en el departamento y que son candidatos a ser asociados a AMUTURC; estos son:

**Tabla 5. Municipios e institucionalidad de turismo en Casanare (2023)**

Ítem	Municipio	Funcionario
1	Monterrey	<i>Sin respuesta</i>
2	Paz de Ariporo	Andrés Felipe Sánchez
3	Pore	Mónica Inocencio
4	Sabanalarga	<i>Sin respuesta</i>
5	San Luis de Palenque	<i>Sin respuesta</i>
6	Tauramena	Sandra Rodríguez
7	Yopal	Daniel Mesa Vargas
8	Villanueva	<i>Sin respuesta</i>
9	Trinidad	<i>Sin respuesta</i>
10	Maní	Eries Yesid Pérez
11	Orocue	<i>Sin respuesta</i>
12	Aguazul	Silvia Lucia Olmos

Fuente: Elaboración propia.

Según encuestas realizada en el 2023 a cada uno de ellos, se les preguntó si les interesaría o no hacer parte de AMUTURC. De estos, 6 manifestaron que sí: Aguazul, Maní, Monterrey, Tauramena y Yopal.

### Privada

En el departamento se encuentra la Corporación de Turismo de Casanare, agremiación privada que ha realizado algunos procesos de turismo en municipios casanareños.



La Cámara de Comercio de Casanare cuenta con un grupo organizado y reconocido en el sector, denominado Clúster de Turismo de Casanare, el que viene articulando el turismo y su promoción con prestadores de servicios turísticos particulares en diferentes municipios, entre ellos el denominado Safari Llanero en San Luis de Palenque.

Según el portal *Empresite Colombia* del blog *el Economista América*, existen en la actualidad varias asociaciones y entidades privadas que agremian prestadores de servicios turísticos, las cuales están relacionadas en la tabla 6:

*La Cámara de Comercio de Casanare cuenta con un grupo organizado y reconocido en el sector, denominado Clúster de Turismo de Casanare, el que viene articulando el turismo y su promoción con prestadores de servicios turísticos particulares en diferentes municipios, entre ellos el denominado Safari Llanero en San Luis de Palenque*

**Tabla 6. Institucionalidad y asociaciones de turismo en Casanare (2023)**

Asociación Corporativa de Turismo Brisas del Tua (Villanueva)
Asociación de Turismo Comunitario Zambo Natural Extremo (Tauramena)
Asociación de Turismo de Monterrey (Monterrey)
Asociación de Turismo del Municipio de Sabanalarga Casanare (Sabanalarga)
Asociación de turismo ECOADRENALINA (Yopal)
Asociación de Turismo Flor de Verano (Aguazul)
Asociación de Turismo Rural (Tauramena)
Asociación Somos Turismo Naturaleza y Cultura (Yopal)
Cooperativa de Turismo del Casanare (Maní)
Corporación de Cultura y Turismo de Aguazul CORCULTURA (Aguazul)
Corporación de Cultura y Turismo (Paz de Ariporo)
Corporación de Cultura y Turismo del Casanare (Yopal)
Corporación de Turismo de Casanare (Yopal)
Corporación de Turismo de Monterrey CORTUMOY (Monterrey)
Corporación de Turismo de Nunchía Casanare (Nunchía)
Corporación de Turismo de Sabanalarga Casanare (Sabanalarga)
Corporación de Turismo de Tauramena Casanare CORTURISMENA (Tauramena)
Corporación de Turismo Santa Bárbara (Tamará)



Corporación de Viajes y Turismo de Casanare VIATURC  
(Yopal)

Corporación del Turismo y Desarrollo (Yopal)

Corporación Mixta de Turismo Agro Ecoturística de  
Casanare (Yopal)

Fuente: Empresite Colombia, 2023.

De acuerdo con lo anterior, se confirma que no hay una entidad que asocia a los municipios con enfoque de apoyo al turismo como producto de región. Es importante aclarar que estas entidades pueden convertirse en aliadas durante el futuro del proceso.

## Estudio técnico

Se analizan los aspectos centrales y que requieren más atención (Miranda, 1994) para la conformación de la asociación, ya que determinan los requisitos técnicos que deben considerar y tener cada municipio y todos en grupo de entidad: estudio de mercados, requisitos logísticos para creación de una asociación, tamaño proyectado, localización, ingeniería del proyecto, organización y el cronograma de ejecución y plan de acción.

## Estudio de mercados

### Desde la oferta

#### Identificación y caracterización de principales participantes

A nivel departamental, no hay una entidad pública que se considere como autoridad en turismo; sin embargo, existen unas instancias u organizaciones públicas importantes que pueden llegar a ser aliadas o competidores son ellas: Dirección de Turismo de Casanare, Instituto de Cultura y Turismo de Yopal y relación de agremiaciones existentes.

Existe en el departamento a nivel privado las siguientes entidades del turismo: clúster de la Cámara de Comercio de Casanare, Asociación Hotelera y Turística de Colombia (COTELCO) - Capítulo Casanare. Otras asociaciones (ver tabla 6).

Productos sustitutos o complementarios: Safari Llanero y producto turístico de aventura (Tauramena).



## Desde la demanda

### Perfil de los consumidores

Para el caso de los turistas como consumidores finales de los servicios de AMUTURC, la demanda se mide por los gustos, los ingresos, tipo de población y precios (Miranda, 1994).

- Por los gustos: se destaca el gusto por el turismo cultural y turismo de aventura.
- Por los ingresos: se esperan turistas con perfil de ingresos por encima de los 3 SMMLV.
- Por la población: el mercado se dirige a la población de Colombia y a nivel internacional.

Para el caso de los asociados como consumidores intermedios de los servicios de AMUTURC, la demanda se mide por las necesidades, los ingresos, tipo de población y precios (Miranda, 1994).

- Por las necesidades: la necesidad de una entidad que agremie y defienda sus intereses.
- Por los ingresos: se esperan turistas con perfil de ingresos por encima de los 2 SMMLV de presupuesto municipal para aportar a AMUTURC.
- Por la población: el mercado se dirige a municipios de Casanare con vocación turística.

## Requisitos logísticos para creación de una asociación

Según la normatividad, existen unos factores necesarios de analizar y determinar en caso de proyectar la viabilidad técnica geográfica para la conformación de una asociación de municipios (como sucede en este caso). Estos son: homogeneidad geográfica y ambiental; identidad socioeconómica y cultural; facilidades de comunicación entre los municipios que la integrarían y cercanía; condiciones administrativas y categorías similares; voluntad política expresa de los gobernantes y respaldo social.

## Tamaño proyectado

Respecto a tamaño físico, no se estandariza un espacio con área delimitadas, porque la misión del turismo es un servicio, no requiere de áreas de producción, almacenamiento, despacho de mercancías, etc. Sin embargo, se recomienda un



área de oficina con las comodidades, tipo microempresa, con áreas de 5 oficinas separadas, baño doble y baño social, sala de juntas y área de recibo para atención al público, entre lo más importante.

- Tamaño: 1 oficina con un jefe y 2 áreas operativas con unos 8 empleados distribuidos en 5 oficinas de tamaños normales (5 metros por 5 metros).
- Capacidad: Promedio al día de 50 personas atendidas en horario de oficina; se presupuesta la necesidad de 8 equipos de cómputo con internet.

## Localización

En cuanto a la macro localización, se recomienda que sea en una capital (en este caso, en Yopal), por ventajas de comunicación con el sector público y por temas de imagen y acceso más amplio. Respecto a la micro localización, se sugiere que sea un sitio en ubicación de uso de suelo turístico, institucional o mixto; con buen acceso vial, posibilidades de parqueaderos, en calle vehicular.

## Ingeniería del proyecto

Se desarrollarán las siguientes actividades: asesoría técnica a asociados; acompañamiento en la gestión pública; formulación, gestión y ejecución de programas y proyectos de turismo en las jurisdicciones de los asociados o de Casanare; contratación de recurso humano (ver figura 5). Se requerirá equipos de oficina; infraestructura física, estudios y recursos de inversión (ver tabla 7).

## La organización

### Misión

Promover y posicionar los municipios asociados como destinos turísticos competitivos, a partir de la articulación, la planeación y el desarrollo que dinamicen el sector, con sostenibilidad social, ambiental y económica.

### Visión

En 2029, ser la entidad líder en la articulación del sector, para generar en Casanare sitios con una fuente de momentos irremplazables como primer destino turístico de naturaleza a nivel nacional y buena opción internacional.



## Objetivos estratégicos

- Mejorar la competitividad, mercadeo y promoción de municipios asociados como destino.
- Mejorar la calidad de los operadores y prestadores de servicios turísticos.
- Fortalecer los potenciales gastronómicos, culturales y naturales y ecológicos.

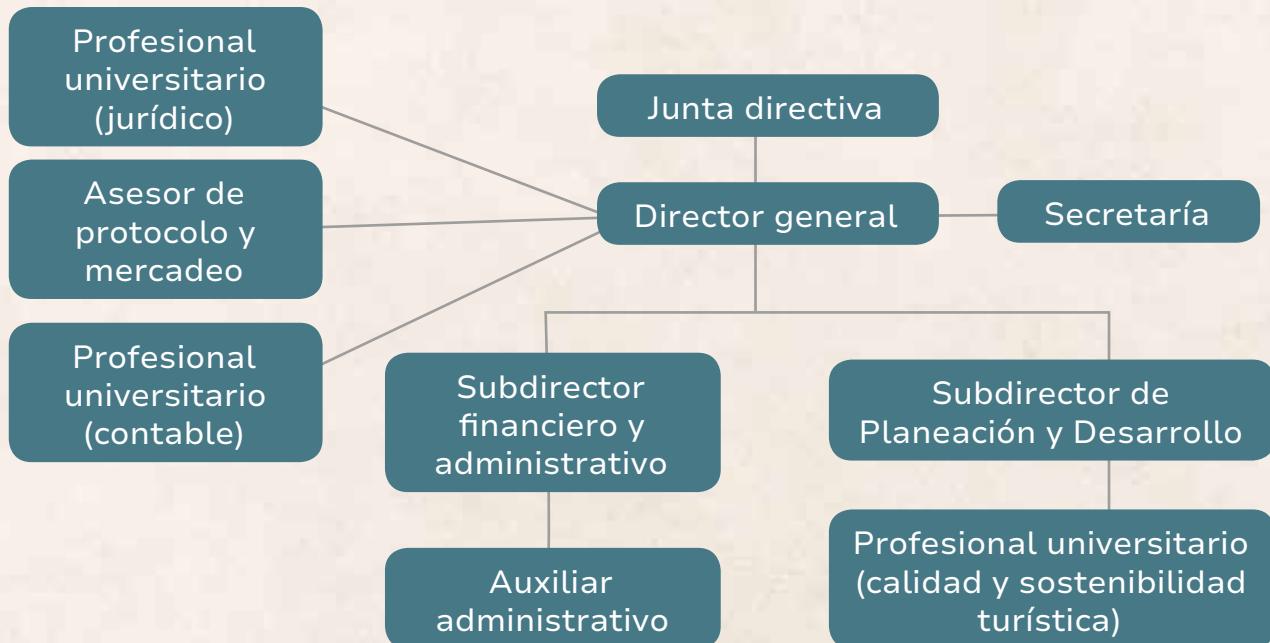
## Naturaleza jurídica

Establecimiento público descentralizado, conformado como sociedad de carácter público.

**Figura 5. Organigrama**



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

## Cronograma de ejecución

El cronograma se establece en 5 años.

## Plan de acción

- Aspectos logísticos: condición de arrendamiento, concesión, comodato, donación u otra figura que no genere costos de inversión ni compra de instalaciones al inicio.
- Requerimientos de personal: 9 empleados.
- Efectos e impactos ambientales: Este proyecto, al no contener obras de infraestructura ni actividades industriales, no presenta impactos en materia ambiental.

## Estudio financiero

Este capítulo analiza los grandes indicadores:

- Presupuesto de los gastos e ingresos, y sus proyecciones.
- La evaluación financiera.



## Presupuesto de los gastos e ingresos y sus proyecciones

Se determinan los presupuestos de inversiones, costos, gastos e ingresos y sus proyecciones (ver tabla 7).

### Inversiones

Las inversiones y los demás costos ascienden a \$106.848.000 para el primer año:

**Tabla 7. Presupuesto de inversiones**

Gasto o inversión	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Gastos de personal	22.080.000	23.184.000	24.343.200	25.560.360	26.838.378	122.005.938
Muebles y enseres	9.340.000	0	0	0	0	9.340.000
Maquinaria y equipo	14.160.000	0	0	0	0	14.160.000
Elementos oficina	2.148.000	2.212.440	2.278.813	2.347.178	2.417.593	11.404.024
Otros artículos	4.500.000	3.600.000	2.880.000	2.304.000	1.843.200	15.127.200
Artículos para eventos	2.300.000	2.415.000	2.535.750	2.662.538	2.795.664	12.708.952
Arriendos	27.600.000	28.980.000	30.429.000	31.950.450	33.547.973	152.507.423
Otros servicios	12.720.000	13.356.000	14.023.800	14.724.990	15.461.240	70.286.030
Estudios y documentación	12.000.000	12.600.000	13.230.000	13.891.500	14.586.075	66.307.575
<b>Total</b>	<b>106.848.000</b>	<b>86.347.440</b>	<b>89.720.563</b>	<b>93.441.015</b>	<b>97.490.122</b>	<b>473.847.142</b>

Fuente: Elaboración propia.

### Presupuesto de ingresos

Los ingresos proyectados ascienden a \$106.848.000 para el primer año:

**Tabla 8. Presupuesto de ingresos**

Ingresos	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Aportes Yopal	7.000.000	7.350.000	7.717.500	8.103.375	8.508.544	38.679.419
Aportes alcaldías (11)	25.540.000	26.817.000	26.817.000	26.817.000	26.817.000	132.808.000
Apoyo Gobernación	16.027.000	16.828.350	17.669.768	18.553.256	19.480.919	88.559.292
Ingreso por contratos	58.281.000	60.028.812	61.829.676	63.684.567	65.595.104	309.418.559
<b>Total</b>	<b>106.848.000</b>	<b>111.024.162</b>	<b>114.033.944</b>	<b>117.158.198</b>	<b>120.401.566</b>	<b>569.465.269</b>

Fuente: Elaboración propia.

## Evaluación financiera

La evaluación financiera compara ingresos con egresos para determinar margen de rentabilidad y punto de equilibrio:

**Tabla 9. Evaluación financiera proyectada**

Rubro	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Ingresos	106.848.000	111.024.162	114.033.944	117.158.198	120.401.566	569.465.870
Egresos	106.848.000	86.347.440	89.720.563	93.441.015	97.490.122	473.847.140
Resultados	0	24.676.722	24.313.381	23.717.183	22.911.444	95.618.730

Fuente: Elaboración propia.

## A manera de conclusión

El presente artículo estudió, en primera medida, el análisis situacional del tema turístico a nivel departamental desde la perspectiva de las instituciones para la realización de los documentos guía, necesarios y determinantes en la conformación y puesta en marcha de la Asociación de Municipios Turísticos de Casanare (AMUTURC), entidad promotora del desarrollo del turismo de los municipios asociados como destinos turísticos de Casanare para Colombia y el mundo.

El escrito recoge información primaria, en la encuesta aplicada a municipios, y secundaria, en los documentos impresos y digitales revisados. Los estudios se relacionaron según las secciones: el estudio legal y los informes técnico y financiero, para alcaldes y los documentos para la conformación de AMUTURC.



## Referencias

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Decreto 1333 de 1986. (1986, 25 de abril). "Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal".

Presidencia de la República. Diario oficial No. 37.466.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1333\\_1986\\_pr007.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986_pr007.html)

Decreto 646 de 2021. (2021). Presidencia de la República.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=164629>

El Economista Blogs. (s.f.). *Turismo Casanare*.

<https://empresite.eleconomistaamerica.co/Actividad/TURISMO/departamento/CASANARE/>

Hurtado, Á. (2020, 22 de diciembre). *Organismos de turismo a nivel internacional*.

<https://www.entornoturistico.com/organismos-de-turismo-a-nivel-internacional/>

Ley 2068 de 2020. (2020, 31 de diciembre). "Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 51.544.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2068\\_2020.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2068_2020.html)

Ley 1558 de 2012. (2012, 10 de julio). "Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan o tras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 48.487.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1558\\_2012.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1558_2012.html)

Ley 1450 de 2011. (2011, 16 de junio). "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014". Congreso de la República. Diario oficial No. 48.102.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1450\\_2011.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html)

Ley 1429 de 2010. (2010, 29 de diciembre). "Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo". Congreso de la República. Diario oficial No. 47.937.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1429\\_2010.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html)

Ley 1101 de 2006. (2006, 22 de noviembre). "Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan o tras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial. No. 46.461.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1101\\_2006.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1101_2006.html)

Ley 300 de 1996. (1996). "Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 42.885.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0300\\_1996.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0300_1996.html)

Ley 136 de 1994. (1994). "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". Congreso de la República. Diario Oficial 41.377.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0136\\_1994.html#1](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html#1)

Miranda, J. J. (1996). *Los proyectos: La unidad operativa del desarrollo*. ESAP.



# Función Pública

---



3

A large, white, three-dimensional number "3" is centered on a dark, textured background. The background has a faint, repeating watermark-like pattern of a tropical beach scene with several flamingos standing in shallow water. The overall composition is clean and modern, with the white number standing out against the dark background.

---

# Gobierno del Cambio

---



# El enfoque regional del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026

**Luis Leguizamón**

Consultor en asuntos legales e institucionales  
Correo electrónico: luis@luisleguizamon.com





**S**e ha señalado con insistencia que Colombia es un país de regiones y que ello se traduciría en la existencia, por ejemplo, a nivel normativo, de la concreción de las regiones del Sistema General de Regalías (SGR) o la priorización regional de inversión nacional dispuesta por la Ley 1955 de 2019. Sin embargo, hay otro tipo de regiones por el cual no se genera consenso alrededor de qué es una región, por ejemplo, en términos geográficos, y cuál debe ser la regulación que la soporte. Si bien diversas regulaciones han dispuesto un marco normativo para la conformación de regiones administrativas y de planificación o regiones de planeación y gestión (Ley 1454 de 2011, Ley 1962 de 2019, Ley 2199 de 2022), estas en realidad son edificaciones administrativas soportadas en un marco normativo más que en un contexto geográfico, que corresponden a divisiones administrativas del orden territorial soportadas en la institución legal denominada esquemas asociativos territoriales (EAT; Ley 1454 de 2011, art. 10).

Esta tendencia a normativizar ese enfoque regional, particularmente con posterioridad a 1991, se halla reflejado en diversas disposiciones como, por ejemplo, el enfoque regional del SGR, la conformación de los EAT previstos en las leyes 1454 de 2011, 1962 de 2019 y 2199 de 2022, que refieren a las regiones de planeación y de gestión (RPG; Ley 1454 de 2011, art. 19) a nivel local, las regiones administrativas y de planificación a nivel departamental y la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca, la única organización regional dotada de un contexto normativo sólido en materia de competencias y de recursos así como de órganos de gobierno. Es decir, conforme a cada plan nacional de desarrollo (PND) y la regulación complementaria, se avanza, ahonda o determina una orientación particular para ese enfoque regional. Esta no es la excepción en la Ley 2294 de 2023. En efecto, el PND para el período 2022-2026 contiene un enfoque regional propio y particular que se corrobora con un menú de divisiones de carácter territorial para diferentes propósitos de política pública. Para ello, el PND organiza, a través de diferentes disposiciones, un enfoque regional que complementa o introduce “competencia” al reparto territorial de gobierno vigente en el territorio nacional. Este enfoque se estructura alrededor de los 2 ejes transformacionales como son el ordenamiento territorial<sup>1</sup> y el de convergencia regional<sup>2</sup>.

1 Eje 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua. Busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativo, donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas.

2 Eje 5. Convergencia regional. Es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia, es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Así mismo, se requiere transformar las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre estas y

El enfoque regional no es un concepto, política o regulación aislada, pero la Ley 2294 de 2023 no prevé una sola disposición que lo regule o cohesione en su contenido normativo. Este enfoque se concreta normativamente en diversas disposiciones del PND que, organizadas en conjunto, permiten soportar su existencia. Su objetivo político parece ser el de materializar la intervención nacional con competencias o funciones que se ejecutan a nivel territorial, mediante recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN). Se trata de una decisión de intervención y financiación nacional a nivel territorial sustituyendo las entidades territoriales como responsables de la inversión regional en las divisiones administrativas regionales. Lo interesante es que estas no sustituyen el reparto político de poder a nivel territorial que conforma el nivel subnacional de gobierno. Simplemente constituyen una división administrativa que se superpone al reparto geográfico expresado a nivel territorial y que permite la intervención directa por parte del Gobierno nacional, sin efectuarlo a través del “filtro” propio de las entidades territoriales. De manera complementaria, esta regulación atribuye una nueva función al nivel nacional de gobierno: la de carácter ejecutor a nivel territorial, generando o regulando divisiones administrativas que le permiten focalizar y orientar la inversión pública nacional en una explícita “competencia” con los gobiernos territoriales, aspecto que se complementa con la amplia oferta de sistemas previstos en el PND<sup>3</sup> como mecanismo de articulación.

*El enfoque regional no es un concepto, política o regulación aislada, pero la Ley 2294 de 2023 no prevé una sola disposición que lo regule o cohesione en su contenido normativo*

---

las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes.

3 La Ley 2294 de 2023 prevé la existencia de 17 sistemas organizacionales para diferentes propósitos de política pública.

# Institucionalidad regional

## Regulación general

Los diversos instrumentos normativos e institucionales que materializan este enfoque regional previsto en el PND se refieren a las instituciones descritas en la tabla 10.

**Tabla 10. Regionalización del ordenamiento del territorio**

División territorial	Regiones autonómicas, artículo 28, PND
	Reglamentación de las zonas de inversión especial para superar la pobreza, artículo 33, PND
	Regiones de paz, artículo 8, Ley 418 (1997, 26 de diciembre)
	Reconocimiento, apoyo y fortalecimiento de las territorialidades campesinas, artículo 357, PND
	Fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales (EAT) artículo 41, PND
Instancias	Consejos territoriales del agua, artículo 34, PND
Instrumentos	Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia, artículo 32, PND.
	Metodología orientada al reconocimiento de capacidades de las entidades territoriales y los EAT, artículo 40, PND
	Estrategia Nacional de Coordinación para la Adaptación al Cambio Climático de los Asentamientos y Reasentamientos Humanos Oficial, artículo 38, PND
	Interoperabilidad de determinantes del ordenamiento y otras áreas prioritarias, artículo 35, PND.
	Obligatoriedad del uso de la información, artículo 37, PND

Fuente: Ley 2294 (2023, 19 de mayo).

En su conjunto, estas divisiones territoriales, instancias e instrumentos constituyen el soporte normativo sobre el cual se estructura la regionalización del ordenamiento del territorio, dentro de las que se destacan las regiones de paz, regiones autonómicas y zonas especiales de inversión para superación de la pobreza (Ley 2294 de 2019, arts. 23, 28 y 33). Estos instrumentos, sin una expresa regulación que así lo soporte, tienen un objetivo implícito: superar la división político-administrativa territorial como eje de focalización de la intervención pú-

blica y orientarla, de manera complementaria o alterna, a estos instrumentos de carácter regional que, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, constituyen divisiones de carácter administrativo del nivel territorial de gobierno y cuya organización y funcionamiento dependerá de las reglas que, sobre el particular, expida el Gobierno nacional.

## Región autonómica

Dentro de las instituciones que materializan el enfoque regional del PND, merece particular atención la institución de la “región autonómica”, cuya conformación, delimitación, objetivo misional y funciones corresponde definirlos al Gobierno nacional, de acuerdo con los lineamientos previstos por el artículo 28 de la Ley 2294 de 2023. Se trata de una división administrativa de carácter territorial que sirve de jurisdicción para el desarrollo de intervenciones nacionales que redunden en el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de esa región autónoma, incorporando una serie de funciones de articulación, orientación y ejecución en relación con recursos, políticas y presupuestos de inversión, probablemente, del nivel nacional. Según el artículo 28 anteriormente citado, el Gobierno nacional desarrollará, articulará e impulsará las regiones autonómicas “como un pilar que permite una gestión pública eficiente para el desarrollo económico, social, ambiental, cultural y étnico que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes”. Para este efecto, la citada disposición señala que en las regiones autonómicas “podrán adelantarse los siguientes lineamientos”, que se relacionan en la tabla 11:

*Dentro de las instituciones que materializan el enfoque regional del PND, merece particular atención la institución de la “región autonómica”, cuya conformación, delimitación, objetivo misional y funciones corresponde definirlos al Gobierno nacional, de acuerdo con los lineamientos previstos por el artículo 28 de la Ley 2294 de 2023*

**Tabla 11. Lineamientos para las regiones autonómicas**

Nro.	Lineamiento
1	Facilitar la coordinación articulación de acciones e inversiones sectoriales en el territorio, con el fin de estructurar programas y proyectos integrales que atiendan las particularidades regionales y promuevan su desarrollo.
2	Diseñar e implementar políticas públicas que faciliten el desarrollo regional de corto, mediano y largo plazo.



3	Orientar los presupuestos de inversión anual, focalizando el gasto público en las regiones de menores condiciones sociales y económicas para elevar la calidad de vida de la población y movilizar sus capacidades de desarrollo.
4	Disminuir las brechas regionales institucionales, a través de asistencia técnica diferenciada que facilite el empoderamiento y autonomía regional.
5	Estructurar un sistema de indicadores que permita el análisis y la planificación con enfoque territorial y regional, así como su seguimiento y evaluación.
6	Incorporar de manera integral, la atención y prevención del riesgo por efecto de fenómenos naturales en la planificación y gestión del desarrollo regional. Facilitar estrategias y acciones regionales para articular los planes de desarrollo de las entidades territoriales con las políticas nacionales.
7	Formular y distribuir el presupuesto con criterios regionales.
8	Fortalecer la institucionalidad para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas y autónomas.
9	Ampliar la conectividad y comunicación local y regional para reducir las brechas económicas y sociales.

Fuente: Ley 2294, art. 28. (2023, 19 de mayo).

En su regulación, esta división administrativa territorial se halla contextualizada en el eje transformacional 1; esto es, ordenamiento territorial, por lo que es una división que complementa la organización del Estado en el nivel subnacional, con propósitos institucionales específicos que, naturalmente, definirá el Gobierno nacional. De manera explícita, esta jurisdicción administrativa se superpone a la de las entidades territoriales que se hallarán inscritas o ubicadas en su ámbito geográfico y, parece ser el objetivo de la regulación, estarán encargadas de articular, coordinar o cohesionar las acciones e inversiones sectoriales en el territorio, particularmente, provenientes del nivel nacional. Es decir, se trata de una división administrativa con un enfoque político proveniente o fijado por el nivel nacional de gobierno. Es una decisión administrativa con efectos territoriales, adoptada, regulada y modulada desde el nivel nacional. Ello, desplaza o, eventualmente, debilita el relacionamiento de la autoridad política territorial respecto de la jurisdicción y la decisión de inversión adoptada en relación con la región autonómica. Se trata de una “competencia” para el cumplimiento de objetivos de política e inversiones sectoriales en el territorio que asume el Gobierno nacional, superando el marco normativo propio de las entidades territoriales y que se complementa con la amplia oferta de sistemas como herramienta de organización institucional entre niveles de gobierno y actores territoriales. De esta manera, las regiones autonómicas materializan la intervención nacional a nivel territorial en un espacio geográfico delimitado y con unos objetivos de política e inversión explícitos dispuestos por el PND.

Sin ingresar en la conceptualización política de su regulación, puede deducirse que la figura de la región autonómica materializa una visión política nacional, que dibuja una división administrativa y autoriza unas inversiones públicas nacionales, con el propósito de acercarse directamente al habitante de esa región, superando o desplazando el relacionamiento directo de ese habitante con la entidad territorial que constituye la división político-administrativa fundamental del Estado; esto es, el municipio (Constitución Política, 1991, art 311). En este orden, desde el nivel básico de oferta de servicios, el habitante de la región autonómica tendrá, aparentemente, una doble oferta de inversión. De una parte, la territorial, soportada en las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y los recursos del SGR, además de los propios de la entidad territorial respectiva y, de otra, los provenientes de fuentes nacionales, fundamentalmente PGN, complementados con el sistema de transferencias monetarias y en especie (Ley 2294 de 2023) que, en su conjunto, constituye un marco político, normativo y financiero dirigido a atraer al habitante en el territorio hacia el generador de las decisiones de inversión y de transferencias desde el nivel nacional.

Además de generar una concurrencia o duplicidad, eventualmente costosa o innecesaria, de inversión de recursos territoriales y nacionales con un mismo objetivo de desarrollo en la jurisdicción de la región autonómica, el objetivo implícito consiste en “debilitar” el rol territorial, que es el ejecutor por excelencia dentro del actual reparto de poder, y fortalecer el nacional y sus prioridades de política en el contexto de la arquitectura institucional compuesta por la región autonómica, los respectivos sistemas organizacionales, así como el sistema de transferencias monetarias, soportadas en la plataforma conceptual que le otorgan los ejes transformacionales de ordenamiento territorial alrededor del agua y convergencia regional previstos en el PND. Es decir, al reparto constitucional y legal de poder se agrega el administrativo materializado en la decisión de conformación de las regiones autonómicas y la decisión de intervención sectorial en su jurisdicción. Este enfoque continúa con la introducción de otras dos figuras como son las regiones de paz y las zonas especiales de inversión para la superación de la pobreza que, junto con las regiones autonómicas, comparten las características de ser divisiones administrativas, cumplir unos objetivos de política nacional y materializar espacios regionales o supramunicipales de intervención nacional, constituyendo estas divisiones, en su conjunto, tres “hermanitas regionales”.

## Regiones de paz

En virtud del artículo 2, literal b, de la Ley 2272 de 2022, la Paz Total es una “política de Estado”, “prioritaria y transversal en los asuntos de Estado”, en lo “concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar” (Ley 2272 de 2022, art 2, literal b; y Ley 2272 de 2022, art. 4). Como resultado de



esta declaración, en el PND “se fijarán políticas, programas y proyectos dirigidos al cumplimiento de los acuerdos de paz pactados y el logro de la paz”, para lo que este instrumento contendrá un capítulo denominado “Proyectos, políticas y programas para la construcción de paz” (Ley 418 de 1997, art 6). Para este efecto, el Gobierno nacional garantizará el efectivo funcionamiento de las instancias y mecanismos dispuestos en el punto 6 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Ley 418 de 1997, art. 6, parágrafo 2), suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, y en el Decreto 1995 de 2016. De manera complementaria, el artículo 4, numeral 1, de la Ley 2294 de 2023, establece, como eje transversal del PND, la Paz Total “entendida como una apuesta participativa, amplia, incluyente e integral para el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos”.

Para su implementación, el artículo 23 de la Ley 2294 prevé los “instrumentos para el desarrollo de la paz total, en línea con las orientaciones emanadas de la ley 2272 de 2022”, correspondiente a los “programas de acuerdos parciales para la paz total” y “regiones de paz”, cuya coordinación se halla a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

*En relación con las regiones de paz, el artículo 8B de la Ley 418 de 1997, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2272 de 2022, dispone que el presidente de la República podrá constituir regiones de paz*

En relación con las regiones de paz, el artículo 8B de la Ley 418 de 1997, adicionado por el artículo 7 de la Ley 2272 de 2022, dispone que el presidente de la República podrá constituir regiones de paz “en las que se adelanten, con su autorización, diálogos de paz. Se priorizará en su conformación, además de los territorios PDET del Acuerdo de Paz, los municipios categorizados como ZOMAC, territorios étnicos, comunidades de influencia o zonas vulnerables en las que existan graves afectaciones a la población civil y al territorio, y en las que haya ausencia o débil

presencia del Estado, así como aquellos municipios que tengan la condición de ser epicentro económico, comercial, cultural y social de una región donde estén focalizados municipios PDET”. En estas regiones de paz se adelantará, en sus diversos componentes, aquel relacionado con la definición de “espacios de participación efectiva en las discusiones sobre el desarrollo territorial de las regiones de paz que contemple su articulación con instrumentos de planeación como los planes territoriales de desarrollo, esquemas y/o planes de ordenamiento territorial, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas POMCA; planes de vida, planes de etnodesarrollo, Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA, sin perjuicio de instrumentos similares no mencionados (Ley 2294 de 2023, art 23, literal b).

## Zonas de inversión especial para superar la pobreza

El enfoque regional continúa consolidándose dentro del conjunto de instrumentos de ejecución previstos por el articulado del PND con la autorización para la reglamentación de las zonas de inversión especial para superar la pobreza, previstas en el artículo 34<sup>4</sup> de la Ley 1454 de 2011. La reglamentación de estas zonas debe incluir la definición de instrumentos metodológicos que, desde el ordenamiento territorial, sirvan a los municipios para potenciar el desarrollo de actividades económicas, sociales y ambientales que permitan la generación de empleo y que sean acordes con la vocación de los territorios donde se desarrollen. Se trata, en suma, de otra división territorial que supera la jurisdicción estrictamente local en aras de canalizar inversiones que superen la estricta delimitación municipal. En lo que se refiere al ordenamiento territorial, la Corte Constitucional, en Sentencia C-015 de 2023, ha sostenido que este transciende los asuntos y funciones locales incluyendo una competencia concurrente en cabeza de los niveles central, regional, departamental y local a efectos de promover procesos de desarrollo articulados, por lo que el ordenamiento territorial como instrumento de planeación del desarrollo no es una función exclusiva de las administraciones locales que se agota al nivel local.

## Territorialidades campesinas

En concordancia con lo señalado en relación con la región autonómica, resulta relevante el concepto de “territorio colectivo campesino”, al que alude el artículo 11 de la Ley 2294 de 2023, que encuentra un respaldo normativo en el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2023, que se refiere a las formas de territorialidad campesina o “territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 64). En concordancia con estas disposiciones, el Gobierno nacional, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigor del PND:

Formulará e implementará un plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de otras territorialidades campesinas, entre

<sup>4</sup> “Artículo 34. Zonas de Inversión Especial para Superar la Pobreza. Son Zonas de Inversión Especial para superar la Pobreza las receptoras del Fondo de Compensación Regional que defina la Constitución y la ley como instrumento para superar condiciones de desequilibrio en el desarrollo económico y social entre las regiones de planeación y gestión y entre los distintos entes territoriales del país. Estas serán instrumentos de planificación e inversión orientada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esas zonas y serán creadas por una sola vez mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional. Para la definición de estas zonas, el Gobierno tendrá como indicador de desempleo, NBI que se refiere a pobreza relativa, entendida esta no como el número de pobres que habitan los municipios o distritos, sino como el porcentaje de pobres que habitan esos municipios o distritos” (Ley 1454 de 2011).



ellas los territorios campesinos agroalimentarios y los ecosistemas acuáticos agroalimentarios (Ley 2294, 2023, art 359).

Con este propósito, concertará, con las organizaciones representativas de estas territorialidades, los ajustes normativos necesarios con el propósito de simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y fortalecimiento de estas territorialidades conforme a los principios orientadores de la Ley 160 de 1994, añadiendo otro tipo de actores específicos a nivel territorial, como lo es la población campesina, asentada en una territorialidad que puede tener carácter de colectiva considerando el Acto Legislativo 01 de 2023.

## **Consejos territoriales del agua**

Una institucionalidad complementaria que soporta o rodea el enfoque regional es la relacionada con los consejos territoriales del agua (Ley 2294 de 2023, art 19), cuya regulación en el PND resulta particular en la medida en que estarán conformados en cada una de las “ecorregiones y territorios estratégicos priorizados” y cuyo objeto será fortalecer la “gobernanza multinivel”, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento el territorio en torno al agua, “buscando la consolidación de territorios funcionales” con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo. Es decir, estos consejos constituyen una instancia de gobernanza estructurada alrededor del agua, de carácter multinivel, que permite organizar “ecorregiones y territorios estratégicos priorizados”, así como la consolidación de “territorios funcionales” como objetivo estratégico relacionado con el ordenamiento del recurso hídrico. Es decir, se trata de una gobernanza alrededor del recurso hídrico, que puede superar los niveles de gobierno y actuar intersectorialmente, impulsando ecorregiones, territorios estratégicos y territorios funcionales, esto es, divisiones complementarias o alternativas de carácter regional, para lo cual, conforme con la reglamentación que expida el Gobierno nacional, se articulará con los instrumentos de ordenamiento territorial.

## **Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia**

**E**l enfoque regional se consolida, aunque sin una definición o contenido explícito, con la introducción, como un determinante, de los programas de ordenamiento territorial (POT), del contenido en el artículo 32 del PND, que establece como un determinante el nivel 4, que comprende el “señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red

vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet". De este modo, en materia del eje de ordenamiento territorial alrededor del agua y conforme con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, los departamentos, municipios, distritos y EAT acatarán, con carácter de obligatorio cumplimiento, las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial. De igual manera, en los territorios y territorialidades étnicas los determinantes del ordenamiento del territorio:

Respetarán y acatarán los principios de la palabra de vida, leyes de origen, derecho mayor, derecho propio de cada pueblo y/o comunidad indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En todo caso, los fundamentos definidos por los pueblos y comunidades indígenas serán vinculantes para todos los actores públicos y privados en sus territorios y territorialidades.

(Ley 2294 de 2023, art 32).

De manera adicional, las entidades que definen y son responsables de la información de las determinantes del ordenamiento territorial, los territorios correspondientes a comunidades étnicas y aquellas con competencia sobre las playas, playones, las zonas delimitadas para la seguridad y defensa, y las zonas de inversión especial para superar la pobreza (Ley 1454 de 2011, art. 34), cuando estas sean reglamentadas por las entidades competentes, deberán estructurar y disponer la información generada sobre estas decisiones de forma estandarizada, para lo cual, en un plazo máximo de 3 años a partir de la entrada en vigencia del PND, adoptarán e implementarán el modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT). Para este efecto, la información de los territorios indígenas deberá interoperar con los determinantes del ordenamiento y áreas básicas primarias (Ley 1454 de 2011, art 35). En esta línea étnica, debe indicarse que, dentro del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, se incorpora el subsistema relativo al ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria, respetando el derecho a la objeción cultural de los grupos étnicos (Ley 160 de 1994, art 2, modificado por el art. 31 de la Ley 2294 de 2023). Igualmente, dentro de la reglamentación del SAT, el Gobierno nacional deberá consultar a estos grupos étnicos (Ley 2294 de 2023, art 53, parágrafo 2).

*El enfoque regional se consolida, aunque sin una definición o contenido explícito, con la introducción como un determinante de los programas de ordenamiento territorial (POT)*



En este contexto, resulta relevante la conformación del Sistema de Administración del Territorio (SAT) como el “conjunto de procesos, acuerdos interinstitucionales, marcos legales, estándares, infraestructuras de datos y tecnologías” (Ley 2294 de 2023, art 53) requeridos para “facilitar la colaboración armónica entre los distintos niveles de decisión pública” y los distintos grupos que conforman la sociedad en su conjunto, así como “el uso de la información territorial en la toma de decisiones integrales y coordinadas y la adecuada prestación de servicios a ciudadanos relacionados con derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tenencia, uso, valor y desarrollo el territorio”. La definición acerca del funcionamiento del SAT, así como su gobernanza, se realizará por parte del Gobierno nacional dentro de los 18 meses siguientes a la sanción de la Ley 2294 de 2023 (art. 53, parágrafo 1), lo cual resulta relevante el modelo de datos de administración del territorio definido por el SAT. Para este efecto, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) deberá volver interoperable la información registral ajustándose por el modelo de datos que defina el SAT, a fin de que pueda integrarse con la información de las bases catastrales y mantenerse actualizada en la consolidación de la información de la gestión catastral. Para ello, el citado organismo realizará la identificación y corrección de inconsistencias existentes en la interrelación entre las bases registrales y catastrales de tal manera que sirva de instrumento para la planificación y ordenamiento del territorio, el fortalecimiento de los fiscos locales y la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria. De este modo, la información física catastral recaudada en desarrollo de la gestión catastral tendrá efectos registrales (Ley 2294 de 2023, art 53, parágrafo 1).

## Modalidades interjurisdiccionales

De manera complementaria a la regulación contenida en el artículo 251<sup>5</sup> de la Ley 1955 de 2019, en relación con la concurrencia de entidades territoriales para financiar de manera conjunta iniciativas de gasto por fuera de su jurisdicción, particularmente en ejecución de proyectos de inversión de impacto regional, se encuentra el artículo 278<sup>6</sup> de la Ley 2294 de 2023, el cual prevé la regulación con-

5 “Artículo 251. Concurrencia de recursos para la financiación de iniciativas de gasto en diferentes jurisdicciones. Las entidades territoriales podrán financiar de manera conjunta y concertada iniciativas de gasto por fuera de su jurisdicción, y en especial para la ejecución de proyectos de inversión con impacto regional, siempre y cuando este beneficie a las entidades territoriales que financian la iniciativa de propuesta” (Ley 1955 de 2019).

6 “Artículo 278. Inversiones interjurisdiccionales. Las entidades territoriales podrán financiar proyectos de inversión que contemplen la ejecución de recursos por fuera de su jurisdicción, pudiendo beneficiar con la prestación de bienes y servicios a otras entidades territoriales, siempre y cuando lo entidad o entidades territoriales que destinan recursos al proyecto se beneficien de este. Para tal efecto, las entidades interviniientes deberán suscribir previamente un convenio que incluya las condiciones para su financiación y ejecución, en el que se especifiquen los beneficios del proyecto para las entidades territoriales que aportan recursos” (Ley 2294 de 2023).

cerniente a inversiones interjurisdiccionales. La mencionada disposición establece que las entidades territoriales, particularmente el nivel local, podrán financiar proyectos de inversión que contemplen la ejecución de recursos por fuera de su jurisdicción, pudiendo beneficiar con la prestación de bienes y servicios a otras entidades territoriales, siempre y cuando la entidad o las entidades territoriales que destinen recursos al proyecto se beneficien de este.

Para definir el marco con sujeción al cual se realizarán las inversiones respectivas, la disposición citada señala que las entidades intervenientes deberán suscribir previamente un convenio que incluya las condiciones para su financiación y ejecución, en el que se especifiquen los beneficios del proyecto para las entidades territoriales que aportan recursos. En este contexto, esta regulación complementa la relativa a los pactos territoriales (Ley 2294 de 2023), que autoriza a las entidades territoriales, los EAT y la Nación para suscribir este instrumento de articulación para la concertación de inversiones estratégicas de alto impacto que contribuyan a consolidar el desarrollo regional definido en el PND. De manera complementaria y particular, el artículo 285 del PND establece, dentro de la ejecución de proyectos de sistemas de transporte público bajo principios de desarrollo orientado al transporte sostenible (DOTS), que las entidades territoriales, en el marco de su autonomía y como parte de proyectos de carácter supramunicipal, deberán verificar los lineamientos de uso y gestión del suelo que haya expedido el EAT o la Autoridad Regional de Transporte y para las áreas metropolitanas se deberá cumplir con la regulación contenida en la Ley 1625 de 2013.

*Las entidades territoriales, particularmente el nivel local, podrán financiar proyectos de inversión que contemplen la ejecución de recursos por fuera de su jurisdicción, pudiendo beneficiar con la prestación de bienes y servicios a otras entidades territoriales, siempre y cuando la entidad o las entidades territoriales que destinen recursos al proyecto se beneficien de este*

En su conjunto, para los temas indicados, la regulación reseñada permite avanzar, de manera complementaria a las divisiones administrativas de carácter territorial previstas en el PND, en la definición de un marco normativo y geográfico que permita desarrollar la misionalidad regional en busca de superar los límites jurisdiccionales de las entidades territoriales, lo cual representa un marco normativo específico de contribución al enfoque regional o interjurisdiccional que el PND establece.

# Sistemas

De manera adicional, el PND contiene un variado menú de sistemas como herramienta organizacional para diferentes propósitos de política pública, conforme se describe en la tabla 12.

**Tabla 12. Sistemas en el PND**

Nro.	Sistema	Objetivo
1	Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA; Ley 2294 de 2023, art 31)	Conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, programas, instituciones y actores que permiten la protección y el bienestar animal, así como la implementación de la política nacional de protección y bienestar animal.
2	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural	Mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la reforma agraria y la reforma rural integral, desarrollando los mandatos y salvaguardas contenidas en el Acuerdo de Paz, con el fin de mejorar la calidad de vida, garantizar los derechos territoriales y los planes de vida de los trabajadores agrarios, y las personas, comunidades campesinas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblos indígenas; y proteger y promover la producción de alimentos, sus economías propias y consolidar la paz con enfoque territorial.
3	Sistema de Administración del Territorio (SAT)	Conjunto de procesos, acuerdos interinstitucionales, marcos legales, estándares, infraestructuras de datos y tecnologías que se requieren para facilitar la colaboración armónica entre los distintos niveles de decisión pública, la participación de la ciudadanía, los campesinos, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el uso de la información territorial en la toma de decisiones integrales y coordinadas y la adecuada prestación de servicios al ciudadano relacionados con derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tenencia, uso, valor y desarrollo del territorio.
4	Sistema de Transferencias	Conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie.

5	Sistema Nacional de Igualdad y Equidad	Coordinar las actividades estatales, de las organizaciones sociales y de los particulares para formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas, proyectos y medidas para promover la eliminación de las desigualdades económicas, políticas, territoriales y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad y la equidad de género; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional y de grupos discriminados o marginados.
6	Sistema Nacional de Cualificaciones	Conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y promover el reconocimiento de aprendizajes previos, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción y reinserción laboral y el desarrollo productivo y empresarial del país.
7	Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular	Sistema de información enfocado en la economía popular, el cual tendrá como insumo principal los registros administrativos existentes, las operaciones estadísticas económicas y sociales que realiza el DANE, y fuentes alternativas.
8	Sistema Único de Información del Deporte	Sistema en el cual se incorporará la información concerniente a los organismos deportivos que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física, la estructura de los organismos deportivos, la infraestructura deportiva, recreativa, para la actividad física, los atletas y demás datos concernientes del sector.
9	Sistema Nacional de Circulación de las Culturas, las Artes y los Saberes	Conjunto de actores, procesos, y relaciones el cual servirá como herramienta para la implementación efectiva de las diferentes iniciativas que permitan fortalecer la circulación artística y cultural a nivel nacional e internacional.
10	Sistema Nacional de Formación y Educación Artística y Cultural para la Convivencia y la Paz	Consolidación de un sistema de formación con diversas modalidades para educación artística y cultural con una visión sistémica.



11	Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	Con la finalidad de materializar la articulación, coordinación y cooperación entre las diferentes ramas del poder público, instancias de articulación en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y niveles de gobierno para implementar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y formular una política pública integral en la materia. Respecto al cumplimiento del deber estatal de prevención y de brindar a las personas que buscan a sus seres queridos desaparecidos respuestas integrales, oportunas, y respetuosas sobre la suerte y el paradero de sus familiares; aliviar el sufrimiento de las víctimas, en atención al principio de centralidad de las víctimas.
12	Sistema Nacional de Justicia Familiar	Conjunto de actores, políticas, programas, estrategias, principios, normas y rutas de articulación para la atención, prevención, promoción y restablecimiento de derechos de las personas, de manera prevalente de las niñas, niños y adolescentes que sean víctimas o estén en riesgo de cualquier forma de vulneración dentro del contexto de la familia.
13	Sistema de Defensa Jurídica del Estado (SDJE)	Conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera coordinada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, independientemente de su naturaleza y régimen jurídico.
14	Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición (SNSM)	Mecanismo de identificación, focalización, seguimiento y monitoreo de la situación de malnutrición, con prioridad para las gestantes, niñas, niños y adolescentes y sus familias.
15	Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA)	Mecanismo de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en las acciones para la Garantía Progresiva del Derecho en todas sus escalas de realización (seguridad, autonomía y soberanía alimentaria), y coordinación del Programa Hambre Cero.

16	Sistema Nacional de Libertad Religiosa, de Cultos y Conciencia; Diálogo Social; Paz Total; Igualdad y No Estigmatización (SINALIBREC)	Constituido por las entidades públicas nacionales y territoriales y demás entidades públicas o privadas encargadas de formular, ejecutar e impulsar los planes, programas, proyectos y acciones tendientes a la implementación de la política pública de Libertad Religiosa, de Cultos y Conciencia, con el propósito de fortalecer las capacidades de las organizaciones religiosas.
17	Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG)	Abordará la valoración del riesgo y el acceso a las rutas de atención, protección, estabilización y acceso a la justicia, desde una perspectiva diferencial e interseccional que incluye, entre otras, las particularidades de las lideresas y defensoras de derechos humanos, de la población LGTBIQ+, de las víctimas de la violencia, de los miembros de grupos pertenecientes a grupos étnicos y de las personas con discapacidad.

Fuente: Ley 2294 (2023, 19 de mayo)

En su conjunto, la introducción de estos sistemas como herramienta organizacional que articula actuaciones del nivel nacional y subnacional constituye un canal o vía de acceso del Gobierno nacional en las decisiones con impacto a nivel territorial, para efectos de objetivos específicos de política pública previstos en el PND. Esto permite articular las actividades estatales y los particulares receptores de las mismas, como se deduce la definición de sistema administrativo contenida en el artículo 43<sup>7</sup> de la Ley 489 de 1998.

<sup>7</sup> "Artículo 43. Sistemas Administrativos. El Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de coordinar las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación" (Ley 489 de 1998)



## Asambleas populares

**A**un cuando no están registradas en documento oficial alguno expedido por el Gobierno nacional, resulta relevante referirse a las “asambleas populares a lo largo y ancho del territorio nacional” (Semana, 2023, 7 de junio). De acuerdo con el Ejecutivo nacional, “cada asamblea debe tomar decisiones sobre su región, sobre su territorio, sobre la paz, sobre la capacidad de movilizarse” (Semana, 2023, 7 junio). Considerando las instituciones regionales previstas en el PND, podría argumentarse que la “asamblea popular” constituye un esfuerzo de gobierno alterno a nivel territorial. En este orden, debe indicarse que el concepto de “asamblea popular” resulta consistente con los conceptos de región autonómica y regiones de paz, en la medida que expresan una regionalidad supramunicipal en la que confluye inversión para la paz, que encuentra un marco normativo de soporte en la Ley 2272 de 2022 y en el PND, sobre el cual, pareciera, se erige una “asamblea popular”.

---

*De acuerdo con el Ejecutivo nacional, “cada asamblea debe tomar decisiones sobre su región, sobre su territorio, sobre la paz, sobre la capacidad de movilizarse”*

---

De este modo, sin considerar la denominación específica que adquiere, se representa un territorio o división regional sobre el cual podría operar una “asamblea popular” organizada alrededor de grupos poblacionales, con la posibilidad de ejecutar directamente, por ejemplo, con las juntas de acción comunal recursos provenientes desde el nivel nacional (Semana, 2023, 7 de junio). Es una propuesta encaminada a implementar un modelo organizativo o de gobierno paralelo al territorial y desplazar el poder político y el relacionamiento institucional o estatal del Gobierno territorial a esa asamblea popular. Este modelo de organización político-administrativa a nivel territorial

se está empezando a dibujar y sus lineamientos se extraen de los diversos instrumentos normativos previstos en el PND que conforman el enfoque regional. Es un modelo de organización político-administrativa a nivel regional, de naturaleza administrativa, que podría “suctionar” el relacionamiento con el nivel central de manera paralela al debilitamiento de la entidad territorial. Ello se concreta en el hecho de que en estos instrumentos normativos no se vislumbra un rol explícito dentro del modelo propuesto para el gobierno territorial.

Esta dimensión territorial del “gobierno popular” se expresa a nivel informal, por parte del Ejecutivo nacional, al indicar que los miembros del gabinete presidencial deben empezar a desarrollar “asambleas populares en todos los municipios

de Colombia”, como alternativa para fortalecer la gobernabilidad nacional “en las regiones para compensar el fallido intento de una “aplanadora” en el Congreso. Por ello, quiere a sus funcionarios por fuera de sus oficinas y asumir el diálogo directo con las comunidades, eliminando los intermediarios políticos, esto es, en el lenguaje del Ejecutivo nacional, los gobiernos territoriales (Cambio, 2023, 7 de junio).

## Conclusiones

De acuerdo con el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*, este instrumento de política tiene como objetivos centrales los siguientes (DNP, 2023):

- Construcción de un *nuevo contrato social* que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas y la no repetición del conflicto.
- Un nuevo *relacionamiento político y social con impactos e en la visión de desarrollo estratégico, la estructura del Estado y su organización interna*.

En este contexto, como parte del relacionamiento político con impacto en la estructura del Estado y su organización interna, el PND fortalece el papel que desempeña el nivel nacional e introduce mínimas regulaciones relativas a entidades territoriales,<sup>8</sup> pero avanza un concepto de regionalización integrado por divisiones administrativas que fortalece el rol nacional de intervención directa en la ejecución de proyectos de inversión a nivel territorial, superando los límites jurisdiccionales vigentes. Este fortalecimiento del nivel nacional, de manera paralela al enfoque regional en el PND, se consolida en diversos mandatos:

- La no incorporación de regulaciones relativas a fortalecimiento del nivel subnacional de gobierno o sus relaciones con las autoridades del nivel nacional.
- El fortalecimiento del rol nacional, su relacionamiento directo con la población en el territorio, dejando de lado el rol territorial, y la atribución de funciones ejecutoras al nivel nacional dentro de los componentes del PND.
- La creación de un programa de transferencias directas con diversos instrumentos como subsidios monetarios o en especie; ayudas directas a segmentos específicos de población, a través de modalidades de giro directo, que superan o no consideran el rol de las autoridades territoriales.

<sup>8</sup> Las que fundamentalmente se refieren actualización de normas preexistentes.

- La creación de diversos sistemas como mecanismos de articulación entre actores nacionales y territoriales, pero con un rol mayoritario para el nivel nacional y debilitado para el nivel subnacional, complementado con la creación de programas a cargo del nivel nacional con incidencia territorial, teniendo como foco de atención a segmentos específicos de la población.
- El establecimiento de divisiones o enfoque regionales en el ordenamiento territorial que permite sobrepasar los límites tradicionales de una entidad territorial y no considerarlas para efectos de asegurar o focalizar la intervención nacional en esas divisiones regionales, lo que conlleva el establecimiento de nuevas territorialidades como las de carácter campesino y cuya composición corresponde definir al Gobierno nacional.
- Fortalecimiento de un relacionamiento directo entre la administración y la acción comunal a través del concepto de iniciativas o economía populares, que tendrá iniciativa para la ejecución de recursos o de proyectos de inversión, así como con la promoción de “asambleas populares” para asumir el diálogo directo con las comunidades, eliminando los intermediarios políticos (Cambio, 2023).
- Creación de regiones de paz o autonómicas con el objetivo de promover las transformaciones territoriales en el marco de la Paz Total, que conlleven la definición de espacios de participación efectiva en las discusiones sobre el desarrollo territorial que contempla su articulación con instrumentos de planeación y de ordenamiento del territorio.

## Referencias

Acto Legislativo 1 de 2023. (2023, 5 de julio). "Por medio del cual se reconoce al Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional". Presidencia de la República. Diario oficial No. 52447.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2023.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2023.html)

Cambio (2023, 7 junio). La catarsis de Gustavo Petro en la tarima en busca de oxígeno popular. Cambio.

<https://cambiocolombia.com/poder/la-catarsis-de-gustavo-petro-en-la-tarima-en-busca-de-oxigeno-popular>

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Decreto 1995 de 2016. (2016, 7 de diciembre). "Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las Farc-EP el 24 de noviembre de 2016". Presidencia de la República.

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto\\_1995\\_2016.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_1995_2016.htm)

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>

Ley 2294 de 2023. (2023, 19 de mayo). "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'". Congreso de la república. Diario oficial No. 52400.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2199\\_2022.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2199_2022.html)

Ley 2272 de 2022. (2022, 4 de noviembre). "Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 52208.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2272\\_2022.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2272_2022.html)

Ley 2199 de 2022. (2022, 8 de febrero). "Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca". Congreso de la República. Diario oficial No. 51942.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2199\\_2022.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2199_2022.html)

Ley 1962 de 2019. (2019, 28 de junio). "Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.". Congreso de la República. Diario oficial No. 50998.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1962\\_2019.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1962_2019.html)

Ley 1955 de 2019. (2019, 25 de mayo). "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'". Congreso de la República. Diario Oficial No. 50964.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1955\\_2019.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html)



Ley 1625 de 2013. (2013, 29 de abril). "Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas". Congreso de la República. Diario oficial No. 48776.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1625\\_2013.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html)

Ley 1454 de 2011. (2011, 28 de junio). "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones". Congreso de la República. Diario Oficial No. 48115.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html)

Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan o tras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 4646.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html)

Ley 418 de 1997. (1997, 26 de diciembre). "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan o tras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 43201.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0418\\_1997.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html)

Ley 388 de 1997. (1997, 18 de julio). "Por la cual se modifica la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, y la Ley 3<sup>a</sup> de 1991 y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 43091.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)

Ley 160 de 1994. (1994, 3 de agosto). "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 41.479.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0160\\_1994.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html)

Semana (2023, 7 de junio). La cruda advertencia del presidente Gustavo Petro a su gabinete: "Ministro o ministra que no haga caso, se va". Semana.

<https://www.semana.com/politica/articulo/presidente-petro-advirtio-a-su-gabinete-en-planes-marchas-en-la-plaza-de-bolivar-ministro-o-ministra-que-no-haga-caso-se-va/202315/>

Sentencia C-015/23. (2023, 2 de febrero). Corte Constitucional (Alejandro Linares Cantillo, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-015-23.htm>





# El problema del empleo público en Colombia: entre la legislación y la formalización laboral

**María Cristina Jaramillo Ramos**

Administradora pública y especialista en Gerencia de Proyectos

Correo electrónico: mariacristinajaramillo65@hotmail.com

**Juan Pablo Gómez Jaramillo**

Profesional en Economía & Negocios Internacionales y magíster en Creación de Empresas

Correo electrónico: gomezjp1994@hotmail.com



**L**a globalización y la tecnología están provocando una transformación del mercado laboral, con nuevas oportunidades de creación de empleos de calidad, pero también están suscitando nuevas desigualdades entre los trabajadores, pues muchos de ellos están obligados a reinventarse y a adaptarse permanentemente al cambio. El empleo público no es ajeno a esta dinámica.

De acuerdo con Gasparini et al. (2015), al menos desde la década de 2010, el Estado tiene un papel importante como empleador en América Latina, siendo al menos el generador de un 12% de los empleos formales, con algunas variaciones pequeñas según el país. De acuerdo con el estudio esta relación se ha ido incrementando desde los años 2000. Al ser un sector caracterizado por su estabilidad y mejores salarios, la empresa pública es muy deseada por diferentes empleados y personas en búsqueda de empleo.

---

*La globalización y la tecnología están provocando una transformación del mercado laboral, con nuevas oportunidades de creación de empleos de calidad, pero también están suscitando nuevas desigualdades entre los trabajadores*

---

Levaggi (2004) ha demarcado los términos de trabajo y empleo de la siguiente manera:

El Tesauro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define al trabajo como el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos. El empleo es definido como “trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)” sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-auto-empleo). (s.p.)

En el ámbito legal, el artículo 25 de la Constitución Política establece que: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas” (Constitución Política, 1991, art. 25).

En el sector público, la estabilidad laboral se ha concebido desde la Carrera Administrativa: “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley [...]” (Constitución Política, 1991, art. 125).

El sistema de Carrera Administrativa en Colombia se sustenta en el mérito como ente rector de acceso al empleo público. Es así que, a partir del 2004 hasta la fecha, se han adelantado aproximadamente 87 procesos de selección para la provisión de más de 300.000 vacantes en cerca de 4.400 entidades públicas del orden nacional y territorial. No obstante, una vez los servidores públicos ingresan por mérito y superan el periodo de prueba, su permanencia en el empleo es casi que vitalicia, puesto que adquieren una serie de derechos o prerrogativas cuya verificación únicamente se da por la evaluación de su desempeño laboral, tal como lo refleja el informe de Evaluación del Desempeño Laboral de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC, 2021, p. 47) que señala que en el periodo 2020-2021 solo 161 servidores públicos obtuvieron una calificación no satisfactoria (Soto, 2023).

No obstante, la Carrera Administrativa se ha convertido en un sistema rígido, donde el personal nombrado se anquilosa en el puesto, cuando muchas veces el mérito de permanecer en este puesto no es debidamente justificado. De igual forma, los procesos de selección son demasiado paquidérmicos, lo que hace que el nombramiento se vuelva un proceso demasiado extenso, ante la inmediatez que requiere la sociedad moderna. Así mismo, la mayoría de las personas que trabajan con el Estado colombiano no son seleccionadas por méritos en procesos neutrales y objetivos; adicionalmente, muchos no tienen tampoco protecciones sociales y laborales; predomina la incertidumbre en el empleo; no existen condiciones para el ascenso ni la movilidad; es virtualmente imposible el retiro por mal desempeño, entre otros vacíos ya señalados, y por lo tanto, no se puede hablar de un sistema de servicio civil ni coherente ni efectivo en Colombia (Isaza, 2014).

Por otro lado, debido a que estos generan un alto costo, es pertinente recordar que existe en el ordenamiento jurídico colombiano el contrato de prestación de servicios. El origen del contrato de prestación de servicios data de la Ley 3 de 1930; posteriormente es contenido en varias disposiciones normativas hasta llegar a la Ley 80 de 1993.

Si bien el contrato de prestación de servicios es legal, su uso indiscriminado constituye una violación de la Constitución, pues el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado (Villa-Castrillón, 2023).

El contrato de prestación de servicios ha perdido su esencia, pues ya no se consolida como el desarrollo de una tarea puntual sino como la existencia de relaciones laborales encubiertas o subyacentes mediante este tipo de contratos, teniendo como consecuencia la vulneración de derechos laborales, entre ellos la



estabilidad, de muchas personas que les prestan servicios y que lo han desarrollado por muchos años.

Isaza declaró que los contratistas constituyen un gran número de empleados en las entidades públicas, los cuales no tienen estabilidad laboral, derechos laborales ni beneficios de carrera y, adicionalmente, no tienen tampoco responsabilidades disciplinarias ni las mismas obligaciones jurídicas que los funcionarios, sin contar que existe siempre presión por no conservar el empleo al ser prescindibles. Esta situación también genera reprocesos, pues muchas veces los contratistas escogidos no tienen la suficiente experiencia para desarrollar sus funciones.

Frente a esto, es necesario debatir en este momento si el mérito como pilar para acceder al empleo público fracasó en el Estado colombiano o requiere su aplicación con un criterio diferencial. Debe tenerse en cuenta que la noción de mérito no es ajena al contexto filosófico. Es más, ha sido estudiada por diversos autores en clave de teoría, de reconocimiento individual o incluso hasta de desigualdad natural o legítima, tal como se pudo evidenciar anteriormente.

No obstante, es necesario reinterpretar el concepto del mérito en la historia moderna, dado que esa posición superior ya no es vista como un esfuerzo individual que se reconoce, sino que ocasiona una división social y cultural y agudiza los problemas económicos y políticos de los Estados (Soto, 2023).

La solución al problema del abuso de estos contratos consiste en implementar estrategias de control para prevenir su proliferación en el ámbito estatal. Es importante reconocer que muchas entidades públicas utilizan de manera inapropiada el contrato de prestación de servicios para eludir las responsabilidades asociadas a las relaciones laborales, pese a las advertencias de la misma Corte Constitucional.

Es pertinente entonces fundamentar un plan de formalización de estos contratistas como una posible e inmediata solución a las necesidades de empleo público. Sin embargo, este plan enfrenta desafíos, ya que requiere de la colaboración de todas las entidades del sector público, quienes carecen de capacidad financiera, estructural, logística y de personal necesaria para cumplir con los requisitos legales para la contratación de personal por méritos. Además, en muchas administraciones, los gobernantes no tienen la formación adecuada para administrar, lo que puede obstaculizar la ejecución del programa de empleo.

Esta propuesta alivia la presión sobre las instituciones y los aspirantes, ya que indica que, si bien el mérito puede determinar la primera parte del proceso de

selección, la segunda parte está sujeta al azar y, por lo tanto, la posición social de un individuo no depende exclusivamente de su esfuerzo personal.

Se hace necesario, finalmente, que desde el ejecutivo y legislativo se responda a esta necesidad que, ante el lento desarrollo de los nombramientos de carrera y el amplio desarrollo de contratos de prestación de servicios en las entidades públicas, se fundamente mediante una normatividad que finalice con esta gran problemática, la cual hace que las instituciones no puedan abastecer todos los problemas actuales.

## Referencias

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Gasparini, L., Arcidiácono, M., Carella, L., Puig, J., Gluzmann, P. y Brassiolo, P. (2015). El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares. *El Trimestre Económico*, 82(4), No. 328, pp. 749-784.  
<https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/183/181>

Isaza, C. (2014). Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia. *Reflexión Política*, 16(32), pp. 6-19.  
<https://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path%5B%5D=2131>

Levaggi, V. (2004). ¿Qué es el trabajo decente? Organización Internacional del Trabajo.  
<https://www.ilo.org/es/resource/news/que-es-el-trabajo-decente#:~:text=El%20Tesauro%20>

Soto, C. (2023). *El exceso de positivización del mérito en el acceso al empleo público en Colombia*. [Trabajo de grado, Especialización en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica]. Universidad Libre.  
<https://hdl.handle.net/10901/27258>

Villa-Castrillón, B. (2023). *Contrato de prestación de servicios y su contexto actual*. [Trabajo de grado, Especialización en Derecho Administrativo]. Universidad de Antioquia.  
[https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/37859/2/VillaBernardo\\_2023\\_Contra-toPrestacionServicios.pdf](https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/37859/2/VillaBernardo_2023_Contra-toPrestacionServicios.pdf)





# Ordenamiento territorial en torno al agua en Colombia

**José Amable Araujo Blanco**

Profesor de la Universidad del Magdalena

Biólogo, abogado y magíster en Microbiología

Correo electrónico: [jaraudo@unimagdalena.edu.co](mailto:jaraudo@unimagdalena.edu.co)

**Yarubit Teresa Rojas Montilla**

Licenciada en Ciencias Ambientales y abogada

Correo electrónico: [yarupichu@gmail.com](mailto:yarupichu@gmail.com)





**E**n un país reconocido por su riqueza hídrica como Colombia, el manejo adecuado de este recurso se convierte en una prioridad para las administraciones públicas territoriales (Zamudio, 2012). Este artículo examina el papel fundamental que desempeñan estas entidades en el diseño y la implementación de políticas que regulan el uso y la conservación del agua. A través de un análisis de la legislación pertinente y los instrumentos de planificación disponibles, se busca comprender cómo las administraciones públicas contribuyen a la gestión sostenible de los recursos hídricos en el país (Rojas et al., 2013). Asimismo, se exploran los desafíos y oportunidades que enfrentan estas entidades en su labor de ordenamiento territorial en torno al agua, con el objetivo

de identificar posibles áreas de mejora en la gestión del recurso (Del Prado, 2019). El uso de instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Gestión del Recurso Hídrico (PGRH) son vitales para la planificación pública en torno al recurso agua, así como experiencias de participación ciudadana y estrategias de conservación de ecosistemas acuáticos (Cabeza, 2008). Además, la gestión de riesgos hídricos y la importancia de la cooperación interinstitucional y multinivel son un factor clave en el proceso de planificación (Giraldo-Ospina et al, 2020). Colombia atraviesa una serie de desafíos actuales que permite crear oportunidades para mejorar la gestión del agua desde las administraciones públicas territoriales en Colombia (Bolaños y Buitrago, 2022).

*En un país reconocido por su riqueza hídrica como Colombia, el manejo adecuado de este recurso se convierte en una prioridad para las administraciones públicas territoriales*

## Marco legal y competencias de las administraciones públicas

**E**l marco legal colombiano relacionado con el ordenamiento territorial y la gestión del agua es fundamental para establecer las bases legales y normativas que guían las acciones de las administraciones públicas territoriales (Gutiérrez et al., 2016). La Ley 99 de 1993, conocida como la Ley de Medio Ambiente, es uno de los pilares de esta regulación. En su artículo 2, esta ley reconoce el agua como un recurso natural vital y establece la obligación del Estado y la sociedad de proteger y conservar los recursos naturales, incluyendo el agua. Asimismo, la ley establece los instrumentos de planificación ambiental, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que funcionan como herramientas para la gestión del agua a nivel territorial.

Otra ley relevante es la 373 de 1997, la cual se enfoca en el desarrollo sostenible de la Orinoquia y la Amazonía. Esta ley reconoce la importancia estratégica de estas regiones en términos de biodiversidad y recursos hídricos, y establece lineamientos específicos para su conservación y uso sostenible. Además, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) son fundamentales en la elaboración de planes de desarrollo y la ordenación del territorio, respectivamente. Ambas leyes incluyen disposiciones relacionadas con la gestión del agua y la consideración de criterios ambientales en la planificación territorial.

Es importante destacar que este marco legal se complementa con una serie de decretos, resoluciones y normativas específicas que regulan aspectos particulares relacionados con el agua, como la calidad del agua, el uso del suelo en zonas de protección hídrica y la gestión de cuencas hidrográficas. En conjunto, este marco legal proporciona las herramientas necesarias para garantizar una gestión integral y sostenible del agua en Colombia, con la participación de las administraciones públicas territoriales en su implementación (Castro-Buitrago et al., 2018).

## Instrumentos de ordenamiento territorial para la gestión del agua

**L**os instrumentos de ordenamiento territorial desempeñan un papel crucial en la gestión del agua en Colombia, al proporcionar herramientas específicas para planificar, regular y proteger este recurso vital. Entre los instrumentos más destacados se encuentran los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Gestión del Recurso Hídrico (PGRH) (Minvivienda, s.f.; Gestión Integral del Recurso Hídrico, s.f.).

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) son documentos de planificación que establecen las políticas, estrategias y normas para el desarrollo físico, económico, social y ambiental de un municipio, departamento o distrito (Gutiérrez et al., 2016). Estos planes incluyen disposiciones relacionadas con el uso y la protección del agua, como la delimitación de áreas de conservación hídrica, la regulación de actividades económicas que puedan afectar la calidad del agua y la promoción de prácticas de uso eficiente y sostenible del recurso (Minvivienda, s.f.).

Por otro lado, los Planes de Gestión del Recurso Hídrico (PGRH) son instrumentos específicos para la gestión integral de las cuencas hidrográficas. Estos planes se enfocan en la protección, conservación y uso sostenible de los recursos hídricos en



una cuenca determinada, considerando aspectos como la calidad y cantidad del agua, la protección de ecosistemas acuáticos y la prevención de riesgos asociados a eventos extremos como inundaciones y sequías. Los PGRH son elaborados de manera participativa, involucrando a diferentes actores y sectores interesados en la gestión del agua, y tienen como objetivo garantizar la disponibilidad y calidad del agua para las presentes y futuras generaciones (Gestión Integral del Recurso Hídrico, s.f.).

Además de estos instrumentos, existen otros mecanismos de planificación y gestión del agua a nivel territorial, como los Planes de Manejo y Ordenación de Cuenca Hidrográficas, los cuales tienen como objetivo integrar la gestión del agua con la planificación del uso del suelo y la conservación de los recursos naturales en una cuenca determinada.

Estos instrumentos de ordenamiento territorial, como los POT y los PGRH, son fundamentales para la gestión del agua en Colombia al proporcionar un marco normativo y metodológico para la planificación y gestión integral de este recurso vital a nivel local y regional.

## Participación ciudadana en la gestión del agua

La participación ciudadana en la gestión del agua desempeña un papel crucial en Colombia, ya que promueve la inclusión de diferentes perspectivas, conocimientos y necesidades en los procesos de toma de decisiones relacionados con este recurso vital (Zamudio, 2012). La participación ciudadana se ha convertido en un elemento central en la formulación e implementación de políticas y proyectos de gestión del agua, tanto a nivel local como nacional. A continuación, se exploran algunos aspectos clave de la participación ciudadana en este contexto:

**Mecanismos de participación:** En Colombia, se han establecido diversos mecanismos para promover la participación ciudadana en la gestión del agua. Esto incluye la realización de audiencias públicas, consultas previas, mesas de trabajo y procesos de consulta y diálogo con comunidades locales y grupos de interés. Estos mecanismos permiten que las voces de diferentes sectores de la sociedad sean escuchadas y tenidas en cuenta en la toma de decisiones relacionadas con el agua (Ley 1757 de 2015; Decreto 1499 de 2017).

**Inclusión de comunidades locales:** La participación ciudadana en la gestión del agua busca garantizar la inclusión de las comunidades locales, especialmente aquellas que dependen directamente de los recursos hídricos para su sustento y bienestar. Esto implica la consulta y el involucramiento activo de las comunidades en la planificación, implementación y evaluación de proyectos y programas relacionados con el agua, asegurando que se respeten sus derechos, conocimientos y prácticas tradicionales (Cabeza, 2008).

**Transparencia y acceso a la información:** La participación ciudadana en la gestión del agua requiere transparencia y acceso a la información sobre las decisiones y acciones relacionadas con este recurso. Esto implica la divulgación de información relevante, como datos sobre la calidad y cantidad del agua, los proyectos y programas en curso, y los planes de gestión y conservación de los recursos hídricos. La transparencia y el acceso a la información permiten que los ciudadanos estén informados y puedan participar de manera informada en los procesos de toma de decisiones (Enamorado, 2019).

**Capacitación y fortalecimiento de capacidades:** La participación efectiva de la ciudadanía en la gestión del agua requiere de capacitación y fortalecimiento de capacidades para que las personas puedan comprender los temas relacionados con el agua, participar de manera activa y propositiva en los procesos de toma de decisiones, y contribuir de manera constructiva a la búsqueda de soluciones a los desafíos hídricos. Esto puede incluir la realización de talleres, charlas informativas y programas de educación ambiental y participación ciudadana (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.).

La participación ciudadana en la gestión del agua en Colombia es fundamental para promover una gestión más inclusiva, transparente y sostenible de este recurso vital. Los mecanismos de participación ciudadana permiten que las voces de diferentes sectores de la sociedad sean escuchadas y tenidas en cuenta en los procesos de toma de decisiones relacionados con el agua, asegurando que se tomen en consideración los intereses y necesidades de las comunidades locales y se promueva una gestión más democrática y participativa del recurso hídrico (Enamorado, 2019; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.).

*La participación efectiva de la ciudadanía en la gestión del agua requiere de capacitación y fortalecimiento de capacidades para que las personas puedan comprender los temas relacionados con el agua, participar de manera activa y propositiva en los procesos de toma de decisiones, y contribuir de manera constructiva a la búsqueda de soluciones a los desafíos hídricos*

# Conservación y protección de ecosistemas acuáticos

La conservación y protección de los ecosistemas acuáticos y bioceánicos en Colombia se fundamenta en un enfoque científico integral que abarca múltiples disciplinas y perspectivas. Desde una óptica científica, se comprende que los ecosistemas acuáticos constituyen sistemas complejos y dinámicos, influenciados por una variedad de factores bióticos, abióticos y antropogénicos (Barajas-Carvajal y Pauwels-Romero, 2022). La conservación y protección de estos ecosistemas requiere un entendimiento profundo de su estructura, funcionamiento y dinámica, así como de los procesos ecológicos que los sustentan (Cárdenas, 2013).

En este contexto, la investigación científica desempeña un papel fundamental al proporcionar el conocimiento necesario para diseñar e implementar estrategias efectivas de conservación y protección (Santamaría et al., 2018). Los estudios científicos sobre la ecología de los ecosistemas acuáticos, la biodiversidad acuática (Jiménez y Lasso, 2020), la calidad del agua (Pérez, 2003), los patrones de flujo de agua y los impactos humanos son esenciales para comprender los factores que afectan la salud y la resiliencia de estos sistemas (Guzmán et al., 2015).

La conservación y protección de los ecosistemas acuáticos también se fundamenta en la aplicación de principios y conceptos científicos, como la biodiversidad, la conectividad ecológica, la integridad ecológica y la resiliencia (Santos, 2019). Estos conceptos proporcionan un marco conceptual sólido para la formulación de políticas y estrategias de conservación que buscan mantener la salud y el funcionamiento óptimo de los ecosistemas acuáticos en el tiempo.

# Planificación y gestión de riesgos hídricos

**L**a administración pública juega un papel fundamental en la planificación y gestión de riesgos hídricos en Colombia, actuando como facilitadora y coordinadora de acciones entre diferentes entidades y actores involucrados en la gestión del agua (Garnica, 2021). Desde una perspectiva tecnicocientífica, las instituciones gubernamentales tienen la responsabilidad de liderar procesos de evaluación de riesgos, desarrollo de políticas y programas, y coordinación de acciones para reducir la vulnerabilidad frente a eventos extremos relacionados con el agua.

En primer lugar, la administración pública es responsable de realizar evaluaciones exhaustivas de riesgos hídricos a nivel nacional, regional y local, en colaboración con entidades especializadas y expertos en diferentes disciplinas, que incluya la identificación de las amenazas naturales y antrópicas, la evaluación de la vulnerabilidad de las comunidades y los ecosistemas frente a estos riesgos. Estas evaluaciones permiten identificar las amenazas hidrológicas y climáticas, así como las áreas y poblaciones más vulnerables, esto puede implicar el uso de modelos hidrológicos y climáticos avanzados, así como el análisis de datos históricos y tendencias climáticas para proyectar escenarios futuros de riesgo (Pérez, 2002).

La administración pública también desempeña un papel crucial en la coordinación y colaboración entre diferentes entidades gubernamentales, organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y comunidades locales (Mejía, 2012). Esto incluye la asignación de recursos, la definición de roles y responsabilidades, y la facilitación del intercambio de información y experiencias entre los actores involucrados en la gestión del agua.

El papel de la administración pública en la planificación y gestión de riesgos hídricos en Colombia es fundamental para garantizar una respuesta efectiva y coordinada frente a eventos extremos relacionados con el agua (García et al., 2012). A través del liderazgo en evaluaciones de riesgos, desarrollo de políticas y programas, y coordinación de acciones, las instituciones gubernamentales contribuyen a reducir la vulnerabilidad de las comunidades y los ecosistemas frente a los riesgos hídricos.

Además, es importante destacar que la gestión de los ecosistemas acuáticos debe basarse en un enfoque integrado y multidisciplinario, que considere tanto los aspectos biológicos y ecológicos como los sociales, económicos y culturales (Pascual et al., 2022). La participación de científicos, gestores ambientales, comunidades locales y otros actores relevantes es fundamental para garantizar el éxito de las iniciativas de conservación y protección de los ecosistemas acuáticos.

La conservación y protección de los ecosistemas acuáticos en Colombia se sustenta en un enfoque científico integral que reconoce la complejidad y la interconexión de estos sistemas. La investigación científica proporciona el conocimiento y la base conceptual necesarios para diseñar e implementar estrategias efectivas de conservación, mientras que la participación de diversos actores garantiza la integración de perspectivas y la implementación exitosa de las acciones de conservación (Cárdenas, 2013).

*El papel de la administración pública en la planificación y gestión de riesgos hídricos en Colombia es fundamental para garantizar una respuesta efectiva y coordinada frente a eventos extremos relacionados con el agua*



# Cooperación interinstitucional y multinivel

**L**a cooperación interinstitucional y multinivel desempeña un papel crucial en el ordenamiento territorial en torno al agua en Colombia, ya que permite la coordinación y colaboración entre diferentes entidades gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y actores locales (Duarte et al., 2017) y en la gestión integrada de los recursos hídricos. Esta cooperación es fundamental para abordar los desafíos multidimensionales asociados con el agua y promover un desarrollo sostenible y equitativo en el país.

En el ámbito internacional, existen diversas organizaciones mundiales que juegan un papel importante en la promoción de la gestión sostenible del agua y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con este recurso (Perea, 2019); (Duarte et al., 2017). Entre estas organizaciones se encuentran la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (FAO Colombia, s.f.), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial, entre otras (Cancillería de Colombia, s.f.).

Estas organizaciones brindan apoyo técnico, financiero y político a los países en desarrollo, incluyendo a Colombia, para fortalecer sus capacidades en la gestión del agua y promover la implementación de políticas y programas orientados hacia la sostenibilidad hídrica y su huella hídrica (Arévalo et al., 2011). Además, estas organizaciones suelen impulsar la cooperación regional e internacional en la gestión de cuencas compartidas y la mitigación de riesgos hídricos transfronterizos.

En el contexto de los ODS, varios objetivos se alinean directamente con el ordenamiento territorial en torno al agua en Colombia. Por ejemplo, el ODS 6 busca garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, lo que incluye la promoción de una planificación integrada de los recursos hídricos a nivel territorial. Asimismo, el ODS 11 insta a lograr ciudades y comunidades sostenibles, lo que implica la incorporación de consideraciones hídricas en la planificación urbana y el desarrollo territorial (Perea-Hinestrosa, 2019; Duarte et al., 2017).

La cooperación interinstitucional y multinivel en el ámbito nacional también es fundamental para garantizar una gestión integral y coordinada del agua en Colombia. Esto incluye la colaboración entre el Gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, las autoridades ambientales, los organismos de cuenca, las instituciones académicas, el sector privado y la sociedad civil. Esta cooperación

facilita la articulación de políticas, programas y proyectos en materia de agua, así como la asignación eficiente de recursos y la participación de diferentes actores en los procesos de toma de decisiones (Fernández y Weason, 2012).

La cooperación interinstitucional y multinivel, tanto a nivel nacional como internacional, es fundamental para promover un ordenamiento territorial en torno al agua en Colombia que sea sostenible, equitativo y orientado hacia el cumplimiento de los ODS relacionados con este recurso vital (González-Campo et al., 2022). La colaboración entre diferentes entidades y actores permite abordar los desafíos hídricos de manera integral y promover un desarrollo territorial que garantice la disponibilidad y calidad del agua para las presentes y futuras generaciones.

*La cooperación interinstitucional y multinivel, tanto a nivel nacional como internacional, es fundamental para promover un ordenamiento territorial en torno al agua en Colombia que sea sostenible, equitativo y orientado hacia el cumplimiento de los ODS relacionados con este recurso vital*

## Desafíos y oportunidades

Los desafíos y oportunidades en el ordenamiento territorial en torno al agua en Colombia son diversos y complejos, y requieren un enfoque integral y colaborativo para su abordaje. Se exploran algunos de los principales desafíos y oportunidades en este contexto:

### Desafíos

**Escasez y variabilidad del agua:** Colombia enfrenta desafíos relacionados con la disponibilidad y distribución irregular del agua, que pueden agravarse debido al cambio climático y la deforestación. La variabilidad climática y los eventos extremos, incendios, sequías e inundaciones, representan desafíos adicionales para la gestión del agua.

**Degradación de ecosistemas acuáticos:** la contaminación, la deforestación y la alteración de los hábitats acuáticos ponen en riesgo la salud y la biodiversidad de los ecosistemas acuáticos en Colombia (Andrade y Gonzalo, 2011). La degradación de estos ecosistemas afecta negativamente a los servicios ecosistémicos que proporcionan, como la provisión de agua limpia y la regulación del clima.



**Conflictos por el uso del agua:** la demanda creciente de agua para usos domésticos, agrícolas, industriales y energéticos puede generar conflictos entre diferentes sectores y usuarios (Bermúdez, 2014). La falta de una gestión integrada de los recursos hídricos y la competencia por el acceso al agua pueden exacerbar estos conflictos (Pérez-Rincón, 2014).

**Falta de gobernanza y capacidad institucional:** la fragmentación institucional y la falta de coordinación entre diferentes entidades y niveles de gobierno dificultan la implementación efectiva de políticas y programas de ordenamiento territorial en torno al agua (Camacho, 2020). Además, la capacidad técnica y financiera limitada de algunas instituciones puede obstaculizar la gestión adecuada del agua.

## Oportunidades

**Marco normativo y político robusto:** Colombia cuenta con un marco legal sólido para la gestión del agua, que incluye la Ley de Aguas y otras normativas relacionadas (Gutiérrez et al., 2016). Este marco proporciona la base para desarrollar políticas y programas orientados hacia un ordenamiento territorial sostenible en torno al agua.

**Avances en tecnología e innovación:** la innovación tecnológica, como el uso de sistemas de información geográfica (SIG), teledetección y modelos hidrológicos avanzados, ofrece oportunidades para mejorar la gestión del agua y la planificación territorial (Márquez y Valenzuela, 2008). Estas herramientas permiten analizar y predecir patrones hidrológicos y evaluar el impacto de diferentes escenarios en los recursos hídricos.

**Participación ciudadana y enfoque de cuenca:** la participación de las comunidades locales y la adopción de un enfoque de cuenca hidrográfica pueden contribuir a una gestión más integrada y participativa del agua. La participación ciudadana en la toma de decisiones y la colaboración entre diferentes actores pueden fortalecer la gobernanza del agua y promover la resiliencia comunitaria frente a los desafíos hídricos (Pava, 2022).

**Cooperación internacional y financiamiento:** la cooperación internacional y el acceso a financiamiento externo pueden apoyar la implementación de programas y proyectos de ordenamiento territorial en torno al agua en Colombia (Duarte et al., 2017). La colaboración con organizaciones internacionales y el aprovechamiento de fondos internacionales pueden contribuir a fortalecer la capacidad institucional y financiera del país en este ámbito (Gómez-Jiménez y Robledo-Velásquez, 2009).

Si bien Colombia enfrenta desafíos significativos en la gestión del agua y el ordenamiento territorial, también existen oportunidades para abordar estos desafíos de manera efectiva y promover un desarrollo sostenible y equitativo en el país. El aprovechamiento de estas oportunidades requiere un enfoque integrado, participativo y basado en la colaboración entre diferentes actores y niveles de gobierno.

## Conclusión

El ordenamiento territorial en torno al agua en Colombia es un desafío multidimensional que requiere un enfoque integral y colaborativo para su abordaje efectivo. Considerando la gestión del agua, desde el marco legal y las competencias de las administraciones públicas hasta los instrumentos de ordenamiento territorial, la participación ciudadana, la conservación de ecosistemas acuáticos, la gestión de riesgos hídricos, la cooperación interinstitucional y multinivel, así como los desafíos y oportunidades que enfrenta el país en este ámbito.

Se evidencia la importancia de contar con políticas y programas orientados hacia la sostenibilidad hídrica, que promuevan una gestión integrada y participativa de los recursos hídricos, y que consideren los vínculos entre el agua, el territorio y el desarrollo socioeconómico. Asimismo, se resalta el papel fundamental de la cooperación interinstitucional y multinivel, así como de la participación ciudadana, en la implementación efectiva de estrategias de ordenamiento territorial en torno al agua.

Es fundamental reconocer que Colombia enfrenta desafíos significativos en la gestión del agua, incluyendo la escasez y variabilidad del recurso, la degradación de ecosistemas acuáticos, los conflictos por el uso del agua y la capacidad institucional. Sin embargo, también se han identificado oportunidades para abordar estos desafíos, como el marco normativo robusto, los avances en tecnología e innovación, la participación ciudadana y el enfoque de cuenca, así como la cooperación internacional y el acceso a financiamiento externo.

En este sentido, se hace necesario continuar fortaleciendo la gobernanza del agua, promoviendo la participación ciudadana y la colaboración entre diferentes

*Se hace necesario continuar fortaleciendo la gobernanza del agua, promoviendo la participación ciudadana y la colaboración entre diferentes actores y niveles de gobierno, y desarrollando e implementando políticas y programas que promuevan una gestión sostenible y equitativa del agua en Colombia*



actores y niveles de gobierno, y desarrollando e implementando políticas y programas que promuevan una gestión sostenible y equitativa del agua en Colombia. Solo a través de un enfoque integrado y colaborativo se podrá garantizar la disponibilidad y calidad del agua para las presentes y futuras generaciones, así como contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al bienestar de la sociedad colombiana en su conjunto.

## Referencias

- Andrade, C., y Gonzalo, M. (2011). Estado del conocimiento de la biodiversidad en Colombia y sus amenazas. Consideraciones para fortalecer la interacción ciencia-política. *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales*, 35(137).  
<https://repositorio.accefyn.org.co/handle/001/2772>
- Arévalo, D., Lozano, J., y Sabogal, J. (2011). Estudio nacional de huella hídrica Colombia sector agrícola. *Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, No. 6, pp. 101-126.  
<http://hdl.handle.net/2099/11915>
- Barajas-Carvajal, S., y Pauwels-Romero, S. (2022). La Comisión Colombiana del Océano CCO y su contribución al fortalecimiento de la oceanopolítica nacional. *Ensayos sobre Estrategia Marítima*, 6(15), artículo 15.  
<https://doi.org/10.25062/2500-4735.3095>
- Bermúdez, O. (2014). La gestión de cuencas hidrográficas en Colombia y su papel en la solución de conflictos por el uso del agua. *Caderno Prudentino de Geografía*, 1(36), pp. 106-125.  
<https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/3175>
- Bolaños, F. y Buitrago, O. (2022). La gestión del agua potable como hecho metropolitano: el corredor metropolitano Cali-Yumbo (Colombia). *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia | EBSCOhost*.  
<https://doi.org/10.18055/Finis24705>
- Cabeza, M. (2008). A. Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollos recientes. *Anais do IV Seminario de Ordenamiento Territorial*.  
[https://ffyh.aulavirtual.unc.edu.ar/pluginfile.php/357111/mod\\_resource/content/1/Massiris%20Cabeza\\_OT%20en%20A%20Latina.pdf](https://ffyh.aulavirtual.unc.edu.ar/pluginfile.php/357111/mod_resource/content/1/Massiris%20Cabeza_OT%20en%20A%20Latina.pdf)
- Camacho, L.A. (2020). La paradoja de la disponibilidad de agua de mala calidad en el sector rural colombiano. *Revista de Ingeniería*, 1(49), pp. 38-51.  
<https://doi.org/10.16924/revinge.49.6>
- Cárdenas, M.F. (2013). La gestión de ecosistemas estratégicos proveedores de agua: El caso de las cuencas que abastecen a Medellín y Bogotá en Colombia. *Gestión y Ambiente*, 16(1), pp. 109-122.  
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/39294>
- Castro-Buitrago, E., Vélez-Echeverri, J., y Madrigal-Pérez, M. (2018). El derecho humano al agua en Colombia: Una mirada desde su reconocimiento jurídico en la gestión de cuencas hidrográficas. *Gestión y Ambiente*, 21(2), pp. 195-206.  
<https://doi.org/10.15446/ga.v21n2.73591>
- Decreto 1499 de 2017, "Por medio del cual se modifica el Decreto número 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015". (2017, 11 de septiembre). Diario Oficial No. 50353.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>



Del Prado, R.A: (2019). *Propuesta de un método de integración de la planificación territorial y la gestión del agua como herramienta para el ordenamiento territorial en Colombia*. Universidad Nacional.

<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77190>

Duarte, L.K, González, C.H., y Mesa, J.C. (2017). Retos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia. *Estudios Internacionales*, 49(188), pp. 111-146.

<https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47922>

Enamorado, J. (2019). *Participación ciudadana en la política de gestión de recursos hídricos en el municipio Santa Catalina, Departamento de Bolívar, Colombia*. [Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Nuevo León]. Repositorio Académico Digital,

<http://eprints.uanl.mx/17036/>

FAO Colombia. (s.f.). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. FAO. [https://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/FAO-countries/Colombia/docs/28102014TOR\\_Sistematizaci%C3%ACn.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Colombia/docs/28102014TOR_Sistematizacio%C3%ACn.pdf)

Fernández, M., y Weason, M. (2012). *Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial. Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*.

[https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1379359061TransferenciadecompetenciasyGobernanza.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1379359061TransferenciadecompetenciasyGobernanza.pdf)

García, M., Piñeros, A., Bernal, F., y Ardila, E. (2012). Variabilidad climática, cambio climático y el recurso hídrico en Colombia. *Revista de Ingeniería*, No. 36, pp. 60-64.

<https://doi.org/10.16924/revinge.36.11>

Garnica, L. (2021). *Perspectivas del ordenamiento territorial marino costero a partir de los ecosistemas estratégicos en Colombia* [Trabajo de pregrado en Ingeniería Geográfica y Ambiental]. Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales.

<https://repository.udca.edu.co/handle/11158/4362>

Gestión Integral del Recurso Hídrico. (s.f.). *Ordenamiento del Recurso Hídrico*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/administracion-del-recurso-hidrico/calidad/ordenamiento-del-recurso-hidrico>

Giraldo-Ospina, T., y Zumbado-Morales, F. (2020). Gestión territorial y sus implicaciones con el ODS 11 - Reflexiones desde Colombia y Costa Rica. *Revista de Arquitectura*, 22(2), pp. 141-152.

<https://doi.org/10.14718/revarq.2020.3033>

Gómez-Jiménez, F., y Robledo-Velásquez, J. (2009). Cooperación Internacional y Financiamiento de Actividades de Desarrollo Tecnológico en Colombia. *TecnoLógicas*, 23(65).

<https://doi.org/10.22430/22565337.234>

González-Campo, C., Ico-Brath, D. y Murillo-Vargas, G. (2022). Integración de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para el cumplimiento de la agenda 2030 en las universidades públicas colombianas. *Formación Universitaria*, 15(2), pp. 53-60.

<https://doi.org/10.4067/S0718-50062022000200053>

Gutiérrez, T., Castellanos, C., y Hernández, N. (2016). El ordenamiento territorial frente a las consecuencias de los cambios climáticos. *Revista Ambiental Agua, Aire y Suelo*, 7(2), artículo 2.

<https://doi.org/10.24054/19009178.v2.n2.2016.3338>

Guzmán, B.L., Nava, G., y Díaz, P. (2015). La calidad del agua para consumo humano y su asociación con la morbimortalidad en Colombia, 2008-2012. *Biomédica*, 35(SPE), pp. 177-190  
<https://doi.org/10.7705/biomedica.v35i0.2511>

Jiménez, L., y Lasso, C. (eds.). (2020). *Peces de la cuenca del río Magdalena, Colombia: Diversidad, conservación y uso sostenible*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt-Universidad de Antioquia.  
<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/19466>

Ley 99 de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones". (1993, 22 de diciembre) Diario Oficial no. 40.076.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>

Ley 152 de 1994, "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo" (1994, 15 de julio). Diario Oficial no. 41.231.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

Ley 373 de 1997. "Por la cual se establece el Programa de Desarrollo para la Amazonía y la Orinoquía, se crea el Fondo de Desarrollo de la Orinoquía, se dictan normas para su financiación y se toman medidas para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés". (1997, 29 de diciembre). Diario Oficial no. 43.102.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=342>

Ley 388 de 1997, "Por la cual se modifica la Ley 9a. de 1989, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley 23 de 1982, se dictan normas sobre ocupación del espacio público y se crean los estratos 6o. y 7o., en el marco de la Ley 142 de 1994" (1997, 17 de julio). Diario Oficial no. 43.040.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Ley 1757 de 2015, "Por la cual se establecen instrumentos para la gestión y reducción del riesgo de desastres y se adoptan medidas para la prevención y atención de emergencias". (2015, 6 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial no. 49565.  
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>

Márquez, G., y Valenzuela, E. (2008). Estructura ecológica y ordenamiento territorial ambiental: Aproximación conceptual y metodológica a partir del proceso de ordenación de cuencas. *Gestión y Ambiente*, 11(2), pp. 137-148.  
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/28176/13989-41408-1-PB.pdf?sequen-ce=1&isAllowed=y>

Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 2(3), pp. 141-164.  
<https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2995/2717>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.  
<https://www.minambiente.gov.co/gestion-integral-del-recurso-hidrico/>

Minvivienda. (s.f.). *POT: Plan de Ordenamiento Territorial*. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

<https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan-ordenamiento-territorial/pot>

Pascual, M., Barral, M., Poca, M., Pessacg, N., García Silva, L., Albariño, R., Romero, M. E., y Jobbágy, E. (2022). Ecosistemas acuáticos continentales y sus servicios: Enfoques y escenarios de aplicación en el mundo real. *Ecología Austral*, 32(1bis).

<https://doi.org/10.25260/EA.22.32.1.1.1290>

Pava, L. (2022). *Gobernanza y percepción del agua en la cuenca del río Cañaveralejo Cali-Colombia: Participación ciudadana y responsabilidad social* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación].

<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte2267>

Perea-Hinestroza, L.M. (2019). Los objetivos de desarrollo sostenible y su inclusión en Colombia. *Revista Producción + Limpia*, 14 (1), pp. 122-127.

<http://revistas.unilasallista.edu.co/index.php/pl/article/view/2081/210210453>

Pérez, G. S. (2003). *Bioindicación de la calidad del agua en Colombia: Propuesta para el uso del método BMWP* Col. Universidad de Antioquia.

[https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=ZEjglKZTF2UC&oi=fnd&pg=PR11&dq=calidad+del+agua+colombia&ots=lOgYXxDylG&sig=cm\\_kz72nB7eHzQHdMoLcb9aKvNQ](https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=ZEjglKZTF2UC&oi=fnd&pg=PR11&dq=calidad+del+agua+colombia&ots=lOgYXxDylG&sig=cm_kz72nB7eHzQHdMoLcb9aKvNQ)

Pérez, G. (2002). Desarrollo y medio ambiente: Una mirada a Colombia. *Economía y Desarrollo*, No. 1.

Pérez-Rincón, M. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: Actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria. *Ecología Política*, No. 48, pp. 76-82.

Rojas, J., Pérez, M., Malheiros, T., Mader, C., Prota, M., y Santos, R. (2013). Análisis comparativo de modelos e instrumentos de gestión integrada del recurso hídrico en Suramérica: Los casos de Brasil y Colombia. *Revista Ambiente & Agua*, No. 8, pp. 73-97.

<https://doi.org/10.4136/ambi-agua.971>

Santamaría, M., Areiza, A., Matallana, C., Solano, C., y Galán, S. (2018). *Estrategias complementarias de conservación en Colombia*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

<http://repository.humboldt.org.co/handle/20.500.11761/35315>

Santos, A. (2019). *Ríos y humedales, gobernanzas locales y conocimiento ante nuevos escenarios climáticos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

<http://repository.humboldt.org.co/handle/20.500.11761/35432>

Zamudio, C. (2012). *Gobernabilidad sobre el recurso hídrico en Colombia: Entre avances y retos*. Universidad Nacional.

<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/71375>

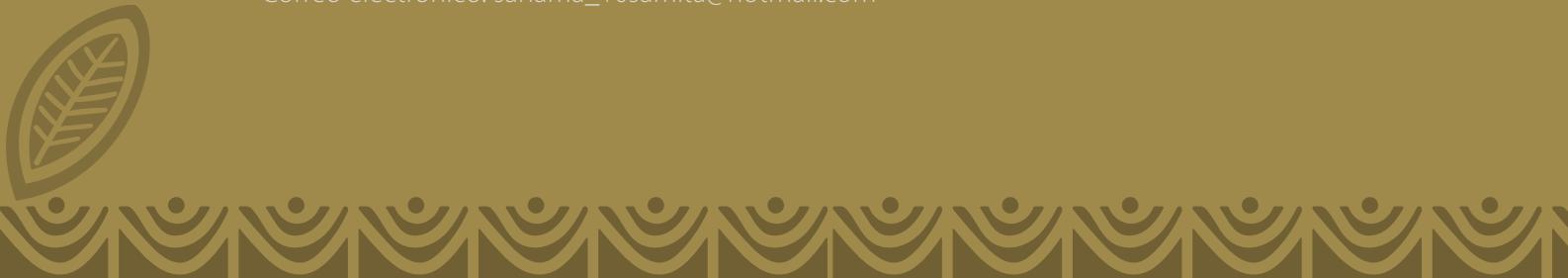




# **Ordenamiento territorial alrededor del agua y los retos con los actores sociales de las cuencas**

**Sandra Marcela Naussa Delgado**

Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB)  
Funcionaria de la Oficina de Ordenamiento y Planificación Integral del Territorio  
Correo electrónico: sanama\_10samita@hotmail.com





**A**ntes de entrar en el contexto de las dificultades de los actores sociales en el marco del ordenamiento territorial en torno a las cuencas hídricas, las relaciones con su uso, manejo y el desarrollo socioeconómico, es necesario recordar las funciones de las corporaciones autónomas regionales de acuerdo con los términos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible:

*Dentro de las acciones para la protección de los recursos renovables, encontramos que, en el ejercicio de las funciones y competencias propias de las corporaciones existen estrategias de planificación ambiental que permiten una garantía en los servicios ecosistémicos de los territorios*

Son entes corporativos de carácter público, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (MADS, s.f.).

Por lo anterior, dentro de las acciones para la protección de los recursos renovables, encontramos que, en el ejercicio de las funciones y competencias propias de las corporaciones, en especial las conferidas por el Decreto 1076 de 2015, existen estrategias de planificación ambiental que permiten una garantía en los servicios ecosistémicos de los territorios que gozamos en nuestro país. Estas estrategias se denominan instrumentos de ordenamiento territorial, los cuales se dividen en: áreas protegidas, planes generales de ordenamiento forestal (PGOF), ecosistemas y humedales (Política Nacional de Humedales), planes de ordenamiento del recurso hídrico (PORH) y los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas (POMCAS). Estos instrumentos son lineamientos ambientales en contra del cambio climático y en contra del calentamiento global; todos los países deben tener estrategias que contribuyan a garantizar la implementación de los denominados Objetivos del Desarrollo Sostenible (UNICEF, 2014), por lo que varios países se han sumado a distintos acuerdos para evitar la pérdida de biodiversidad y conservación de las fuentes hídricas y garantizar la alimentación, agua y calidad de aire de las regiones.

Dentro de los alcances que se han logrado a nivel regional en Santander, se cuenta con la Corporación Autónoma de Santander (CAS), la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), la Corporación

Autónoma del Cesar (CORPOCESAR) y la Corporación Autónoma de la Frontera Nororiental (CORPONOR), como autoridades ambientales, que, bajo los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, han logrado la articulación de estas disposiciones mundiales para el cumplimiento de estos objetivos, mediante las distintas resoluciones y leyes en respaldo de la protección ambiental de los ecosistemas estratégicos identificados.

Para delimitar en donde se llevará a cabo la formulación y ejecución de un determinante ambiental, es necesario un estudio previo, donde se analicen los servicios ecosistémicos, las coberturas vegetales, las características de la fauna y flora y la dinámica social existente; para tal fin, existen lineamientos a nivel técnico representados en un componente biótico y abiótico, socioeconómico, hídrico, entre otros, previamente aprobados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el análisis del Instituto Alexander von Humboldt.

Respecto al trabajo con la comunidad en relación a los procesos de participación social y la gobernanza del territorio en temas ambientales, se han logrado distintos parámetros como los que se encuentran en el Ministerio de Ambiente mediante sus guías técnicas, donde se generan las pautas adecuadas en el manejo de participación como garantía en los procesos y la toma de decisiones.

Entrando en el foco de nuestro interés sobre las dinámicas y tensiones sociales que se desarrollan en medio de las cuencas hídricas, tomaremos de referente el POMCA, como uno de los principales instrumentos de ordenamiento territorial, ya que de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, es el instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinando del suelo, de las aguas, de la flora y fauna y el manejo de la cuenca (MADS y CDMB, 2019). No es menester de este documento analizar las disposiciones estructurales, normatividad o alcance de este instrumento, sino por el contrario retroalimentar sobre lo ya estipulado, como se relaciona en el día a día de una cuenca. Teniendo identificado un referente de ordenamiento territorial, ahora mencionaremos los actores sociales que pueden influir directa o indirectamente en la cuenca; estos se ubican a nivel nacional, departamental y regional, de acuerdo con sus funciones de carácter público o privado, los distintos organismos de control y la comunidad que habita en el cada ecosistema (gobernaciones, alcaldías, entes de control, asociaciones campesinas, asociaciones gremiales, sector minería, instituciones académicas y veedurías, entre otros).

En el ordenamiento territorial alrededor del agua y la relación con los actores sociales de las cuencas, existen retos que, sin dudar, son frecuentes en los ejercicios de ordenanza y planificación (implementación de normas, la educación ambiental, la regularización de uso de agua, entre otros). Sin embargo, esta es una



oportunidad para resaltar el compromiso de las figuras que ejercen su derecho a la participación. Por ejemplo, la Resolución 509 de 2013 nos habla sobre la implementación de un consejo de cuenca, el cual, mediante la representación de distintos actores de la cuenca, estos convergen como ente consultivo, brindando sus aportes en los conflictos por uso y manejo de los recursos naturales en torno a la fuentes hídricas, pues al ser actores representativos y el POMCA un instrumento importante, se genera una responsabilidad directa con la comunidad, por lo que la armonía entre la realidad y el componente técnico es un reto desde el enfoque de prospectiva y zonificación que se lleva a cabo en cada POMCA aprobado actualmente.

Hoy en día, las comunidades tienen su voz mediante estos consejos y los distintos espacios abiertos que comprende el plan de ordenamiento y manejo de las cuencas hídricas (fase de aprestamiento, fase de diagnóstico, fase prospectiva y zonificación ambiental, fase de formulación, ejecución y seguimiento y control). En el ejercicio constante de la educación ambiental y en el marco de este instrumento, las corporaciones hacen un esfuerzo en el fortalecimiento de las comunidades, mediante distintas capacitaciones o espacios para el diálogo; en estos escenarios encontramos que el malestar general para los actores comunitarios de la cuenca se encuentra en:

- La comunidad siente un olvido de las instituciones en la asistencia a las necesidades rurales.
- La comunidad no tiene claro muchos de los conceptos y la raíz del porqué se aplican estos lineamientos normativos en sus predios; desconocen las etapas y objetivos del determinante.
- Algunos líderes desconocen la importancia en la participación y algunos hacen de la inasistencia un acto de desaprobación perdiendo el espacio para el intercambio de saberes.
- El rechazo contante por los instrumentos de ordenamiento territorial, pues no consideran que planteen alternativas de solución prontas a sus conflictos.
- Algunos líderes no entienden por qué no se han articulado las administraciones municipales con estos lineamientos de ordenamiento o por qué hay desinformación a nivel municipal.
- El sentirse vulnerados en su derecho de patronos en sus tierras, dado que asimilan que los instrumentos de ordenamiento son una violación a su derecho de tenencia y libertad productiva (agrícola o pecuaria); estas disposiciones generan distanciamientos en el proceso de concertación y declaratoria de los determinantes ambientales.

- Suelen confundir los instrumentos de ordenamiento con las disposiciones de ley para la protección de las fuentes hídricas, generando así una predisposición y rechazo al proceso.
- Falta de credibilidad en los procesos, pues no sienten que los programas lleguen en la forma que realmente se ajusten a sus necesidades de su desarrollo social y económico.

Al tener estos sinsabores que los han acompañado por años, se han generado brechas de discordia en las dinámicas diarias de la comunidad que dificultan el camino a la comunicación y concertación, pues las personas se encuentran entre un faro de información incompleta, manipulación de interés personales, falta de cobertura interinstitucional y temores que contribuyen negativamente a conflictos como: no querer realizar concesión de aguas, no consultar a las autoridades ambientales sobre los permisos de tala, poda y vertimientos o miedos a sanciones por uso inadecuado en las fuentes hídricas con las actividades productivas llevadas a cabo. La incertidumbre es quizás el aliado perfecto de los conflictos y en la dinámica de los territorios rurales es el síntoma que más se articula para que se generen problemáticas ambientales.

El reto de las autoridades ambientales involucra dos ejes principales: primero, la comunicación asertiva que se debería aplicar en la pedagogía del ordenamiento territorial, y segundo, la articulación o armonización de los componentes programáticos de los instrumentos de ordenamiento, junto con los programas y proyectos que deben formular las entidades públicas.

Para el primer eje, sobre la comunicación pedagógica, va más allá de simplemente ejecutar los esquemas ya creados en cada instrumento (guías técnicas) y sus fases; significa brindar al propietario, campesino y dueño de tierra las herramientas para entender los conceptos básicos de cada acuerdo, decreto, norma o ley brindada por el Estado y lograr interiorizar y apropiar la necesidad de implementar esas medidas (incentivar con las realidades territoriales la protección y conservación). Además, implica generar, en los procesos de aprendizaje, las herramientas que le permitan al usuario las facultades para comprender el uso deseado de su terreno acorde a los objetivos de preservación. Brindar estas

*El reto de las autoridades ambientales involucra dos ejes principales: primero, la comunicación asertiva que se debería aplicar en la pedagogía del ordenamiento territorial, y segundo, la articulación o armonización de los componentes programáticos de los instrumentos de ordenamiento*



herramientas de conocimiento es la visión que se debería proyectar para que, en el desarrollo de la comunicación, ambas partes hablen el mismo lenguaje y se permita la concertación y acuerdos en igualdad de condiciones.

Para el segundo postulado, sobre la articulación en los componentes programáticos de los instrumentos de ordenamiento territorial como parte del desarrollo normativo, los municipios deben ir alineados con los instrumentos de planificación ambiental. Sin embargo, en la realidad esto se convierte en un ideal que depende de presupuestos y los pocos recursos que las alcaldías, de acuerdo a su nivel, pueden generar. Esta falta de recursos repercute directamente en conflictos de uso y falta de actualización de los esquemas de ordenamiento municipal y departamental que terminan generando indiscutiblemente conflictos entre comunidad, autoridad y municipio, debido a que se entra en la dicotomía entre las funciones, disposiciones legales y realidades sociales, y el quehacer, convirtiendo al propietario, campesino, o asociación en un actor que depende de los supuestos, pues, al no tener una idea clara del uso, opta por ejercer sus actividades sin aprobación o desiste de la idea, arriesgando su patrimonio hasta el día en el que se presente un conflicto ambiental.

---

*El reconocer que cada ser vivo (individuos de la sociedad, animales y flora) cumple una función en la cuenca, por menor o mayor que esta sea, nos permitirá asociar las soluciones propias e idóneas para cada región, municipio, vereda y terreno*

---

El conflicto inicial, por lo tanto, se debe a la falta de ejecución en las acciones planteadas y en la estructura de la planificación y ordenamiento territorial. La norma es clara y bastante idealista y acertada en los procesos, pero en la ejecución se queda corta, y no por falta de interés administrativo de los entes gubernamentales, sino por el alcance de la misma y el poco presupuesto para lograrlo, así tenga metas a corto, mediano y largo plazo. Estos esfuerzos en las mesas técnicas, comités y otros escenarios interinstitucionales no han sido suficientemente valorados y, en el

momento de la dinámica diaria pertinente a la relación entre actores sociales de la cuenca, se entra en el tejido interminable del “aquí nunca se hace nada” vs. las rendiciones de cuentas de cada entidad pública.

El reto entre actores es, sin dudarlo, la articulación de la norma y las realidades sociales; de darle el puesto, el reconocimiento y respeto a cada uno de los actores

acorde con sus funciones. Por el contrario, la desvalorización de las acciones es un gesto que atrasa el avance de las metas que se ejecutan a diario. El compromiso y la corresponsabilidad debe ser entendido como algo que nos toca a todos como instituciones, ya sea del sector público, privado o como sociedad, no hay excusas para no hacer por nuestras cuencas las acciones que las resguarden y existen las posibilidades de mejorar las acciones realizadas al alcance de los involucrados. El agua nos une, a los que viven en el páramo, a los que la consumimos en las ciudades y a los que se encuentran cultivando; el ordenamiento de las fuentes hídricas es necesario para darle garantía al agua y que permanezca en el tiempo, sea de cualquier sector en el que se encuentre. El desafío es tener la postura de la apropiación y actuar en preservación; el frailejón y los musgos son tan importantes y necesarios para nuestra vida social y económica como lo son los arbus-tos de los humedales o las ceibas en el bosque seco tropical. El reconocer que cada ser vivo (individuos de la sociedad, animales y flora) cumple una función en la cuenca, por menor o mayor que esta sea, nos permitirá asociar las soluciones propias e idóneas para cada región, municipio, vereda y terreno, logrando que el agua de la cuenca sea el elemento en común para su debida protección.



## Referencias

MADS. (s.f.). *Entidades Adscritas al Ministerio*. Minambiente.gov.co.  
<https://www.minambiente.gov.co/entidades-adscritas-al-ministerio/>

MADS y CDMB. (2019). Actualización POMCA río Lebrija Alto. *Tómate la Cuenca con Responsabilidad*, No. 5.

UNICEF. (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York: Naciones Unidas.  
[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/UNDP\\_MDGReport\\_SP\\_2014Final1.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/UNDP_MDGReport_SP_2014Final1.pdf)





# Análisis de las tasas por uso del agua: el caso colombiano

**Henry Guillermo Acosta Pérez**

Asesor del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Correo electrónico: hgacostap@minambiente.gov.co





**A**unque somos un país privilegiado en términos de recursos naturales, resaltando la oferta hídrica con la que contamos<sup>1</sup> y que la gestión ambiental en Colombia se ha determinado como uno de los ejes principales la gestión adecuada del agua; el recurso hídrico cada vez sufre mayor deterioro y en ese sentido se aminora su disponibilidad. Esta situación ha generando una crisis entorno al recurso, la cual se origina por las siguientes situaciones:

*Aunque somos un país privilegiado en términos de recursos naturales, resaltando la oferta hídrica con la que contamos y que la gestión ambiental en Colombia ha determinado como uno de los ejes principales la gestión adecuada del agua; el recurso hídrico cada vez sufre mayor deterioro y en ese sentido se aminora su disponibilidad*

- Distribución heterogénea del recurso en el país y su contradictoria relación con los patrones de población del territorio nacional.
- Creciente demanda del recurso y la excesiva contaminación del agua, en particular en las cuencas con alta población.
- Concepción equivocada y sectorial del recurso como inagotable y gratuito.
- La afectación de ecosistemas estratégicos para la regulación del agua (Sandoval, 2009).

En el marco de la gestión del recurso, se han generado instrumentos de investigación, de análisis, de diagnóstico, regulatorios, entre otros, para orientar y administrar el agua y su uso. No obstante, a pesar de la existencia de políticas e instrumentos de manejo del recurso hídrico, existen brechas administrativas, y vacíos jurídicos o de gestión que entorpecen la gestión eficiente del agua. Una de esas brechas se evidencia en instrumentos económicos como la tasa por uso del agua (TUA), identificando que opera sin una medición precisa del volumen de agua concesionado a cada distrito o productor, sumando que su recaudo no es eficiente (toda vez que cerca del 80% de los usuarios no cuentan con concesión de aguas, por lo cual no pagan la TUA) y, adicionalmente, se ha reportado que el recaudo es inferior a las tasas facturadas (CTA, 2017).

<sup>1</sup> Colombia es uno de los países con mayor riqueza de recurso hídrico por su geomorfología; gracias a su ubicación geográfica, el territorio colombiano ocupa el cuarto lugar en el mundo en volumen de superficie de agua, con 2.13 \* 109 km<sup>3</sup>, después de Rusia, Canadá y Brasil, los cuales son países con superficies tres o más veces mayores que la de Colombia. Así mismo, Colombia tiene un promedio de 3.000 mm/año de lluvia anual, que es el doble de la precipitación promedio de América del Sur, y tres veces mayor a la del promedio mundial, que es de 900 mm/año (Dinar, Pochat, & Albiac, 2015)

Uno de los grandes retos para la gobernanza del agua constituye la necesidad de aterrizar políticas e instrumentos de administración más efectivos. Para tal efecto, este artículo busca realizar un reconocimiento sobre el funcionamiento del instrumento económico de las tasas por el uso de agua en Colombia y, con esa base, generar un análisis crítico de su funcionamiento.

## La tasa de uso y su regulación

**L**a tasa por uso del agua (TUA) es el cobro que se realiza a un usuario por la utilización del agua de una fuente natural. De acuerdo con Muñoz (2002), la doctrina sobre las finanzas públicas en Colombia señala la existencia de tres categorías de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones. Las tasas se definen como aquellos ingresos tributarios determinados o exigidos unilateralmente por el Estado, pero que solo se hacen exigibles en el caso que el particular decida utilizar el recurso (Muñoz, 2002).

Como instrumento de política ambiental, la TUA es un cobro efectuado por el Estado de una tarifa por el uso y concesión de agua en Colombia, es decir, por tomar el recurso hídrico directamente de las fuentes naturales de agua:

La TUA tiene dos objetivos principales, por un lado, ser un incentivo para el uso racional del agua aumentando el costo de oportunidad, con el fin de conservar las fuentes naturales y, por otro lado, busca, a través de los recursos cobrados, recuperar las mismas fuentes naturales de agua de los daños causados por las externalidades negativas de los consumidores, utilizándolos como inversión ambiental (CTA, 2017, p. 214).

En la normativa ambiental colombiana, se comenzó a hablar de la tasa por utilización de agua con el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974), concretamente en su artículo 159; el código orienta el cobro por el uso del agua para fines lucrativos y establece que las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles, aclarando que su administración y manejo corresponde al Estado, y que el derecho al uso de las aguas se adquiere por ministerio de ley, por concesión, por permiso, o por asociación. Podríamos decir entonces, y de acuerdo con Méndez y Méndez (2010) que las tasas por utilización del agua son consecuencia indirecta del Decreto 2811 de 1974.

Posteriormente, la Constitución Política de Colombia (en los artículos 79 y 80) estableció que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, pla-



nificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (Constitución Política de Colombia, 1991).

En 1993, como parte del artículo 43 de la Ley 99, promulgada en dicho año, se establecieron las tasas por utilización de aguas. Más adelante, con el Decreto 155 de 2004, se reglamentó el artículo 43, el cual fue posteriormente modificado por el Decreto 4742 de 2005 (plasmando un periodo de gradualidad para su cobro). En esta norma, se estableció el método de cálculo y las disposiciones para su cobro y recaudo. Posteriores modificaciones se dieron con la Ley 1151 de 2007 (que cambió la destinación de la tasa), la Ley 1450 de 2011 (que modificó los sujetos pasivos) y la Resolución 1571 de 2017 (que fijó la tarifa mínima vigente hoy en día); en el anexo 2 se presenta el marco legal.

Aun teniendo en cuenta la riqueza hídrica de Colombia y la existencia de instrumentos regulatorios y de gestión, cabe resaltar que esto no siempre es utilizado de la mejor manera por los actores como son la industria, la actividad agrícola y el uso consuntivo de las personas; sino que se presenta un derroche e inadecuada distribución entre los mismos

## Consideraciones económicas

**A**un teniendo en cuenta la riqueza hídrica de Colombia y la existencia de instrumentos regulatorios y de gestión, cabe resaltar que esto no siempre es utilizado de la mejor manera por los actores como son la industria, la actividad agrícola y el uso consuntivo de las personas; sino que se presenta un derroche e inadecuada distribución entre los mismos. Ello se debe a la inexistencia de un control eficiente de las autoridades, debido a los altos costos de fiscalizar, y a que no existe una cultura de conservación del recurso, porque su uso genera costos ínfimos para el usuario y este se preocupa únicamente por su bienestar y no el de los demás; generando así una sobre explotación de las fuentes de agua, tanto superficiales como subterráneas.

La razón por la cual surge esta ineficiencia en la utilización del agua se debe principalmente a fallas del mercado, las cuales impiden la asignación eficiente de los recursos a las expectativas de bienestar de la sociedad. El recurso hídrico

posee características de un recurso de uso común, donde no se puede excluir a las personas de su uso o aprovechamiento y donde presenta rivalidad en su consumo; es decir, el consumo de una persona afecta la disponibilidad para el consumo de otra persona (Méndez y Méndez, 2010); lo cual hace que su valoración desde el punto de vista económico se complique y evite una asignación eficiente del recurso en el mercado (Caraballo, 2000).

Es así que existe una incapacidad del mercado de interiorizar los costos, debido a que no existen los mecanismos para involucrar los costos ambientales dentro de la estructura de costos de producción, lo cual genera un exceso del uso del recurso (Rudas, 1995). Así, un producto que está producido a partir de fuentes de agua no conlleva el costo asociado al recurso hídrico, ya que este no es asumido por el productor ni tampoco al final de la cadena por el consumidor.

Para contrarrestar esta falla de mercado, se hace necesaria la presencia de un ente regulador como es el Estado, para que administre el consumo del recurso hídrico; aunque el grado de esta intervención ha sido siempre controvertido. La intervención puede estar sujeta a dos opciones: las normas de imposición y control, y los instrumentos económicos, aplicados a través de incentivos de mercado (Rudas, 1995).

A diferencia de los instrumentos de comando y control,<sup>2</sup> los instrumentos económicos buscan cambiar el comportamiento del consumidor a través del mercado. Estos instrumentos se consideran como eficiente ya que genera que el agente interiorice el costo por el producto (con un valor equivalente a su afectación ambiental), convergiendo en un cobro en el mercado. Estos instrumentos se expresan en impuestos o tasas (a quienes consuman una mayor cuantía del recurso hídrico) o subsidios (que premian a los agentes por cuidado del ambiente).

Para el presente caso, se hace indispensable la intervención del Estado, mediante un instrumento económico como la tasa por utilización de aguas (TUA).

...que evite la escasez relativa del recurso agua a través de un mercado libre, que garantice la eficiencia económica y ambiental del uso del recurso, y a su vez, la existencia de fondos que permitan financiar actividades ligadas directamente a investigar e inventariar los recursos hídricos nacionales planear su utilización, proyectar aprovechamientos de beneficio común, proteger y desarrollar las cuencas hidrográficas y cubrir los costos directos de cada aprovechamiento (Caraballo, 2000, p. 1).

<sup>2</sup> Los instrumentos de comando y control son aquellos que regulan a los actores a través de leyes y normativas específicas.



Se debe dar de una manera que sea eficiente tanto para controlar el recurso hídrico, como para su conservación a largo plazo.

## Funcionamiento del Instrumento Económico

**L**a TUA funciona como un cobro a la cantidad de agua utilizada de una fuente natural; a continuación, explicaremos el cálculo del monto a pagar, los sujetos activos, pasivos y la destinación de los recursos de la TUA.

### Cálculo del monto a pagar

Es el Decreto 155 de 2004 estableció la primera metodología de cálculo de las tasas, donde se tenía en cuenta una tasa mínima (TM), un factor regional (FR, que dependía de factores socioeconómicos, las inversiones para conservación a realizar y el índice de escasez), el volumen de agua captado (Vc) y el costo de oportunidad (Co) del no uso consuntivo del agua (Méndez y Méndez, 2010). El cálculo del valor a pagar (Vp) por la tasa se realizaba de esta forma:

$$Vp = (TM \times FR) \times (Vc \times Co) \quad (\text{Decreto 155 de 2004})$$

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fue el que inicialmente, teniendo en cuenta los costos sociales, ambientales y de recuperación del recurso hídrico, fijó la tarifa mínima mediante la Resolución 240 del 2004 en \$0,5/m<sup>3</sup>, la cual debe ser actualizada anualmente según el índice de precios al consumidor (IPC) (Méndez y Méndez, 2010).

El Decreto 4742 de 2005 modificó la metodología de cálculo de la tasa por uso, eliminando el factor regional (Rudas, Instrumentos Económicos en la Política del Agua en Colombia: Tasas por el uso del agua y tasas retributivas por vertimientos contaminantes, 2008), y dejando el cálculo del valor a pagar en función de un factor TU (que se calcula teniendo en cuenta el año en que se realiza el cálculo, el incremento de la tarifa unitaria anual, la tarifa de uso del agua del año anterior y el IPC); el volumen de agua de base para el cobro (V); y el factor de costo de oportunidad (FOP) (Méndez y Méndez, 2010):

$$Vp = TU \times (V \times FOP) \quad (\text{Decreto 4742 de 2005})$$

Teniendo hoy como regulación vigente en este aspecto, la Resolución 1571 del 2 de agosto de 2017 modificó el monto tarifario mínimo de las tasas por el

uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables a las que se hace referencia en el Decreto Ley 2811 de 1974, aclarando que se tuvo como base idónea para el cálculo de la depreciación de que trata la Ley 99 de 1993, el valor promedio de la inversión por metro cúbico de agua estimado a partir de las inversiones de los Planes de Ordenación y Manejo de la Cuenca (POMCA) y la oferta hídrica media respectiva.

## Sujetos pasivos de cobro

En un principio solo estaban obligados a pagar la tasa todas las personas naturales o jurídicas que utilicen el agua mediante una concesión de aguas (MAVDT, 2004); sin embargo, la Ley 1450 de 2011 únicamente excluye a los usuarios que usan el agua por el ministerio de la ley, estableciendo que el cobro se realizará al resto de usuarios del recurso hídrico independiente de que tengan o no concesión. Por otro lado, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) ha incluido en el sistema tarifario la tasa por uso de agua para los usuarios finales<sup>3</sup> del servicio de acueducto (Rudas, 2008).

## Sujetos activos

Los sujetos activos de la recaudación de la tasa están consagrados en el Decreto 155, el cual establece que la recaudación será realizada por las Corporaciones Autónoma de Regionales (CAR), las autoridades ambientales y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.

## Destinación del recaudo de la tasa

Aunque la Ley 99 de 1993 estableció desde sus inicios el destino de los recaudos para protección y conservación de cuencas; la Ley 1450 de 2011 especificó los usos del recaudo en la implementación y elaboración de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS). Además, estableció el uso del 10% del recaudo en la implementación, monitoreo y seguimiento de la tasa (Congreso de Colombia, 2011).

<sup>3</sup> Dentro de la estructura tarifaria del servicio de acueducto se incluye un costo medio generado por tasas ambientales: resoluciones 825 de 2017 y 688 de 2014.



## Análisis crítico

**D**iversos estudios sugieren que la TUA no ha tenido el impacto esperado en el cumplimiento de su doble propósito de financiación de proyectos de conservación y restauración de cuencas, y de promoción del uso racional del recurso a través de la asignación más eficiente del agua (Caraballo, 2000). El Centro de Tecnología de Antioquia, en una consultoría encargada por la misión de Crecimiento Verde, al analizar las TUA del periodo 2010-2015 encontró que la asociación lineal positiva entre captación de agua y las tasas es más bien débil y que es deseable que las TUA tengan más impacto sobre el uso del agua (CTA, 2017). Por otra parte, Rudas (2008) afirma que los recursos recaudados por las TUA son insuficientes para financiar la conservación y que las tarifas no pasan de ser “simbólicas”.

---

*Diversos estudios sugieren que la TUA no ha tenido el impacto esperado en el cumplimiento de su doble propósito de financiación de proyectos de conservación y restauración de cuencas, y de promoción del uso racional del recurso a través de la asignación más eficiente del agua*

---

A continuación, se sintetizan las principales razones que creemos pueden originar que las TUA no hubieran cumplido con los resultados esperados:

### **Fallas en la implementación por parte las autoridades ambientales**

Existen varios inconvenientes en la implementación de las TUA por parte de las autoridades ambientales: la baja capacidad institucional para aplicar control y seguimiento; el déficit de recaudo y la falta de información de calidad.

En los últimos años se han presentado aumentos considerables en los volúmenes de agua captados y concesionados según los datos reportados por las CAR (anexo 2, figura 1); sin embargo, existe una debilidad de las autoridades para hacer cumplir la normativa (Rudas, 2005); lo cual que incentiva la informalidad de las concesiones de agua y por consiguiente afecta el recaudo de las TUA. Un ejemplo de esto es que el sector agropecuario que demanda altas cantidades de agua, también tenga altas tasas de informalidad (CTA, 2017) lo que implica que existan usuarios del recurso que no paguen las TUA.

Por otro lado, existe un déficit en el recaudo. En el periodo 2010-2015, las cifras de facturación de las TUA aumentaron; pero el recaudo no lo hizo (CTA, 2017). Esta situación podría deberse a una baja capacidad institucional de las CAR para ejercer el cobro (anexo 2, figura 2).

La falta de información de calidad se puede sintetizar en dos grandes bloques; por un lado, las CAR tienen inconvenientes en registrar la información estadística de consumo de agua, cobro, facturación y recaudo de TUA, lo que afecta la medición de la efectividad del instrumento. Y, por otra parte, la falta de datos acerca del caudal consumido por cada sujeto pasivo, hace que se le facture la TUA por el caudal concesionado y no por el agua utilizada; al presentarse esta situación no se le está enviando la señal correcta al usuario del agua para que realice un uso eficiente (CTA, 2017).

Mirando un panorama futuro, la Ley 1450 de 2011 exige el cobro a usuarios informales sin concesión, por lo discutido en este numeral se ve difícil la aplicación de esta normativa y el recaudo en usuarios no concesionados, teniendo en cuenta la baja capacidad institucional existente para recaudar sobre los usuarios formales.

## Cobro del factor regional y el índice de escasez

**I**a siguiente crítica está dirigida a la metodología del cálculo del monto a pagar de la TUA. El estudio realizado por Méndez y Méndez (2010) señala dos falencias en el cálculo referidas a la congelación del cobro del factor regional y el cálculo del índice de escasez.

Como se mencionó anteriormente, el cobro del factor regional tenía en cuenta condiciones socioeconómicas, de inversiones en conservación y la escasez del recurso en determinada área geográfica (Méndez y Méndez, 2010). La eliminación de este factor afecta la asignación eficiente del recurso, pues el monto a pagar de la tasa no tiene en cuenta la escasez del agua como bien de uso público; ni las inversiones necesarias para la conservación en la cuenca; esto genera una señal de mercado inadecuada para el uso eficiente del recurso.

Las autoridades ambientales calculaban el índice de escasez anual, ignorando completamente el régimen climático variable en el año, lo cual no permite un cálculo representativo de la oferta hídrica; esta simplificación afecta la señal de mercado para la asignación eficiente del recurso (Méndez y Méndez, 2010).



## Baja magnitud de la tarifa mínima

La tarifa mínima se fijó en el año 2004 en \$0,5/m<sup>3</sup>, la cual debía ser actualizada anualmente según el IPC (Méndez y Méndez, 2010). El principal problema con ese valor es que es demasiado bajo para enviar una señal de mercado que incentive un uso eficiente y, por otro lado, el recaudo es muy bajo para financiar la conservación (Rudas, 2008).

Rudas (2008) hace énfasis en la precariedad del monto de la tarifa de la TUA, ejemplificando el caso de Chingaza en 2006, donde Chingaza, el ecosistema abastecedor del servicio de provisión hídrica para Bogotá, solo recibió \$202 millones por concepto de esas tasas, es decir, tan solo \$0,57 por metro cúbica para una cantidad de captación de altísima magnitud: 350 millones de metros cúbicos (Rudas, 2008).

## Presión política por parte del sector productivo

A partir del establecimiento del Decreto 155 del 2004, se realizaron diversos análisis por las asociaciones de usuarios y gremios productores del país (agricultores y ganaderos) respecto al mismo. A partir de esto, se obtuvieron múltiples oposiciones al decreto, ya que se manifestó que su aplicación ocasionaría incrementos superiores al 200% en sus facturas, argumentando la necesidad de implementar nuevas alternativas (Blanco, 2008).

De esa manera, el Ministerio de Ambiente realizó modificaciones a través del Decreto 4742 de 2005, el cual permitió diferir a 10 años los incrementos mediante una fórmula exponencial que generaba un aumento gradual de las tarifas hasta alcanzar los valores proyectados por el Decreto 155 de 2004 durante los diez años de la transición. El referido comportamiento exponencial de la tarifa ocasionó que los mayores incrementos se presentaran en los últimos años de la transición, situación que fue percibida por los agricultores en su análisis de pagos. En consecuencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizó una reestructuración de la metodología de cobro de la tarifa por utilización de agua, a través del Decreto 1155 de 2017; el cual fue adoptado por la CVC mediante el Acuerdo 96 de 2017, con el cual se empezaría a realizar la facturación a partir de julio del 2017. Se espera una reducción estimada en 23%, en promedio, para los sectores, agropecuario, generación de energía y para el uso doméstico (Procaña, 2018).

A raíz de lo anterior y desde la implementación del instrumento, se han llevado a cabo, por un lado, manifestaciones, y por otros, diversas mesas de trabajo que buscan un alivio en el cobro. En 2016 se llevaron a cabo una serie de mesas de trabajo realizadas entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(Oficina de Negocios Verdes) y el gremio de arroceros y demás usuarios de agua en el país (MADS, 2016, 27 de septiembre). Lo anterior se realizó con el objetivo de aliviar el cobro de las tasas A partir de la información obtenida de las mesas de trabajo (en las que se analizó de manera conjunta los impactos del decreto de tasas de uso de agua), se identificó que el cobro debe ser diferenciado según las actividades económicas, pues no es lo mismo la producción agrícola, la minera y el uso doméstico, entre otros. De esta manera, se determinaron factores diferenciales y regionales que integraran los elementos como la disponibilidad del recurso, las necesidades de inversión en recuperación de la cuenca hidrográfica y las condiciones socioeconómicas de la población.

## Conclusiones y recomendaciones

Existe evidencia de que las tasas por uso no han tenido el impacto esperado en su doble propósito de incentivar el uso racional del recurso hídrico y la financiación de la conservación. Se reconocen varias razones de esta situación: las fallas de implementación por parte de las autoridades ambientales; la metodología de cálculo; el índice de escasez y la eliminación del factor regional; la baja magnitud de la tarifa de la tasa, y la presión política de sectores productivos.

Las políticas ambientales y de regulación sobre la tasa de uso deben garantizar el establecimiento de medidas precisas del volumen de agua concesionado. Así mismo debe ampliarse la base para el recaudo; recordemos que se encontró que casi el 80% de los usuarios no cuentan con concesión de aguas, por lo cual no pagan la TUA.

La regulación de la TUA debe reflejar una tarifa donde el recaudo sea coherente con lo facturado, pero que adicionalmente este recaudo sea eficaz en términos de ser suficiente para cumplir con los propósitos de uso racional del agua, de conservación de las fuentes naturales y de recuperación de estas fuentes al verse impactadas por las externalidades negativas de los usuarios.<sup>4</sup>

*Existe evidencia de que las tasas por uso no han tenido el impacto esperado en su doble propósito de incentivar el uso racional del recurso hídrico y la financiación de la conservación*

<sup>4</sup> El diagnóstico del CTA expone que el Ministerio de Ambiente, en su *Propuesta de a tarifas mínimas de la tasa por utilización de agua*, encontró que los recursos percibidos por las CAR por concepto de TUA son menos del 2% de sus ingresos corrientes y que dichos recursos son insuficientes para cubrir los costos de conservación de la oferta hídrica en el país.

Es necesario que las CAR optimicen sus instrumentos de vigilancia, control y sanción, para ello, es propicio contar con mejor información, permitiendo también calcular el factor regional, para cobrar una tasa diferenciada, incentivando el pago de la TUA por parte de los usuarios.

Los instrumentos deben determinar con precisión los niveles de captación, haciendo que los consumidores paguen en función del consumo de agua, no de la concesión.

Debido a las fallas de mercado sobre los bienes públicos como el agua, es necesaria la intervención del Estado; mediante la aplicación de un instrumento económico de mercado como es la tasa de uso de agua pero que garantice el cumplimiento de sus propósitos.

La implementación de políticas sobre la TUA, debe generar una veeduría que garantice la objetividad y transparencia de los procesos de generación e implementación de acciones regulatorias, pues la influencia de ciertos segmentos, agremiaciones o asociaciones de consumidores han influenciado negativamente la implementación de política ambiental; reflejando así políticas parcializadas que responden a intereses particulares y no una gestión eficiente del recurso hídrico en pro del país y del interés colectivo.

Sería clave que la política ambiental del país comience a pensarse desde la activación de políticas más agresivas a nivel económico<sup>5</sup> y de aplicación de instrumentos económicos como multas, subsidios, créditos blandos y donaciones (CTA, 2017).

---

<sup>5</sup> Un ejemplo que llama la atención es el presentado por la World Water Assessment Programme (WWAP) en Singapur, donde se impone una tasa de cobro del 15% sobre el consumo de agua industrial, concretamente sobre aquellas industrias que utilicen más de una cantidad específica. Adicionalmente, las fábricas nuevas que utilizan más de 500 metros cúbicos de agua por mes deben contar con una aprobación por parte del gobierno (WWAP, 2006).

## Referencias

- Asociación Colombiana de Productores y Proveedores de Caña de Azúcar [Procaña]. (2018). *Precios sobre la tarifa de la tasa por uso de agua*. Procaña.  
[https://issuu.com/procana.org/docs/revista\\_proc\\_a\\_120.compressed](https://issuu.com/procana.org/docs/revista_proc_a_120.compressed)
- Blanco, J. (2008). Integrated Water Resource Management in Colombia: Paralysis by Analysis? *International Journal of Water Resources Development*, 24(1), pp. 91-101.
- Caraballo, L. (2000). Las tasas por uso del agua: un análisis cualitativo (caso Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca). *Agroalimentaria*, No. 11, pp. 1-34.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- CTA. (2017). Consultoría sobre productividad del uso del agua, la eficiencia del tratamiento de aguas residuales y reúso del agua en Colombia. Medellín: Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia.
- Decreto 4742 de 2005. (2005, 30 de diciembre). Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.  
<https://minvivienda.gov.co/normativa/decreto-4742-2005#:~:text=Por%20el%20cual%20>
- Decreto 1155 de 2017. (2017, 7 de julio). Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.  
<https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/decreto-1155-de-2017/>
- Decreto 155 de 2004. (2004, 23 enero). Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.  
<https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/decreto-155-de-2004/>
- Decreto Ley 2811 de 1974. (1974, 18 diciembre). Código de los Recursos Naturales. (1974). Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial No. 34243.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2811\\_1974.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html)
- Dinar, A., Pochat, V., & Albiac, J. (2015). *Water Pricing Experiences and Innovations*. New York: Springer.
- Ley 1450 de 2011. (2011). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 48.102.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>
- Ley 1151 de 2007. (2007, 24 de julio). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 52.728.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1151\\_2007.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html)
- Ley 99 de 1993. (1993, 22 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 41.146.  
[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2016, 29 de septiembre). *Minambiente llega a acuerdos con arroceros*.  
<https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/2459-minambiente-llega-a-acuerdo-con-arroceros>



Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2014). *Tasas por uso del agua*. Minambiente.gov.co.

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/negocios-verdes-y-sostenibles/instrumentos-economicos/tasa-por-utilizacion-de-agua>

Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial [MAVDT]. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial.

Méndez, J. y Méndez, J. (2010). Tasas por Utilización del Agua ¿Instrumento de Asignación Eficiente del Agua o Mecanismo de la Financiación de la Gestión Ambiental? *Estudios Gerenciales*, pp. 93-115.

Muñoz, C. (2002). Financiación de la gestión ambiental en Colombia: El caso de las tasas. *Revista de Derecho de la Universidad del Norte*, No. 18, pp. 151-171.

Resolución 1571 de 2017. (2017, 2 de agosto). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/resolucion-1571-de-2017/>

Rudas, G. (1995). *Instrumentos económicos para protección ambiental: una alternativa a errores de política y a fallas de mercado*. CEPAL, pp. 12-23.

Rudas, G. (2005). Comentarios sobre concesiones y permisos, tasas ambientales e instrumentos financieros en la legislación del agua. *Foro Nacional, Policy Paper*, No. 6, pp. 1-8.

Rudas, G. (2008). Instrumentos Económicos en la Política del Agua en Colombia: Tasas por el uso del agua y tasas retributivas por vertimientos contaminantes. En: *Sistema Nacional Ambiental – SINA, 15 años. Evaluación y perspectivas*, pp. 365-381. Universidad Externado de Colombia.

Sandoval, J. (2009). *Gestión Ambiental del Agua en Colombia: Instituciones Debates y Contemporáneos* [Trabajo de grado maestría]. Pontificia Universidad Javeriana.

World Water Assessment Programme [WWAP]. (2006, 16 de marzo). *UN World Water Development Report 2006*.

<https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2006>

Zamudio, C. (2012). Gobernabilidad Sobre el Recurso Hídrico en Colombia: Entre avances y retos. *Revista Gestión y Ambiente*, 15(3), pp. 99-112.



## Anexo 1:

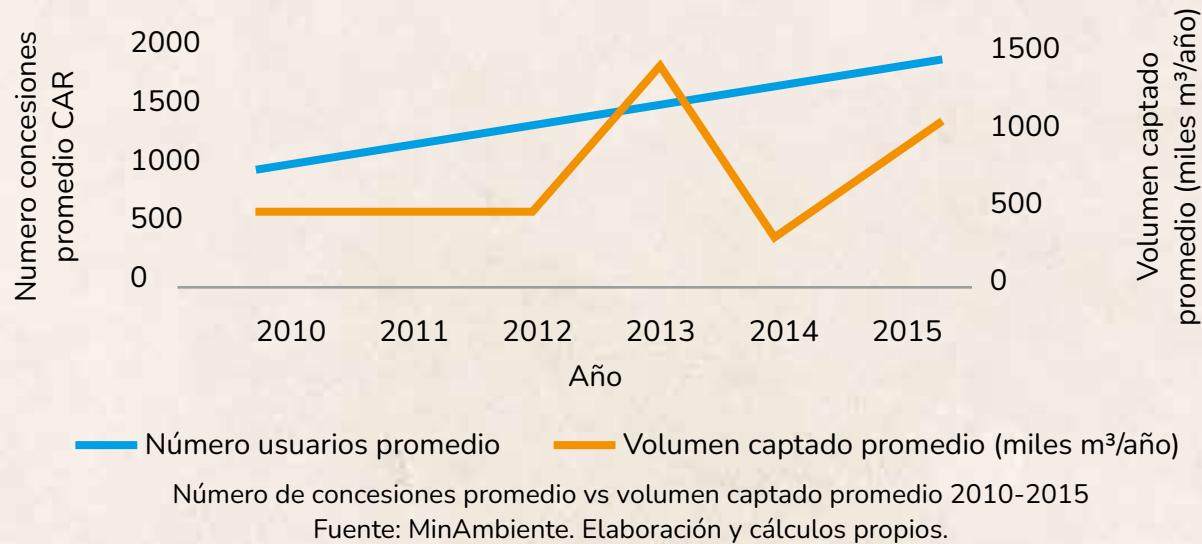
**Tabla 13. Marco legal de tasas por uso de agua en Colombia**

Normatividad	Tema
Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales)	El artículo 159 del código orienta el cobro por el uso del agua para fines lucrativos.
Ley 99 de 1993	En el artículo 43 de la Ley 99 se establecieron las tasas por utilización de aguas.
Decreto 155 de enero 23 de 2004	Reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas por utilización de aguas.
Resolución 240 de 2004	Se definen las bases para el cálculo de la depreciación y se establece la tarifa mínima de la tasa por utilización de aguas.
Decreto 4742 de diciembre 30 de 2005	Modifica el artículo 12 del Decreto 155 de 2004.
Ley 1151 de 2007	El artículo 108 adiciona un parágrafo al artículo 43 de la Ley 99 de 1993, modificando lo relacionado con la destinación de los recursos por concepto de la tasa.
La Ley 1450 de 2011	La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización
Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015	Dentro del título 9 (instrumentos financieros, económicos y tributarios; capítulo 6), compila todas las normas con respecto al cobro de las tasas por utilización del agua.
Resolución 1571 de 02 de agosto de 2017	Fija el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables a las que se hace referencia en el Decreto Ley 2811 de 1974.

Fuente: Elaboración propia, con base en: Presidencia de la República de Colombia (1974), Congreso de la República de Colombia (1993), MAVDT (2004), MADS (2014), MADS (2017) y Congreso de la República de Colombia (2011).

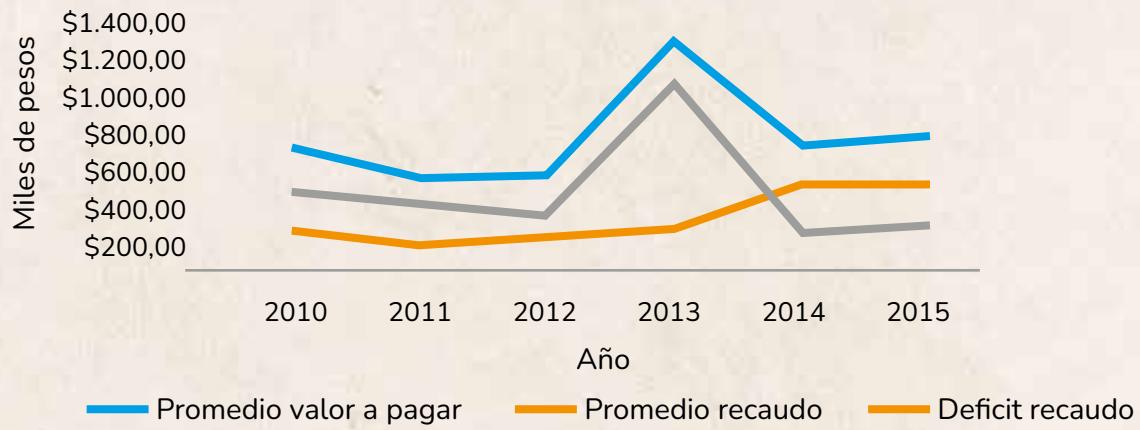
## Anexo 2: TUA y consumo de agua

**Figura 6. Número de concesiones y volumen captado de agua**



Fuente: CTA (2017).

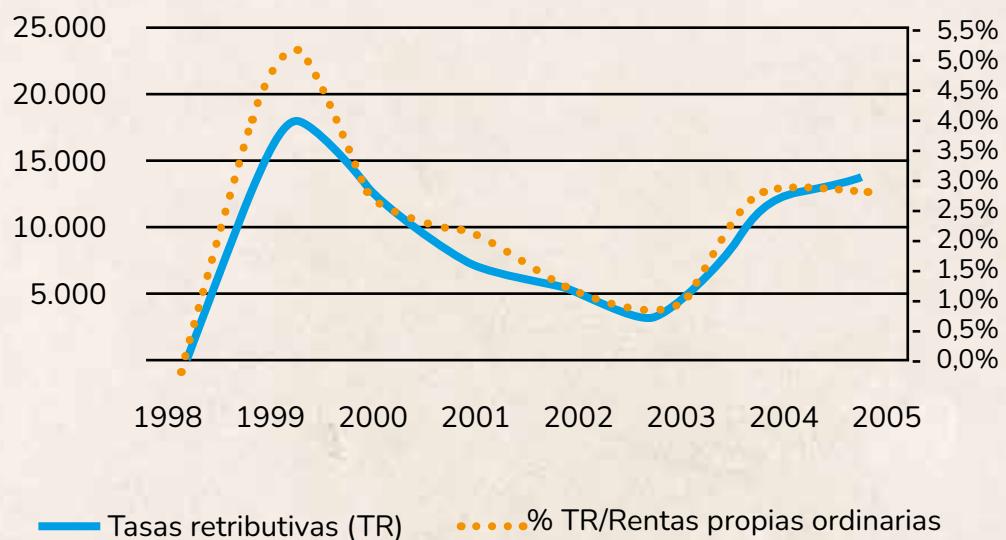
**Figura 7. Déficit de recaudo TUA**



Fuente: CTA (2017).

**Figura 8. Ingresos por TUA**

Corporaciones Autónomas Regionales y de desarrollo sostenible  
Ingresos por tasas retributivas, 1998-2005  
(Millones de pesos constantes de 2007)



Fuente: Rudas (2008).



# Función Pública

---



# Cambio climático y zonas de vida de Holdridge en el departamento del Huila

**Ofelia Ángel Oviedo**

Instituto de Hidrología, Meteorología, y Estudios Ambientales

Coordinadora del Área Operativa No. 04 (Huila y Caquetá)

Correo electrónico: oangel@ideam.gov.co





**E**l Gobierno nacional encargó al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) coordinar la elaboración de la Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en diciembre del 2001 (IDEAM, 2001). Esta comunicación está dividida en 6 capítulos principales; en el capítulo 5 se presentan, entre otros temas, la vulnerabilidad de las coberturas vegetales y de los ecosistemas ante el cambio climático en tres fases así: la primera, zonas de vida de Holdridge actual a partir de la línea base 1961-1990 con la generación de modelos de distribución espacial de las variables climáticas, como son la biotemperatura, precipitación, evapotranspiración y humedad; la segunda fase, las zonas de vida de Holdridge con cambio climático por duplicación de dióxido de carbono  $2\times CO_2$  para una zonificación de 24 regiones climáticas de Colombia, y la tercera corresponde a la vulnerabilidad de las coberturas vegetales las cuales están ligadas tanto a los desplazamientos en la distribución de las zonas de vida, como al grado de sensibilidad de cada una de las cobertura vegetales, a las transiciones bioclimáticas, a la línea de temperatura crítica de Holdridge o línea de escarcha, a la variación del índice de relación de humedad y déficit hídricos, con el propósito de afinar el modelo a la realidad bioclimática y biogeográfica del país. Los resultados de las zonas de vida actual y las proyectadas según los escenarios de cambio climático se presentan en mapas a nivel nacional a una escala aproximada 1:8.000.000.

De acuerdo con las notas ecológicas sobre el Huila, este departamento se puede dividir en varias regiones bioclimáticas o zonas de vida, las cuales tienen, de acuerdo al clima de cada una, determinadas temperaturas medias (biotemperatura) en grados Celsius y lluvias anuales medias en milímetros (Espinat, 1990). En los mapas ecológicos aparecen delimitadas once zonas de vida advertidas en el Huila, ordenadas desde el piso altitudinal tropical al nival. Este documento hace la aclaración que la palabra bosque que aparece en el nombre de la zona de vida, es un término de clasificación ecológica y no del uso actual de la tierra. Así cuando se escribe “bosque muy húmedo premontano” quiere decir que la región tiene un clima muy húmedo que permite el desarrollo del bosque y este puede estar presente o haber desaparecido por la intervención humana. En el departamento del Huila se encuentran todos los pisos altitudinales del mundo, y estos son (alturas y temperaturas aproximadas):

- Tropical (tierra caliente) 0-1000 metros; + 24 °C
- Premontano (tierra templada o cafetera) 1.000-2.000 metros: 24 °C a 18 °C
- Montano bajo (tierra fría) 2.000-3.000 metros; 18 °C a 12 °C
- Montano (subpáramo) 3.000-4.000 metros; 12 °C a 6 °C
- Subalpino (páramo) 4.000-4.500 metros; 6 °C a 3 °C
- Alpino (súperpáramo) 4.500 a 4.800 metros; 3 °C a 1.5 °C
- Nival (nevados, nieve permanente) superior a 4.800 metros; menor 0°C

De conformidad con lo expresado en los párrafos anteriores, se consideró necesario realizar un proyecto de investigación que permitiera ofrecer respuestas satisfactorias a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las zonas de vida del departamento del Huila para el período 1981-2010, con la información meteorológica disponible?
- ¿Cuáles serían las zonas de vida del departamento del Huila para el período 2011-2100 según los escenarios de cambio climático A2-pesimista, B2-optimista y A1B-moderado?
- ¿Cuáles serían los cambios más significativos de las zonas de vida del departamento del Huila para dichos escenarios, en especial su distribución geográfica?

En concordancia con las anteriores preguntas de investigación se decidió hacer un estudio a partir de los siguientes objetivos general y específicos:

## **Objetivo general**

Evaluar y determinar la distribución geográfica de las zonas de vida de Holdridge, a causa de un posible cambio climático en el departamento del Huila, según los escenarios climáticos 2011-2100 presentados por el IDEAM.

## **Objetivos específicos**

- Seleccionar las estaciones del IDEAM en cada uno de los municipios del departamento del Huila que suministren datos de precipitación y temperatura con series históricas de 1981 a 2010.
- Hacer un tratamiento a los datos de homogeneidad, agrupamiento y complementación de las series seleccionadas, mediante el control de calidad de datos.
- Actualizar las áreas que definen las zonas de vida para el departamento del Huila con datos de series históricas de 1981-2010 de temperatura y precipitación.
- Determinar las zonas de vida para el departamento del Huila con datos de escenarios de cambio climático optimista, moderado y pesimista según el modelo Precis utilizado por el IDEAM para 2011-2100.
- Cuantificar en área ( $\text{km}^2$ ) el desplazamiento de las zonas de vida de Holdridge en el departamento del Huila a causa de un posible cambio climático.

El estudio es de gran importancia para reducir la vulnerabilidad de ecosistemas, mediante la contribución de acciones que tengan en cuenta: la gestión integral del



agua, la rehabilitación o restauración de ecosistemas degradados, la conservación de ecosistemas en su uso natural, el establecimiento de conectividad entre áreas naturales y sus paisajes circundantes, la promoción de sistemas agroforestales para ampliar la capacidad de recuperación del ecosistema y sus servicios, el establecimiento de corredores riparios, el establecimiento de áreas protegidas al nivel local, el desarrollo y fortalecimiento de instituciones locales que contribuyan a reducir la vulnerabilidad, entre otros.

Por otra parte, el estudio se hace de gran interés para la comunidad educativa, la cual debe atender, educar y enseñar en la conservación de los recursos naturales, por lo que se requiere una población preparada y comprometida con un uso y manejo del territorio que permita su aprovechamiento sostenible.

---

*El estudio se hace de gran interés para la comunidad educativa, la cual debe atender, educar y enseñar en la conservación de los recursos naturales, por lo que se requiere una población preparada y comprometida con un uso y manejo del territorio que permita su aprovechamiento sostenible*

---

## Materiales y métodos

**L**a ejecución de la presente investigación se organizó en 4 fases. Estas fases son: fase de selección de estaciones climatológicas ( $F_1$ ); fase retrospectiva ( $F_2$ ); fase prospectiva ( $F_3$ ); fase de cuantificar en porcentaje las zonas de vida de Holdridge ( $F_4$ )

### **Fase de selección de estaciones climatológicas F1**

De las 1072 estaciones que el IDEAM utilizó en los posibles escenarios futuros de cambio climático para Colombia, se seleccionaron las mismas estaciones para los períodos 1981-2010 y 2011-2100 de la región del Alto Magdalena, escogiendo 90 estaciones con datos mensuales de la variable precipitación en milímetros (mm) y 22 estaciones con datos de temperatura en grados Celsius (°C).

Para el período 2011-2100 se tomaron los datos del estudio de Arango et al. (2012), *Cambio climático más probable para Colombia a lo largo del siglo XXI respecto al clima presente*.

Para el período 1981-2010, se trabajó con la información original de series mensuales de precipitación total y temperatura media para el departamento del Huila y sus alrededores, proveniente del banco de datos del IDEAM; cumpliendo con el mínimo de extensión de registro (30 años) recomendado por la World Meteorological Organization (WMO, 1989) para obtener estadísticas confiables. Se aplicaron métodos de control de calidad a las series de tiempo, entre las que se destacan la identificación del dato extremo debido a eventos de variabilidad climática, la homogenización estadística; además, la validación realizada a los datos sirvió como un proceso que permitió determinar si son confiables, representativos y de calidad, avalando que, al utilizarlos en esta investigación en la construcción de los mapas de zonas de vida, revelaran la realidad de las regiones bioclimáticas del departamento del Huila. Para esto se utilizó el software Jaziku®, una herramienta de inferencia estadística para el análisis de teleconexiones desarrollado en la Subdirección de Meteorología del IDEAM.

## Fase retrospectiva F2

Para la realización de los mapas de precipitación, temperatura y zonas de vida del departamento del Huila, se trabajó con las estaciones seleccionadas del IDEAM con series históricas 1981-2010, aplicando previamente métodos de control y calidad a las series de tiempo.

Los métodos de interpolación presentan diversas características; para interpolar, existen varios métodos en ArcGIS, como IDW y Kriging entre otros. Estos algoritmos han sido ensayados para estudios de modelos digitales, climatológicos y de relieve (Solis & Flórez, 2005). Autores como Ariza (2002) comentan que ningún método de interpolación es mejor que otro. Para este trabajo, los resultados de precipitación fueron espacializados mediante el método de interpolación de IDW, bajo la asunción de que cada punto posee una influencia local que disminuye con el inverso de la distancia. De esta manera, el método ponderó con mayor fuerza a los puntos cercanos a la celda proceso y con menor intensidad sobre aquellos ubicados a mayor distancia.

Esta interpolación se apoya en el concepto de continuidad espacial, con valores más parecidos para posiciones cercanas que se van diferenciando conforme se incrementa la distancia. El uso de este algoritmo ha sido empleado en la representación de variables con continuidad espacial (Canto et al., 1998). Su utilidad básica es la identificación de patrones generales de comportamiento, así como su comparación espacial con otras regiones de similar extensión. En ciertos casos, algunos mapas pueden presentar los denominados “ojos de buey”, los cuales se han preferido no eliminar, luego de su respectiva validación, precisamente porque



identifican en la precipitación comportamientos locales que en casos particulares requerirán de estudios más detallados.

Para la temperatura media, se interpoló mediante el método Kriging basado con el DEM (modelo digital de elevación) del Huila. Esta interpolación utiliza la información conjunta sobre diferentes tipos de variables, para este caso la temperatura respecto a la elevación del DEM. Este es un procedimiento geoestadístico avanzado que genera una superficie estimada a partir de un conjunto de puntos dispersos con valores z.

*Los mapas de zonas de vida del Huila en cada uno de los escenarios de cambio climático tienen el fin de averiguar el posible cambio en porcentaje de distribución de las zonas de vida para el período 2011-2100 frente a las zonas de vida de referencia 1981-2010 del clima actual*

El mapa de zonas de vida no se interpoló; solo hubo cruce o intersección entre capas de temperatura, precipitación y con base en el diagrama para la clasificación de zonas de vida o formaciones vegetales del mundo de Holdridge. Se definieron las zonas de vida incluyendo las correspondientes transiciones de las zonas de vida para el departamento del Huila con el clima presente.

## Fase prospectiva F3

A partir de las proyecciones de cambio climático realizadas por el IDEAM en el segundo comunicado de cambio climático, se implementaron los mapas de las zonas de vida o unidades bioclimáticas de Holdridge, incluyendo las correspondientes transiciones de las zonas de vida, para el Huila en las distintas normales climatológicas 2011-2040, 2041-2070, 2071-2100, para cada uno de los escenarios:

- A2-Pesimista: orientado hacia el desarrollo regional con una población en constante crecimiento, el crecimiento económico y tecnológico es más lento que en otros escenarios.
- B2-Optimista: predomina la sostenibilidad económica, social y ambiental, la población aumenta a un menor ritmo que A2, con un nivel de desarrollo económico intermedio.
- A1B-Moderado: rápido crecimiento económico, con una población mundial en su máximo auge

hacia mediados de siglo, se destaca por la utilización equilibrada de todo tipo de fuentes de energía.

Los mapas de zonas de vida del Huila en cada uno de los escenarios de cambio climático tienen el fin de averiguar el posible cambio en porcentaje de distribución de las zonas de vida para el período 2011-2100 frente a las zonas de vida de referencia 1981-2010 del clima actual.

En esta fase, se utilizó la misma metodología de la fase F2 en la realización de los mapas de precipitación, temperatura y zonas de vida para el período 1981-2010.

## **Fase de cuantificar en porcentaje las zonas de vida de Holdridge F4**

A partir del mapa de zonas de vida del Huila para el período 1981-2010, se identifican las zonas de vida por cada uno de los municipios con su área en km<sup>2</sup> y el área total por zona de vida en km<sup>2</sup> para el departamento.

Con los mapas de zonas de vida para los períodos de 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100 de los escenarios de cambio climático, se definen los desplazamientos en la distribución de las zonas de vida por cada municipio en los tres escenarios (A2-Pesimista, B2-Optimista y A1B-Moderado), referente a las zonas de vida de Holdridge halladas con el clima 1981-2010.

## **Resultados**

**P**ara la determinación de las zonas de vida de Holdridge en el Huila con el clima presente, se inició con su ubicación en la parte sur de la región andina; cuenta con una superficie de 19.890 km<sup>2</sup>, lo que representa el 1,5 % del territorio nacional. El clima del territorio huilense es muy diverso; la temperatura varía de acuerdo con la altitud y el relieve de cada lugar, alterada por los vientos y las lluvias. Sus tierras se distribuyen en los pisos térmicos cálido (5.537 km<sup>2</sup>), templado (7.731 km<sup>2</sup>), frío (5.307 km<sup>2</sup>) y páramo (1.356 km<sup>2</sup>).

Para determinar y describir las zonas de vida del área de estudio de conformidad con el sistema bioclimático de Holdridge, se estudiaron la temperatura, los pisos altitudinales y la precipitación.



La temperatura media anual determina las siguientes zonas térmicas:

**Tabla 14. Pisos altitudinales. Diagrama para la clasificación de zonas de vida de Holdridge**

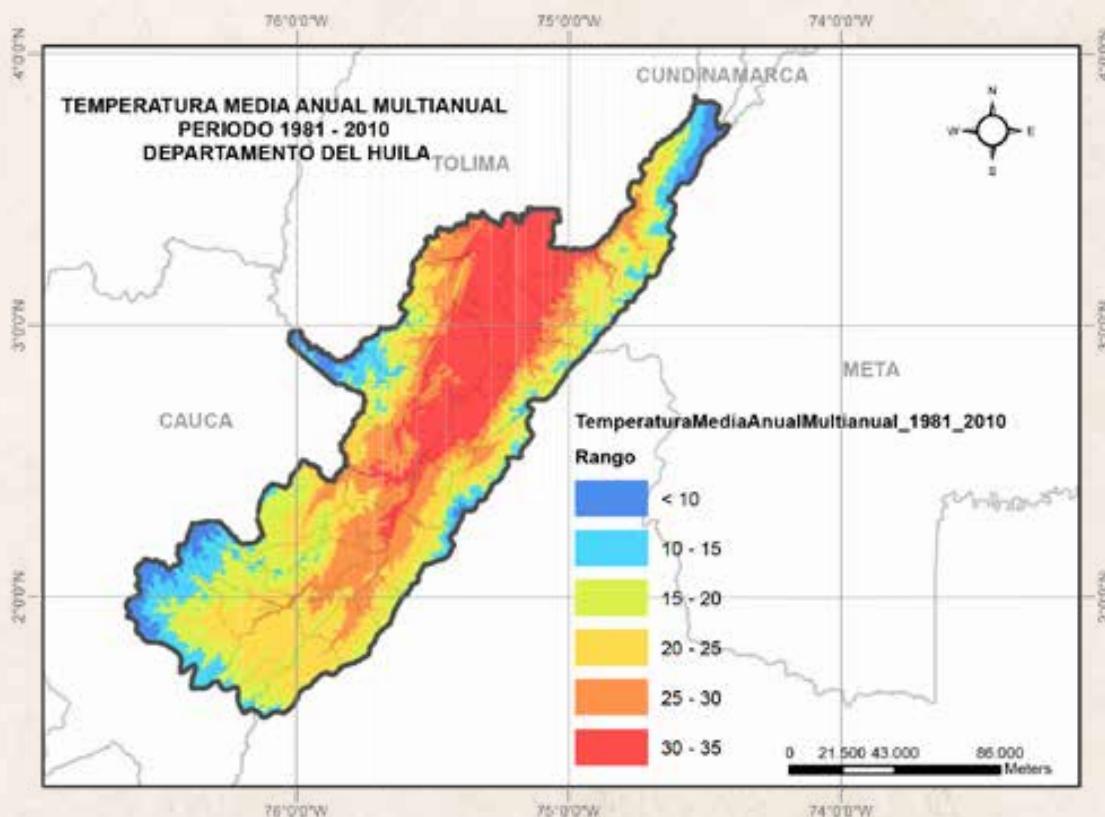
Regiones latitudinales	Temperatura	Pisos altitudinales
Polar (glacial)	0 a 1,5 °C	Nival
Subpolar (tundra)	1,5 a 3 °C	Alpino
Boreal	3 a 6 °C	Subalpino
Templado frío	6 a 12 °C	Montano
Templado cálido	12 a 18 °C	Montano bajo
Subtropical	18 a 24 °C	Premontano
Tropical	mayor de 24 °C	Basal

Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

Las temperaturas del aire en el Huila son bastante cálidas, caracterizándose los primeros meses de cada semestre por ser los que presentan las temperaturas más altas. La temperatura media se caracteriza por la presencia de los llamados pisos térmicos, causados por la disminución de la temperatura con el aumento de altura sobre el nivel del mar, guardando una estrecha correlación con la elevación.

El departamento se halla en la zona ecuatorial, de temperaturas altas y sin apreciables variaciones en los valores promedios mensuales de la temperatura del aire, como se puede observar en el mapa 1 de las isoterma. La temperatura media anual varía con la altitud, los valores de temperatura están más agrupados para el caso de la cordillera Oriental, mientras que para la cordillera Central están más dispersos. Los límites altitudinales para el trazado de las isoterma de 24° C, 18° C y 12° C son de + 900 m, + 1900 m y + 2800 m, respectivamente. La distribución de la temperatura del aire está repartida en dos épocas: calurosa, en febrero-marzo y agosto-septiembre, y dos de menos temperatura, en abril-julio y octubre-enero (IGAC, 1995).

### Mapa 1. Distribución espacial de las isotermas, período 1981-2010

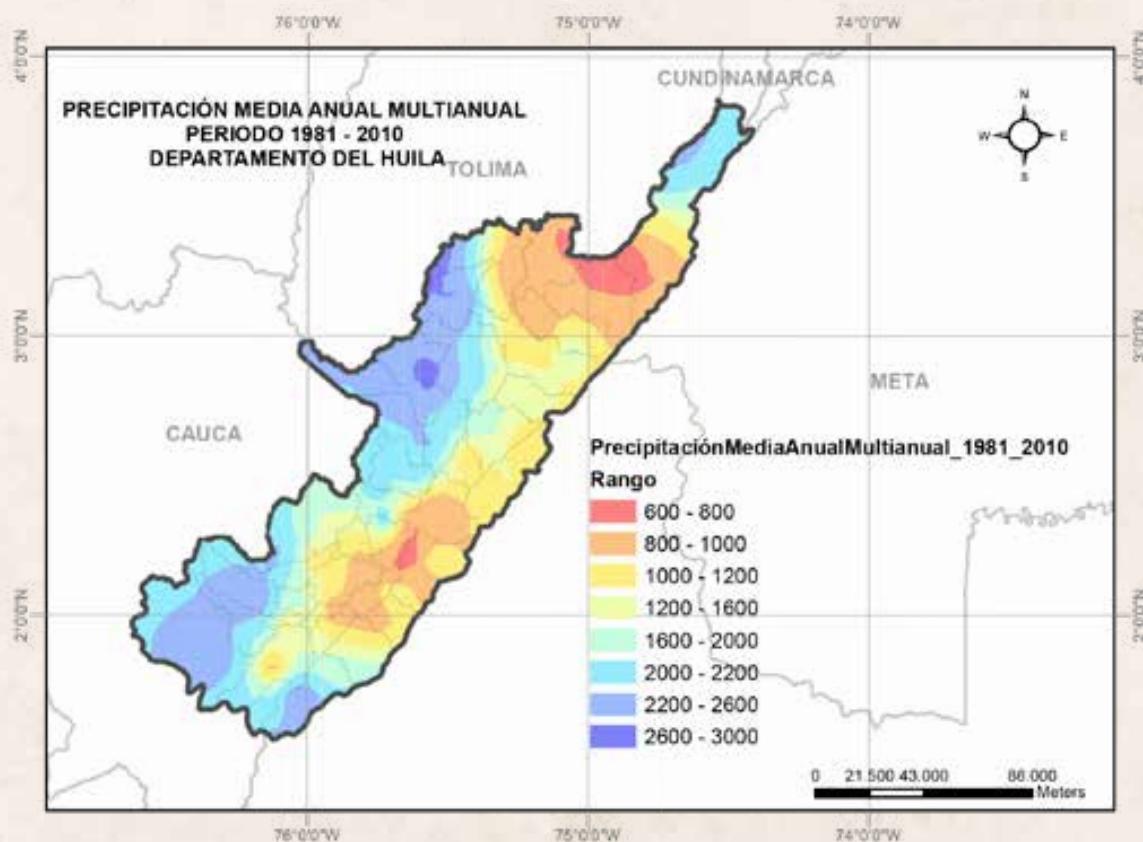


Fuente: Datos estaciones meteorológicas (IDEAM, 2010).

Para la construcción del mapa de isoyetas del área de estudio se utilizaron 90 estaciones con registros de precipitación en milímetros (mm; ver mapa 2). Estos datos de precipitación fueron espacializados en ArcGIS mediante el método de interpolación de IDW, bajo la asunción de que cada punto posee una influencia local que disminuye con el inverso de la distancia; de esta manera, el método ponderó con mayor fuerza a los puntos cercanos a la celda proceso y con menos intensidad sobre aquellos ubicados a mayor distancia. Esta interpolación se apoya en el concepto de continuidad espacial, con valores más parecidos para posiciones cercanas que se van diferenciando conforme se incrementa la distancia. Su utilidad básica es la identificación de patrones generales de comportamiento, así como su comparación espacial con otras regiones de similar extensión.



**Mapa 2. Distribución espacial de la precipitación en mm, período 1981-2010**



Fuente: Datos estaciones meteorológicas (IDEAM, 2010).

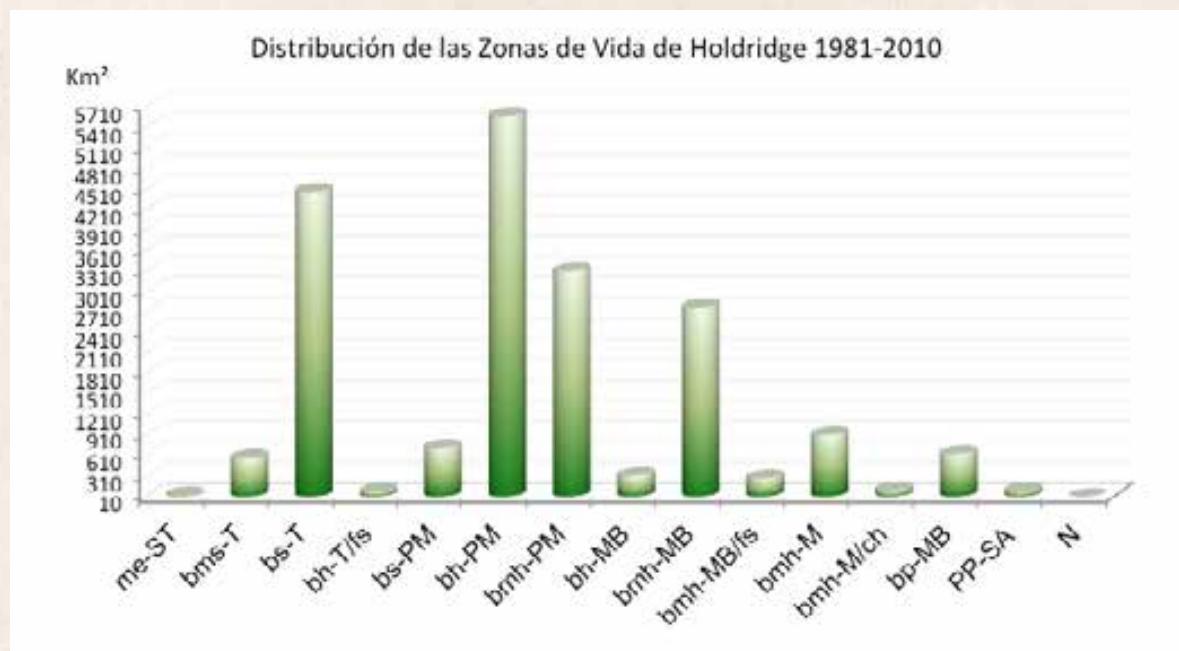
## Zonas de vida del Huila para el período 1981-2010

Dentro de ArcMap en ArcGIS se interceptaron los mapas de precipitación, temperatura, que son elementos que tienen mayor influencia en la caracterización bioclimática y, teniendo en cuenta lo establecido en el diagrama de Holdridge, se definieron quince zonas de vida (ver figura 9) incluyendo las correspondientes transiciones, que se presenta en el mapa 3 a una escala aproximada 1:1.350.000, así:

- Monte espinoso tropical (me-T)
- Bosque muy seco tropical (bms-T)
- Bosque seco tropical (bs-T)
- Bosque húmedo tropical transición fría-seca (bh-TΔfs)
- Bosque seco premontano (bs-PM)

- Bosque húmedo premontano (bh-PM)
- Bosque muy húmedo premontano (bmh-PM)
- Bosque húmedo montano bajo (bh-MB)
- Bosque muy húmedo montano bajo (bmh-MB)
- Bosque muy húmedo montano bajo transición fría-seca (bmh-MBΔfs)
- Bosque muy húmedo montano (bmh-M)
- Bosque muy húmedo montano transición cálida-húmeda (bmh-MΔch)
- Bosque pluvial montano bajo (bp-MB)
- Páramo pluvial subandino (pp-SA)
- Nival (N)

**Figura 9. Distribución espacial de las zonas de vida en el Huila, período 1981-2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

Se hace la advertencia que el término “bosque” empleado en la clasificación de la zona de vida no indica que los terrenos se hallen cubiertos con monte o selva; pueden estarlo o haber desaparecido por la intervención del hombre.

En las notas ecológicas sobre el Huila de Espinal (1990), se identifican once zonas de vida y en esta investigación se encontraron quince; esta diferencia se da por el número de estaciones climatológicas utilizadas, que para este estudio fueron 90 con datos de precipitación y 22 con datos de temperatura; con series históricas



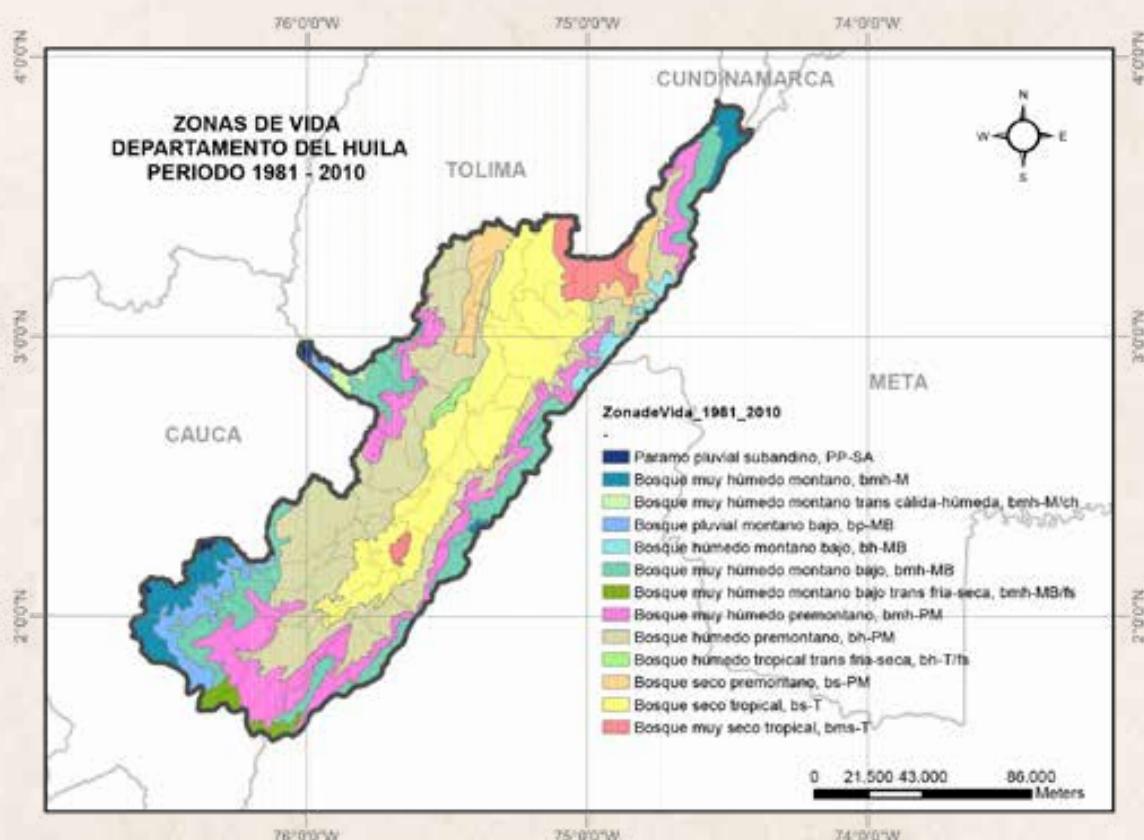
que cumplen con el mínimo de extensión de registros de 30 años, se utilizaron datos de la línea base climática 1981-2010.

**Tabla 15. Distribución de las zonas de vida de Holdridge en el Huila, en superficie y porcentaje**

Zonas de vida	Símbolo	Superficie (km <sup>2</sup> )	Porcentaje (%)
Monte espinoso tropical	me-T	33	0,17
Bosque muy seco tropical	bms-T	572	2,88
Bosque seco tropical	bs-T	4471	22,48
Bosque húmedo tropical trans fría-seca	bh-TΔfs	84	0,42
Bosque seco premontano	bs-PM	726	3,65
Bosque húmedo premontano	bh-PM	5580	28,05
Bosque muy húmedo premontano	bmh-PM	3312	16,65
Bosque húmedo montano bajo	bh-MB	312	1,57
Bosque muy húmedo montano bajo	bmh-MB	2777	13,96
Bosque muy húmedo montano bajo trans fría-seca	bmh-MBΔfs	278	1,40
Bosque muy húmedo montano	bmh-M	910	4,58
Bosque muy húmedo montano trans cálida-húmeda	bmh-MΔch	105	0,53
Bosque pluvial montano bajo	bp-MB	636	3,20
Páramo pluvial subalpino	pp-SA	92	0,46
Nival	N	2	0,01
<b>Σ Total superficie del departamento del Huila</b>		<b>19890</b>	<b>100</b>

Estas quince zonas de vida identificadas en el Huila se muestran en el mapa 3, observándose contraste a través de colores definidos entre el monte espinoso tropical (me-T), el bosque muy seco tropical (bms-T) y el bosque seco tropical (bs-T), hasta el bosque pluvial montano (bp-M), páramo pluvial subandino (pp-SA) y el nival (N).

**Mapa 3. Zonas de vida del departamento del Huila para el período 1981-2010**

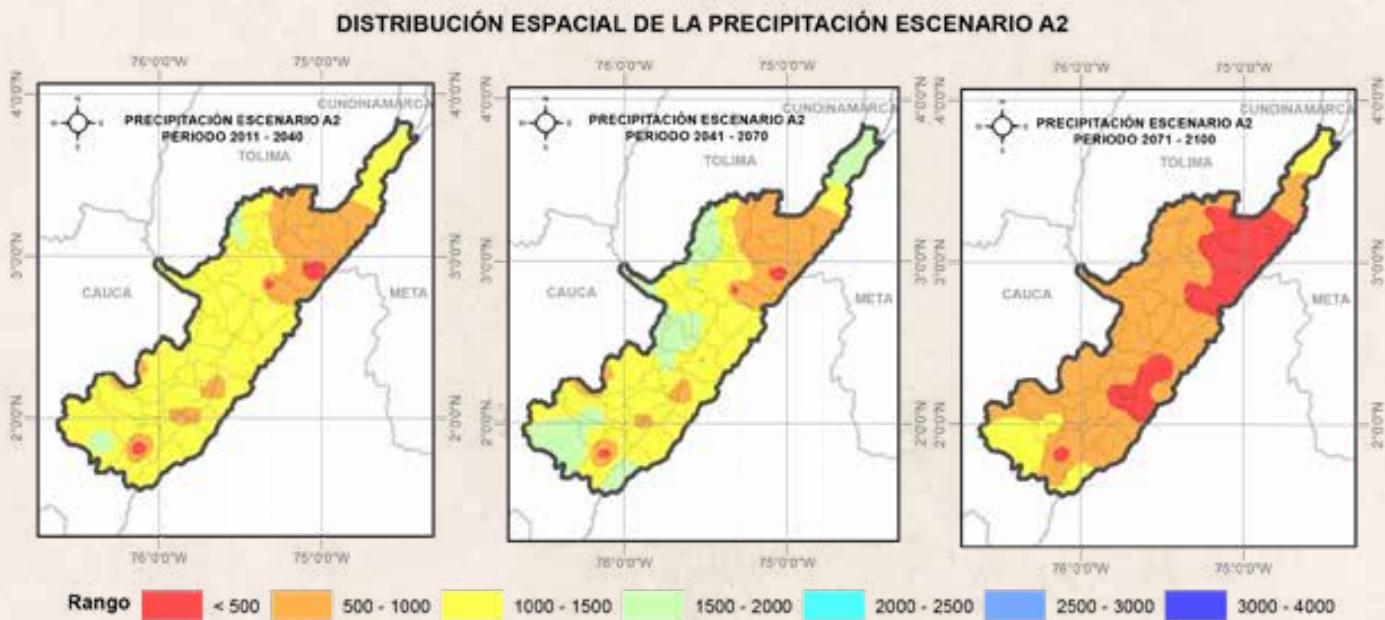


Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.



## Escenario A2-Pesimista

**Mapa 4. Distribución espacial de la precipitación en el escenario A2-Pesimista para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100**

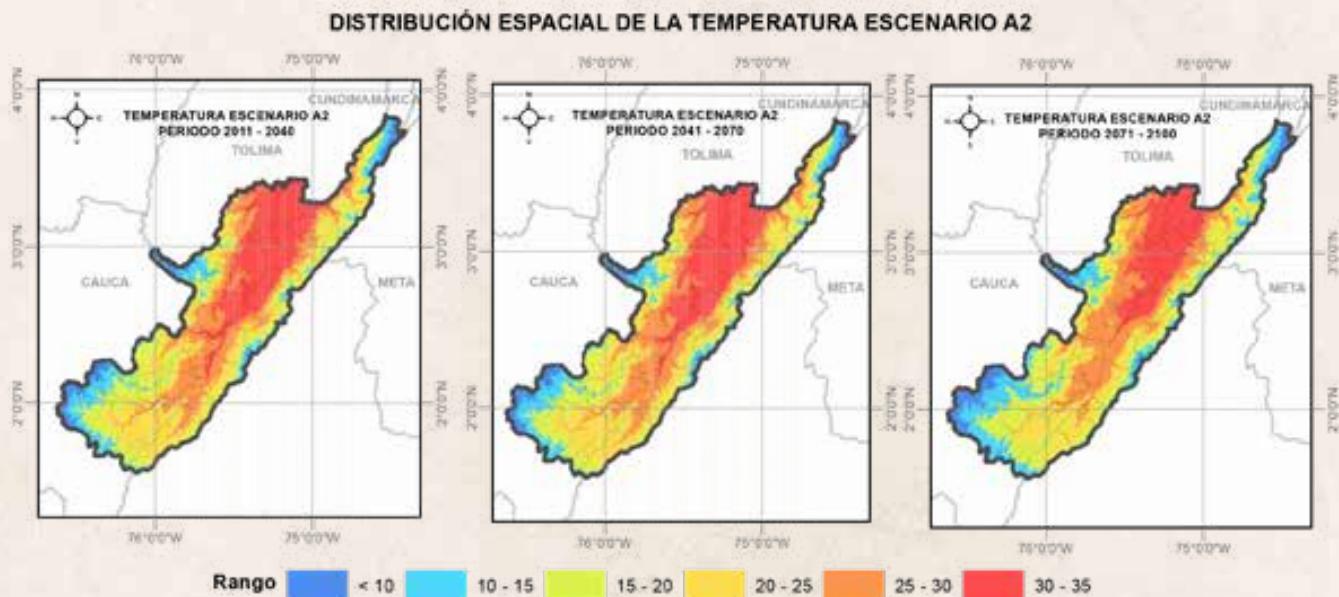


Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

El Huila presenta una gran diversidad pluviométrica; en este escenario, las precipitaciones presentarían una disminución para el período 2011-2040. En la segunda normal climatológica (2041-2070) al norte, en el municipio de Colombia; hacia el occidente, en Neiva, Iquira, Tesalia, Paicol, Nátaga, y al sur, en los municipios de San Agustín y Acevedo, las lluvias presentarían un aumento ligero y para finales de siglo habrá una marcada la reducción de las lluvias en todo el territorio huilense, como se observa en el mapa 4.

En el mapa 5, de las isotermas, la temperatura sigue un patrón muy determinado por la altitud; así, sobre el valle del Magdalena estarían las mayores temperaturas y hacia las estribaciones de las cordilleras Oriental y Occidental se presentarían las más bajas. Para el período 2011-2100 se mostraría un aumento entre 1°C y 2°C en casi todo el territorio huilense.

**Mapa 5. Distribución espacial de temperatura en el escenario A2-Pesimista para el del Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100**

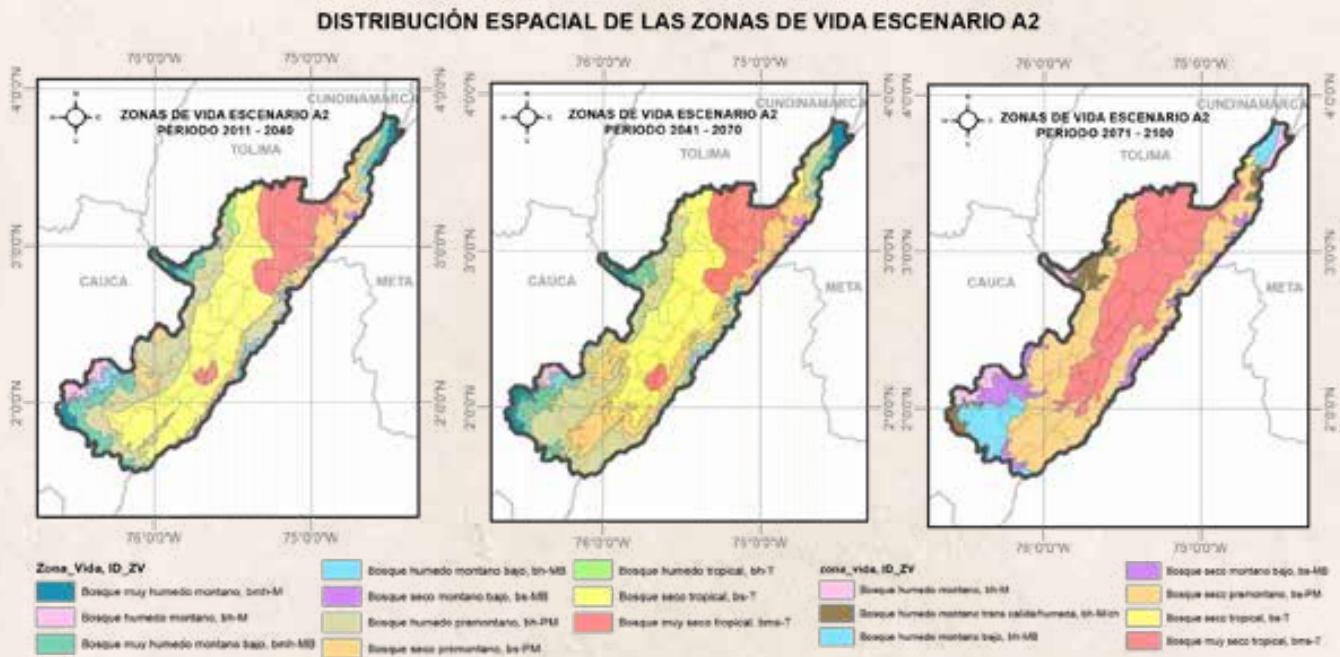


Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

El escenario A2-Pesimista en el mapa 6 sugiere la desaparición de las zonas de vida nival (N), el bosque muy húmedo montano bajo transición fría seca (bmh-MBΔfs), bosque muy húmedo montano transición cálida-húmeda (bmh-MΔch), bosque húmedo tropical transición fría-seca (bh-TΔfs) y el páramo pluvial subalpino (pp-SA) en las tres normales climáticas (2011-2100), comparadas con las zonas de vida para el período 1980-2010.



## Mapa 6. Distribución de las zonas de vida en el escenario A2 para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100

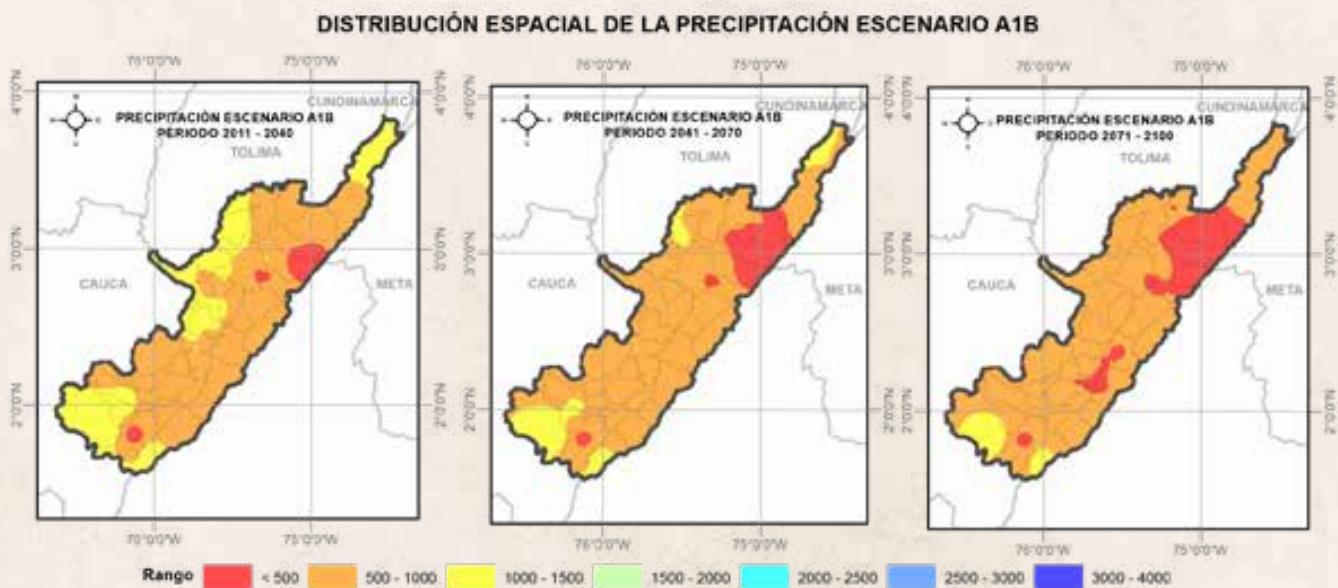


Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

## Escenario A1B-Moderado

Este escenario sugiere, en gran parte del territorio huilense, una notable disminución de la precipitación, como se observa en el mapa 7. Para la normal climatológica de 2071-2100 hay tendencia hacia la disminución de las lluvias y se harían más acentuados los períodos secos. El área del valle del Magdalena es caracterizada por bajos niveles de precipitación y una variación en la distribución normal de estos eventos genera un aumento en las necesidades hídricas de los cultivos y la vegetación natural, ocasionando con mayor ocurrencia estrés hídrico en los tejidos vegetales, dando lugar a la pérdida de la cobertura vegetal que conlleva a la degradación de los suelos, afectando económicamente los sistemas de producción agrícola y ambientalmente los ecosistemas que en un futuro harán parte del área desértica de la Tatacoa con las connotaciones que esta conlleva (Izquierdo et al., 2008).

**Mapa 7. Distribución espacial de la precipitación en el escenario A1B-Moderado para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100**

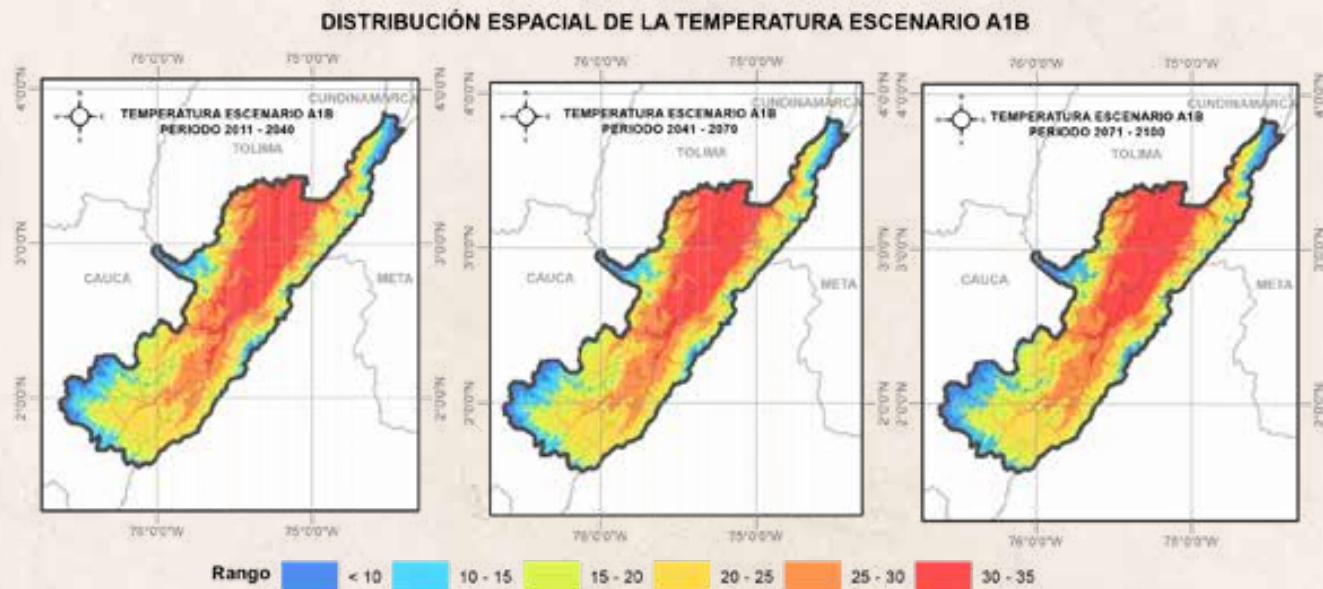


Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

En el mapa 8, el régimen de las temperaturas medias es muy uniforme a lo largo de todo el período 2011-2040. Las temperaturas más elevadas se presentarían sobre todo el valle del Magdalena, mientras que los valores más bajos se presentarían hacia las partes más altas de las cordilleras Central y Oriental.



**Mapa 8. Distribución espacial de temperatura en el escenario A1-B Moderado para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100**



Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

Las zonas de vida para el escenario A1B-Moderado se consideran en el mapa 9, donde la zona de vida nival desaparecería; se verían afectadas las zonas de vida de bosque húmedo por el cambio climático, desapareciendo la zona de vida subalpina ubicada sobre los 2500 metros de altura; la zona de bosque húmedo premontano (bh-PM) podría ser responsable de una notable disminución equivalente del 28 % al 1 % en todo el territorio huilense; caso contrario, sucederá con el monte espinoso Tropical (me-T) que pasaría de un 0,17 % a ocupar un 4,7 %, el bosque muy seco tropical (bms-T) que tendría un aumento considerable del 3 % al 33 % y el bosque seco premontano (bs-PM) que aumentaría del 3,65 % al 30,1 %.

**Mapa 9. Distribución espacial de las zonas de vida de Holdridge en el escenario A1B-Moderado para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100**



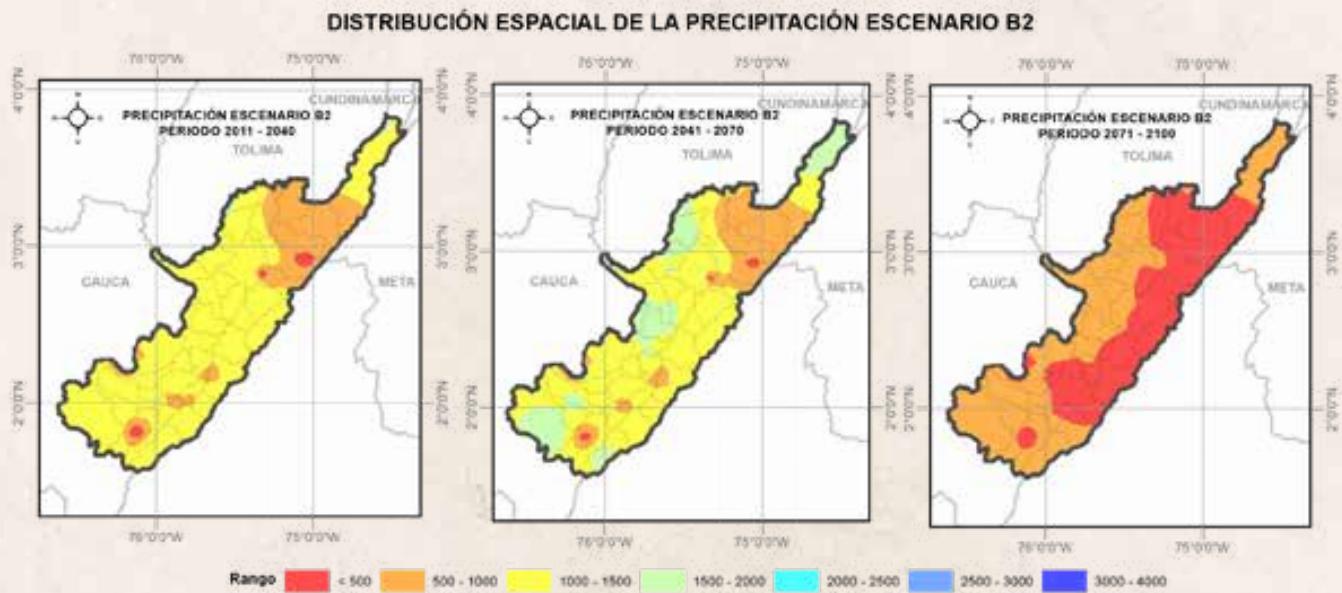
Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

## Escenario B2-Optimista

En este escenario B2-Optimista para los primeros 30 años, 2011-2040, sugieren una disminución de las lluvias, lo mismo que para el período 2041-2070 (mapa 10), excepto hacia el norte del municipio de Colombia, occidente de Neiva, Santa María, Íquira, Tesalia, Nátaga, San Agustín y Acevedo, y hacia finales de siglo se muestra una marcada disminución de la precipitación, los cambios más significativos se presentarían a lo largo de la cordillera Oriental en los municipios de Baraya, Tello, Rivera, Algeciras, Gigante y Garzón entre otros.



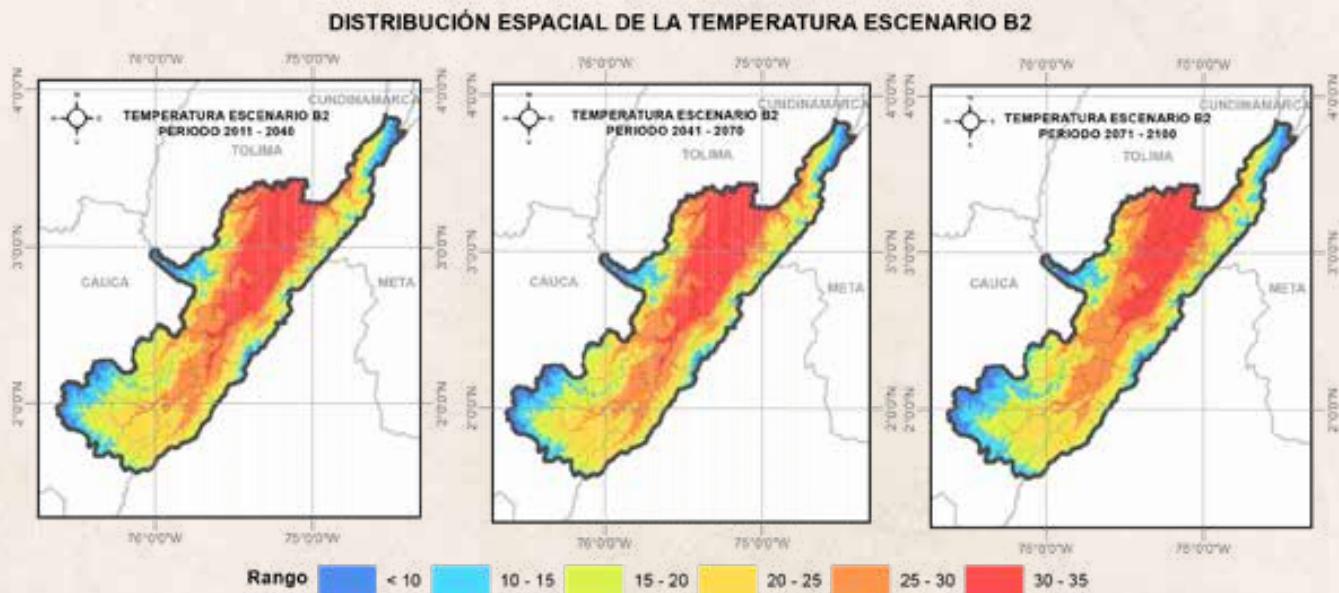
**Mapa 10. Distribución espacial de precipitación en el escenario B2-Optimista para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100**



Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

Para el caso de la temperatura (mapa 11 de isotermas en el Huila), el comportamiento de la temperatura media presentaría una tendencia en aumento de 1 °C a 2 °C constante para el todo el período 2011-2100.

**Mapa 11. Distribución espacial de temperatura en el escenario B2-Optimista para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100**

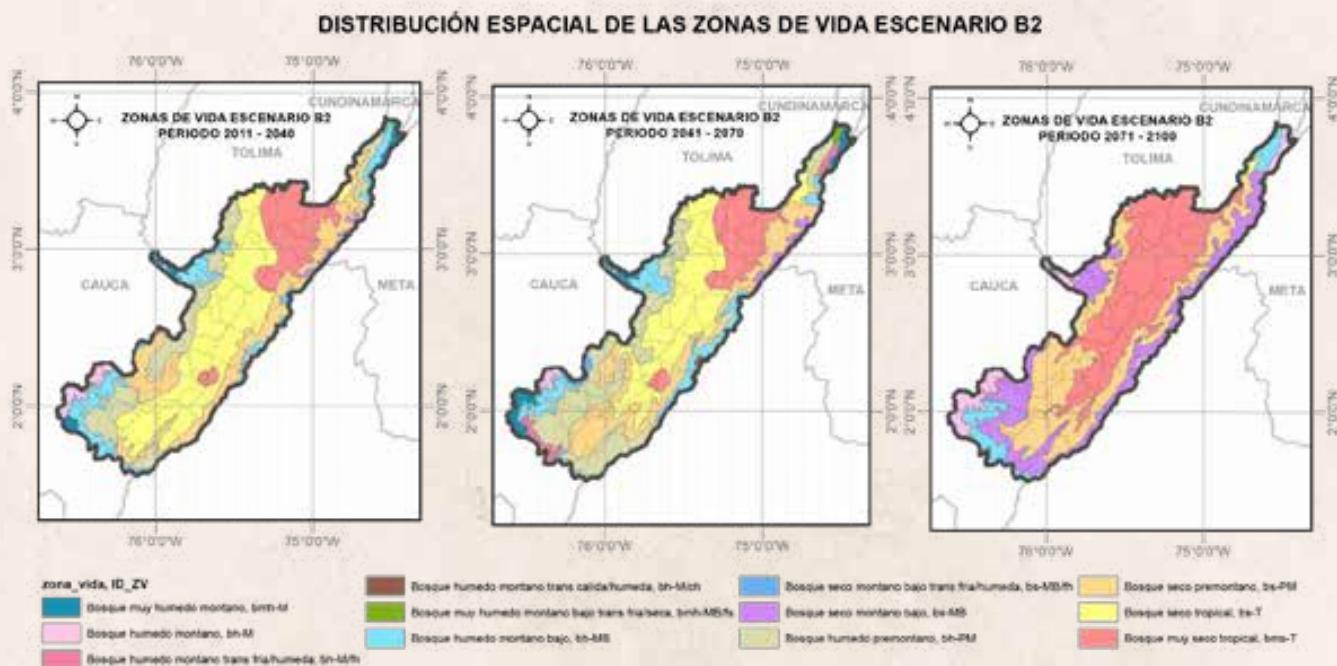


Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

La proyección de las zonas de vida se realizó en el software ArcGIS, traslapando los mapas de isoyetas e isotermas y los valores definidos en el diagrama para la clasificación de zonas de vida de Holdridge, definiendo así las zonas de vida a través de una gama de colores fácil de identificar en el mapa 12 para este escenario B2-Optimista.



### Mapa 12. Distribución espacial de las zonas de vida de Holdridge en el escenario B2-Optimista para el Huila, períodos 2011-2040, 2041-2070 y 2071-2100



Fuente: Elaboración propia con base en datos recolectados.

## Discusión y conclusiones

Para el Huila, se ha validado el sistema de zona de vida por medio de mapas de isoyetas e isotermas y se han determinado quince zonas de vida de Holdridge, que van desde el piso altitudinal basal hasta el nival, con base en los parámetros de precipitación total anual y biotemperatura media anual, utilizando el diagrama para la clasificación de zona de vida o formaciones vegetales del mundo. En anteriores estudios se han clasificado once zonas de vida (Espinal, 1990).

En el piso altitudinal basal se hallan la zona de vida monte espinoso tropical (me-T), con un área de 33 km<sup>2</sup> equivalente al 0,17 % del territorio huilense, el bosque muy seco tropical (bms-T), con un área de 572 km<sup>2</sup> correspondiente al 2,88 % distribuida al norte en los municipios de Colombia, Villavieja y Baraya, y hacia el centro en los municipios de Garzón y Agrado. El bosque seco tropical (bs-T) ocupa el 22,48 % en las partes planas del valle del Magdalena.

En el piso altitudinal premontano se encuentra el bosque seco premontano (bs-PM) con tan solo un 3,65 % en los municipios del norte del departamento; seguido con un 28,05 % por la zona de vida bosque húmedo premontano (bh-PM), que cubre la mayor superficie con 5580 km<sup>2</sup>, y del bosque seco tropical (bs-T) y el bosque seco premontano (bs-PM). A continuación, el bosque muy húmedo premontano (bmh-PM), bordeando toda la cordillera Oriental y sur del departamento y en mínimas zonas al occidente. Finalmente, el bosque húmedo tropical transición fría-seca (bh-TΔfs) con un 0,4 %, ubicado en los municipios de Yaguará, Teruel y Palermo.

El piso altitudinal montano bajo, en donde se ubica el bosque muy húmedo montano bajo (bmh-MB) con un área de 3312 km<sup>2</sup>, equivalentes al 16,65 % del departamento localizados en forma fragmentada hacia la cordillera Oriental y parte de la Occidental. Le sigue el bosque húmedo montano bajo (bh-MB) tan solo con un 1,57 % en tramos al oriente, occidente y suroccidente; a continuación, el bosque muy húmedo montano bajo transición fría-seca (bmh-MBΔfs) en un 1,40 % hacia el sur en los municipios de Pitalito, San Agustín, Palestina y Acevedo, y, finalmente, el bosque pluvial montano bajo (bp-MB) con 3,20 % ubicado al suroccidente del Huila.

La zona de vida de bosque muy húmedo montano (bmh-M), con un 4,58 %, se halla bien fragmentada a lo largo del territorio huilense, encontrándose parches en el norte (1,2 %), oriente (0,1 %), occidente (0,3 %), centro (0,13 %) y sur (2.92 %); seguido del bosque muy húmedo montano transición cálida-húmeda (bmh-MΔch) con tan solo (0,53 %).

La zona de vida páramo pluvial subalpino (pp-SA) corresponde al 0,46 % distribuidos en los municipios de San Agustín, Isnos, Saladoblanco, La Argentina y Teruel, y es el más vulnerable por las condiciones climáticas que pasan de ser húmedas a secas. Por último, la zona de vida nival (N) con una superficie de 2 km<sup>2</sup> compuesta de los casquetes de hielo que cubren los picos de la cordillera Central, como el del Nevado del Huila.

Se debe tener presente que la variabilidad de las zonas de vida en el Huila, definidas en este estudio, obedece solo a criterios climáticos. Así en los escenarios de cambio climático A2-Pesimista, A1B-Moderado y B2-Optimista, las zonas de vida de Holdridge podrían verse afectadas en un 100 % del área de estudio por la desaparición de las siguientes unidades bioclimáticas: bosque muy húmedo montano transición fría-seca (bmh-MBΔfs) 1,40 %, bosque muy húmedo montano transición

*Con la información de los escenarios de cambio climático, se puede estar preparado para planificar actividades a nivel departamental y municipal que ayuden a los ecosistemas que son más vulnerables a esta reducción de las precipitaciones y aumento de las temperaturas*



cálida-húmeda (bmh-MΔch) 0,53 %, bosque húmedo tropical transición fría-seca (bh-TΔfs) 0,42 %, páramo pluvial subalpino (pp-SA) 0,46 % y el nival (N) 2 %.

El impacto del cambio climático en el Huila en las zonas de vida del premontano, ubicadas entre los 1000 y 2000 msnm, en donde por lo general, se encuentra la zona cafetera y que corresponde al bosque muy húmedo premontano (bmh-PM) y al bosque húmedo premontano (bh-PM), los cuales cubren 45 % del territorio huilense, podrían verse afectados en un 70 %, con posible desplazamiento altitudinal hacia elevaciones mayores.

En el escenario de cambio climático A2-Pesimista, como parte de las dos primeras normales climáticas 2011-2040 y 2041-2070, los cambios en las zonas de vida no son tan grandes como hacia finales de siglo donde predominarían el bosque muy seco tropical (bms-T) y el bosque seco premontano (bs-PM). Así mismo, en el escenario B2-Optimista, con arreglo a los dos primeros períodos, los cambios no son tan significativos y se presentarían cambios abruptos; mientras que en la tercera normal climatológica 2071-2100, en donde el departamento estaría en su mayoría cubierto del bosque muy seco tropical (bms-T), y en menor proporción de bosque seco premontano (bs-PM) y bosque seco montano bajo (bs-MB). Para el escenario A1B-Moderado, los cambios no son tan drásticos existiendo un equilibrio entre las zonas de vida para el período de 2011-2100.

La ventaja de contar con esta clasificación de zonas de vida para el departamento es que puede ser usado para fines como: desarrollar investigación donde la información sea más relevante; prevenir el impacto ecológico y la degradación del ambiente, y seleccionar lugares que brinden mejores oportunidades a las actividades agrícolas, forestales y pecuarias. Con la información de los escenarios de cambio climático, se puede estar preparado para planificar actividades a nivel departamental y municipal que ayuden a los ecosistemas que son más vulnerables a esta reducción de las precipitaciones y aumento de las temperaturas.

En el estudio que realizó el IDEAM de cambio climático más probable para Colombia a lo largo del siglo XXI respecto al clima presente (Guhl & Leyva, 1997) la tendencia encontrada en ellos es la misma hallada para las zonas de vida, ya que, contrario a lo que se esperaba y de acuerdo con el escenario pesimista del IPCC (1997) (escenario A2), el análisis multiescenario para la precipitación y temperatura no presentaría disminuciones tan significativas como ocurriría bajo un escenario moderado (A1B).

Con cualquiera de los tres escenarios, el Huila tendría cambios hacia finales del siglo XXI de gran importancia, pasando de tener quince zonas de vida a tener de nueve a trece, con el agravante que las zonas de vida más secas lo hacen en detrimento de las más frías.

## Referencias

Arango, C., Dorado, J., Guzmán, D. y Ruiz, J.F. (2012). *Cambio climático más probable para Colombia a lo largo del siglo XXI respecto al clima presente*. IDEAM.

<http://www.ideam.gov.co/documents/21021/21138/Escenarios+Cambio+Climatico+%28Rui-z%2C+Guzman%2C+Arango+y+Dorado%29.pdf/fe5d64fb-3a82-4909-a861-7b783d0691cb>

Ariza, F. (2002). *Calidad en la producción cartográfica*. Ra-Ma.

Canto, C., Sibato, W., y Yudego, C. (1998). *Los mapas temáticos*. En J. Gutiérrez. *Trabajos prácticos en geografía humana*, pp. 311-396. Síntesis.

Espinal, L. S. (1990). *Notas ecológicas sobre el Huila*. Universidad Nacional, Seccional Medellín.

Guhl, A., & Leyva, P. (1997). *Zonificación ecológica de Colombia usando las Zonas de Vida de Holdridge*. IDEAM.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM]. (2001). *Colombia Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. IDEAM.

<https://unfccc.int/resource/docs/natc/colnc1.pdf>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM]. (2010). *Consulta y datos de estaciones meteorológicas*.

<http://dhime.ideam.gov.co/atencionciudadano/>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (1995). *Huila características geográficas*. IGAC.

Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (1997). *The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability*. IPCC.

<https://www.ipcc.ch/report/the-regional-impacts-of-climate-change-an-assessment-of-vulnerability/>

Izquierdo, J., Chavarro, J. y Trujillo, G. (2008). Agricultura y cambio climático en el Huila. *Ingeniería y Región*, 5, pp. 149-158.

<https://doi.org/10.25054/22161325.835>

Solis, Z., & Flórez, J.G. (2005). *Análisis comparativo de técnicas de interpolación en la estimación de la variación espacial de factores de una cuenca hidrográfica*. Universidad Nacional de Santiago del Estero.

<http://fcf.unse.edu.ar/pdf/lpr/p13.PDF>

World Meteorological Organization [WMO] (1989). *Calculation of monthly and annual -30 year standard normals*.

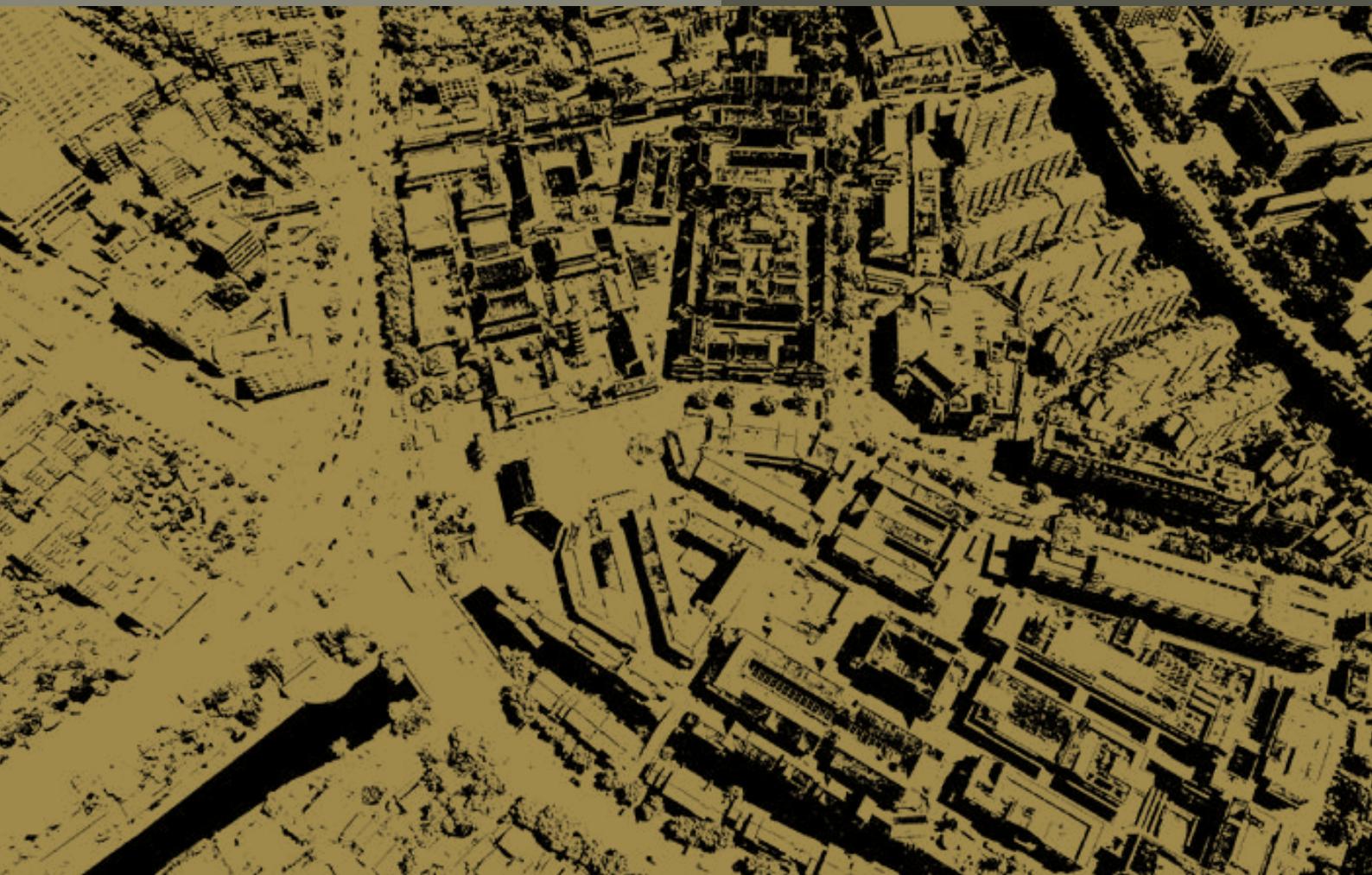
[https://library.wmo.int/viewer/43912/download?file=wmo-td\\_341\\_en.pdf&type=pdf&navigator=1](https://library.wmo.int/viewer/43912/download?file=wmo-td_341_en.pdf&type=pdf&navigator=1)





# Función Pública

---



# Catastro, mecanismo de fortalecimiento y administración del territorio

**Gerardo Duque Gutiérrez**

Departamento Administrativo de la Función Pública

Director de Desarrollo Organizacional

Correo electrónico: [gduque@funcionpublica.gov.co](mailto:gduque@funcionpublica.gov.co)





**D**esde el punto de vista normativo, el territorio, como fuente de información, pero ante todo de financiación, y conforme lo plantea el CONPES 3958 del 2019, cuenta con la política pública de Catastro Multipropósito. Esta se encuentra orientada a la titulación de predios urbanos, la conservación catastral y la actualización de bases de nuevos contribuyentes del impuesto predial, así como de los avalúos catastrales para el nuevo ingreso o el aumento de ingresos tributarios, e igualmente en la aplicación de otras rutas de titulación como la venta o enajenación de activos y predios fiscales que no sean sujetos de titulación gratuita. Es allí donde, desde el punto de vista organizacional, el territorio requiere de formas institucionales que le permitan consolidar los lineamientos establecidos en la disposición enunciada; de otra parte y como resultado de la información desprendida, es necesario la toma de decisiones en el territorio a través de la articulación de distintos actores y la cultura de la legalidad.

En un segundo momento y resultado de intervención conjunta, aparece el Sistema de Administración del Territorio (SAT), que, adicional a la consolidación de información, busca una gobernanza a través de la identificación de derechos, restricciones y responsabilidades de uso del suelo en el territorio, igualmente se orienta en subsanar debilidades de intervención, a partir de información disponible y analizada, que pueda ser utilizada por la institucionalidad en su conjunto.

Disponer de una arquitectura institucional, a través de gestores catastrales conformado por procesos, sistemas de información, y un talento humano cualificado, es en esencia el aporte del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), que de manera armónica y en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP); han brindado el acompañamiento necesario, para la consolidación y el fortalecimiento del Catastro en el territorio así como su administración a través del SAT.

De conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, en su artículo 79, se plantea la naturaleza y organización de la gestión catastral como un servicio público prestado directamente por el Estado, que comprende un conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral con enfoque multipropósito, para contribuir a la presentación eficiente de los servicios y trámites de información catastral a la ciudadanía y a la administración del territorio en términos de apoyo para la seguridad jurídica del derecho de la propiedad inmueble, el fortalecimiento de los fiscos locales y el apoyo de los procesos de planeación y ordenamiento territorial con perspectiva intercultural.

De acuerdo con lo anterior, el Catastro Multipropósito desempeña un papel crucial en el desarrollo y la gestión eficiente de los recursos territoriales en Colombia. Esta herramienta integra información geoespacial y socioeconómica de manera sistematizada, proporcionando una visión integral y actualizada del territorio. En un país diverso como Colombia, donde la planificación territorial es fundamental para abordar desafíos como el ordenamiento urbano, la gestión ambiental y el desarrollo rural, el Catastro Multipropósito se convierte en un instrumento indispensable para la toma de decisiones informadas y la promoción de un desarrollo sostenible.

Según Guzmán (2020), el Catastro Multipropósito en Colombia ha evolucionado significativamente en los últimos años, pasando de ser un registro de propiedades a una plataforma de información geoespacial de múltiples usos. Esta evolución ha permitido mejorar la gestión del territorio, facilitando la identificación de áreas de riesgo, la planificación de infraestructuras y la implementación de políticas públicas efectivas. Asimismo, Rodríguez (2018) destaca la importancia del catastro multipropósito en la reducción de la informalidad y la promoción de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, aspectos fundamentales para el desarrollo económico y social del país.

La implementación del Catastro Multipropósito en Colombia se ha visto fortalecida por el apoyo de instituciones como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el cual ha liderado iniciativas para la actualización y mejora continua de esta herramienta. De acuerdo con López (2019), el IGAC ha desarrollado tecnologías innovadoras como sistemas de información geográfica y teledetección para enriquecer la base de datos catastral y garantizar su utilidad en diferentes sectores como la agricultura, la infraestructura y la gestión del riesgo.

Mediante el CONPES 4007 de 2020 se estableció la necesidad de establecer el Sistema de Administración del Territorio (SAT), el cual es una herramienta fundamental para la gestión eficiente y sostenible de los recursos territoriales del país. El SAT integra información geoespacial, socioeconómica y ambiental en una plataforma centralizada, permitiendo a las autoridades y planificadores acceder a datos actualizados y precisos para la toma de decisiones. Según Pérez (2021),

*El Catastro Multipropósito desempeña un papel crucial en el desarrollo y la gestión eficiente de los recursos territoriales en Colombia. Esta herramienta integra información geoespacial y socioeconómica de manera sistematizada, proporcionando una visión integral y actualizada del territorio*



el SAT ha demostrado su utilidad en la planificación urbana y rural, la gestión del riesgo, la ordenación del territorio y la promoción de un desarrollo equitativo y sostenible en diferentes regiones de Colombia.

La importancia del SAT también radica en su capacidad para mejorar la transparencia y la eficiencia en la administración pública. De acuerdo con Gómez (2019), la implementación del SAT ha facilitado la interoperabilidad entre entidades gubernamentales, optimizando los procesos de gestión territorial y reduciendo los tiempos de respuesta ante situaciones emergentes. Además, Martínez (2020) destaca que el SAT promueve la participación ciudadana al poner a disposición de la sociedad información georreferenciada sobre el uso del suelo, los servicios públicos y las zonas de interés ambiental, fomentando así una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones relacionadas con el territorio.

---

*La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, promovida por el Catastro Multipropósito, es fundamental para el desarrollo económico al facilitar la inversión en actividades productivas y la explotación económica de los recursos territoriales*

---

Por lo anterior, el Catastro con Enfoque Multipropósito y el SAT guardan similitud y complementación para la gestión del valor de la tierra en Colombia; es por ello que la bioadministración pública, establecida desde el art. 2 del Plan Nacional de Desarrollo, requiere la articulación de la información recolectada, analizada y procesada para determinar los aspectos sustanciales de la gestión del territorio. Para lograr ello y cumplir con el mandato popular, se hace inexorable contar con la articulación de la información que se recolecta a través del Catastro y del SAT, para administrar en debida forma el uso de la tierra.

Así, el Catastro con Enfoque Multipropósito permite el registro de propiedades a una plataforma integral de información geoespacial de múltiples usos (Guzmán, 2020). Esta evolución es esencial para la gestión eficiente de los recursos territoriales, ya que proporciona una visión integral y actualizada del territorio, facilitando la identificación de áreas de riesgo y la planificación de infraestructuras. El Catastro Multipropósito desempeña un papel central en la gestión eficiente del territorio colombiano (Rodríguez, 2018).

En este sentido, la implementación de políticas públicas efectivas contribuye al desarrollo territorial equitativo y sostenible en diferentes regiones del país al proporcionar información precisa y actualizada sobre la tenencia de la tierra. La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, promovida por el Catastro Multipropósito, es fundamental para el desarrollo económico al facilitar la inversión en

actividades productivas y la explotación económica de los recursos territoriales (Rodríguez, 2018). Esto impulsa el crecimiento económico y la generación de empleo en las áreas rurales y urbanas.

La integración del Catastro Multipropósito con el SAT es clave para una gestión integral del territorio (Pérez, 2021). El SAT, al integrar información geoespacial, socioeconómica y ambiental en una plataforma centralizada, proporciona a las autoridades datos actualizados y precisos para la toma de decisiones informadas. La implementación del Catastro Multipropósito y su articulación con el SAT también contribuyen a mejorar la transparencia y eficiencia en la administración pública (Gómez, 2019). La interoperabilidad entre entidades gubernamentales optimiza los procesos de gestión territorial y reduce los tiempos de respuesta ante situaciones emergentes. Finalmente, el Catastro Multipropósito y el SAT fomentan la participación ciudadana al poner a disposición de la sociedad información georreferenciada sobre el uso del suelo y las zonas de interés ambiental (Martínez, 2020). Esta mayor involucración de la comunidad en la gestión del territorio contribuye a un desarrollo sostenible y equitativo en Colombia.

Para lograr establecer el desarrollo pleno del Catastro con Enfoque Multipropósito y la articulación con los territorios, se debe establecer la consolidación de la información a cargo del IGAC, como cabeza del sector, en el cual se administre de manera articulada y eficiente las particularidades del territorio, permitiendo la adecuada toma de decisiones desde los diferentes sectores y órdenes que correspondan.

De lo anterior, se puede colegir que la importancia del Catastro, se destaca por su evolución hacia una herramienta integral de gestión territorial. Este sistema no solo proporciona información geoespacial y socioeconómica actualizada, sino que también facilita la toma de decisiones informadas en diversos sectores como la planificación urbana, la gestión del riesgo y el desarrollo rural. Su articulación con el Sistema de Administración del Territorio (SAT) fortalece aún más su utilidad al centralizar datos esenciales para la bioadministración pública. En el contexto de la bioadministración pública, la importancia del Catastro Multipropósito radica en su capacidad para optimizar la gestión de recursos territoriales y promover un desarrollo sostenible. Al proporcionar información precisa sobre la tenencia de la tierra, el uso del suelo y las zonas de interés ambiental, este sistema fomenta la participación ciudadana y mejora la transparencia en la administración pública. Además, su evolución hacia una plataforma de múltiples usos impulsa la eficiencia en la implementación de políticas públicas y la reducción de la informalidad en la tenencia de la tierra, aspectos cruciales para el desarrollo económico y social del país.



Por último, es necesario y no menos importante contar con lineamientos organizacionales para la puesta en marcha en un primer momento del Catastro Multi-propósito; es así que son necesarias la definición y estandarización de procesos que permitan llevar a cabo lo expuesto, con el fin que el territorio apropie como elementos de operación los siguientes:

- Formalización, titulación y regularización
- Coordinación nación-territorio
- Movilización de recursos
- Atención al ciudadano
- Cultura de la formalidad
- Capacidad institucional

---

*Es necesario el fortalecimiento del talento humano, en el Marco Nacional de Cualificaciones, para contrarrestar la desarticulación existente entre el sistema educativo, el mercado laboral y las particularidades del territorio*

---

Sumado a esto, es necesario el fortalecimiento del talento humano, en el Marco Nacional de Cualificaciones, para contrarrestar la desarticulación existente entre el sistema educativo, el mercado laboral y las particularidades del territorio, pues esta desconexión genera problemas sobre el reconocimiento de los aprendizajes que hay que desaprender en condiciones territoriales específicas. No basta con una formación profesional estándar a nivel nacional, sino que se hace necesario que el sistema educativo adapte sus programas académicos a las necesidades del entorno.

## Referencias

Documento CONPES 4007 de 2020. (2020, 26 de octubre). Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio. Consejo Nacional de Política Económica y Social- Departamento Nacional De Planeación.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4007.pdf>

Documento CONPES 3958 de 2019. (2019, 26 de marzo). Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito. Consejo Nacional de Política Económica y Social- Departamento Nacional De Planeación.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

Gómez, R. (2019). Impacto del Sistema de Administración del Territorio (SAT) en la eficiencia de la administración pública en Colombia. *Boletín de Estudios Territoriales*, 12(2), pp. 110-125.

Guzmán, C. (2020). Evolución del catastro multipropósito en Colombia: de registro de propiedades a plataforma de información geoespacial. *Revista de Geografía Aplicada*, 15(2), pp. 45-60.

Ley 2294 de 2023. (2023, 19 de mayo). "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida". Congreso de la República. Diario oficial No. 52.716.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2294\\_2023.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html)

López, J. (2019). El papel del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en la implementación y mejora del catastro multipropósito en Colombia. *Revista de Ciencias Geoespaciales*, 5(1), pp. 112-125.

Martínez, E. (2020). Participación ciudadana y transparencia en la gestión del territorio: el rol del Sistema de Administración del Territorio (SAT) en Colombia. *Revista de Geografía Aplicada*, 18(3), pp. 75-90.

Pérez, A. (2021). El Sistema de Administración del Territorio (SAT) como herramienta para la gestión territorial en Colombia. *Revista de Geografía Territorial*, 20(1), pp. 35-50.

Rodríguez, L. (2018). Importancia del catastro multipropósito en la reducción de la informalidad y la promoción de la seguridad jurídica en Colombia. *Boletín de Estudios Territoriales*, 10(3), pp. 78-89.





**BIO** Administración  
Pública

4

---

**Invitado especial**

---



# La conciliación administrativa como política pública

**Víctor David Lemus Chois**

Procurador 7º judicial II administrativo

Correo electrónico: chois7325@gmail.com





**L**a Ley 2220 de 2022 reguló de mejor manera el procedimiento de conciliación extrajudicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la hace más eficiente en cuanto al trámite de agotamiento de un requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, esta tendencia a reducir la conciliación administrativa a un procedimiento administrativo especial va en desmedro de su pretensión principal: ser un mecanismo efectivo de resolución de conflictos entre los ciudadanos y el Estado y entre sus propias entidades.

Es por ello que en este artículo se quiere esbozar la necesidad de replantear a la conciliación administrativa desde una perspectiva de política pública, que contribuya a buscar salidas institucionales a un problema que, tanto para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como para las entidades públicas y el erario es ya insostenible y no tiene futuro distinto a su agravamiento.

*La Ley 2220 de 2022 reguló de mejor manera el procedimiento de conciliación extrajudicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la hace más eficiente en cuanto al trámite de agotamiento de un requisito de procedibilidad ante la Procuraduría General de la Nación*

## Un mecanismo eficiente pero ineficaz

**D**esde mediados de los años 90 se trasladaron a las entidades públicas diversos conceptos utilizados en la gestión empresarial de la empresa privada. Es así como se implementaron modelos de gestión de calidad y de control interno, en procura de mejorar la gestión del Estado. En este contexto, los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad se convirtieron en fundamentales a la hora de evaluar el desempeño de las funciones misionales de las entidades tanto de orden nacional como territorial.

Resulta importante retomar la definición de estos conceptos: mientras la eficacia es la habilidad para concretar un objetivo, la eficiencia es la capacidad de optimizar los medios disponibles para alcanzar dicho objetivo y la efectividad es la combinación de la eficiencia y la eficacia. No obstante, como lo señalaba Peter Drucker (1989) “no hay nada más inútil que hacer de manera muy eficiente lo que no es necesario hacer” (p. 21). Creemos que esto es lo que ocurre actualmente con la conciliación administrativa.

En efecto, en vigencia de la Ley 2220 de 2022, la Procuraduría General de la Nación, por intermedio de los procuradores judiciales para asuntos administrativos, trató entre julio de 2021 y junio de 2023 un promedio de 66.398 solicitudes de conciliaciones, algo que refleja una evidente eficiencia en su trámite, que actualmente se desarrolla en un 100% por medios electrónicos, algo que ha permitido una reducción sustancial del gasto público en materia de gastos administrativos, así como en el tiempo de los usuarios.

Sin embargo, el trámite eficiente de las conciliaciones extrajudiciales no ha resultado eficaz como mecanismo alternativo de solución de conflictos, pues durante ese mismo periodo solamente se consiguieron 5.165 acuerdos, que representan una eficacia del 7,8%.<sup>1</sup> Así lo indican los datos presentados por la Procuraduría General de la Nación en sus informes al Congreso de la República:

**Tabla 16. Cifras conciliación extrajudicial julio 2021 - junio 2022**

NMes	Pretensión	Acuerdos	Ahorro	No. de acuerdos	% conciliado	% ahorro
Julio	\$32.329.137.617	\$18.346.429.971	\$13.982.707.646	301	56,75%	43,25%
Agosto	\$18.231.991.430	\$11.583.134.770	\$6.648.856.660	328	63,53%	36,47%
Septiembre	\$6.853.917.785	\$4.016.067.992	\$2.837.849.793	297	58,60%	41,40%
Octubre	\$2.711.151.374.280	\$15.618.250.649	\$2.695.533.123.631	307	99,55%	99,42%
Noviembre	\$62.860.552.190	\$46.204.627.231	\$16.655.924.959	294	73,50%	26,50%
Diciembre	\$17.297.030.860	\$15.766.269.208	\$1.530.761.652	210	91,15%	8,85%
Enero	\$113.312.668	\$56.108.571	\$57.204.097	195	49,52%	50,48%
Febrero	\$22.443.780.397	\$3.130.565.028	\$19.313.215.369	185	13,95%	86,05%
Marzo	\$99.528.736.689	\$5.526.526.749	\$94.002.209.940	249	5,55%	94,45%
Abril	\$ 16.510.889.462	\$13.734.422.181	\$2.776.467.281	183	83,18%	16,82%
Mayo	\$11.966.039.096	\$4.226.468.906	\$7.739.570.190	255	35,32%	64,68%
Junio	\$15.010.291.944	\$11.145.427.913	\$3.864.864.031	305	74,25%	25,75%
Total	\$3.014.297.054.418	\$149.354.299.169	\$2.864.942.755.249	3.109	4,95%	95,05%

Fuente: Procuraduría General (2022, p. 141).

<sup>1</sup> No obstante, el cálculo de este porcentaje no debería efectuarse sobre la totalidad de las solicitudes presentadas, sino de aquellas que tienen vocación de ser conciliables. El Estado es condenado en aproximadamente el 49% de los casos, con lo cual el porcentaje de eficacia de la conciliación extrajudicial estaría realmente alrededor del 15% o 16%.

**Tabla 17. Cifras conciliación extrajudicial julio 2022 - junio 2023**

Mes	Pretensión	Acuerdos	Ahorro	No. de acuerdos	% conciliado	% ahorro
Julio	\$103.396.271.199	\$52.617.415.786	\$50.778.855.413	205	50,89%	49,11%
Agosto	\$7.927.014.881	\$4.539.847.531	\$3.387.167.350	155	57,27%	42,73%
Septiembre	\$13.460.394.822	\$6.110.729.289	\$7.349.665.533	138	45,40%	54,60%
Octubre	\$76.614.123.448	\$72.051.201.027	\$4.562.922.421	181	94,04%	5,96%
Noviembre	\$8.467.983.703	\$7.053.286.331	\$1.414.697.372	132	83,29%	16,71%
Diciembre	\$16.085.742.044	\$9.455.316.060	\$6.630.425.984	136	58,78%	41,22%
Enero	\$4.423.761.111	\$3.166.843.678	\$1.256.917.433	131	71,59%	28,41%
Febrero	\$8.688.309.426	\$6.670.694.289	\$2.017.615.137	133	76,78%	23,22%
Marzo	\$101.639.210.117	\$46.687.787.169	\$54.951.422.948	218	45,93%	54,07%
Abril	\$11.434.715.215	\$7.235.514.760	\$4.199.200.455	167	63,28%	36,72%
Mayo	\$23.152.970.475	\$11.944.172.353	\$11.208.798.122	239	51,59%	48,41%
Junio	\$23.701.487.473	\$18.503.984.055	\$5.197.503.418	230	78,07%	21,93%
Total	\$398.991.983.914	\$246.036.792.328	\$152.955.191.586	2.065	61,66%	38,34%

Fuente: Procuraduría General (2023, p. 335).

Buscar una explicación al bajo índice de acuerdos conciliatorios no resulta del todo sencillo, dada la cantidad de factores externos e internos que intervienen en el proceso. Sin embargo, de acuerdo con mi experiencia profesional como procurador judicial y un recuento de los estudios sobre el tema se pueden destacar como factores relevantes los siguientes:

- **La descongestión judicial como principal objetivo del mecanismo:** Desde la Ley 23 de 1991 y las que le siguieron la Ley 446 de 1998, la Ley 640 de 2001 y la Ley 2020 de 2022; ha sido constante encontrar como justificación central de la conciliación extrajudicial administrativa la descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En esta misma dirección, la conciliación se instauró en la Ley 1285 de 2009 como requisito de procedibilidad para ejercer el derecho de acción en la mayoría de los medios de control; lo cual implicó la creación de la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa y la ampliación de la planta de procuradores judiciales que intervenían ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Aunque la finalidad es loable, creemos que focalizar la regulación de la conciliación administrativa en la descongestión judicial ha hecho que se pierda su verdadera razón: la solución alternativa de conflictos. El bajo índice de

resultados, a pesar de las sucesivas regulaciones, parece haber llevado al legislador a abdicar de la pretensión de solucionar extrajudicialmente esta clase de conflictos, para reducirlo a un dique o talanquera que retrase el ingreso de demandas a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Es así como la conciliación administrativa se percibe por la mayoría de los ciudadanos y abogados como un escollo o etapa más que deben sortear para obtener el acceso a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y las entidades públicas como una oportunidad para reducir el ingreso de demandas en su contra apelando a la impericia de algunos letrados para sortear esta instancia. Incluso esta pretensión ha fallado, pues la demanda de justicia en esta jurisdicción desde 1993 ha crecido en un 300%, mientras que la oferta de funcionarios judiciales solamente aumentó en un 20% (Rojas, 2017).

- **La falta de presupuesto:** De acuerdo con las Memorias de Hacienda 2018-2022 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023), al 1 de julio de 2022, la deuda pública por concepto de pago de sentencias y conciliaciones ascendía a \$4,17 billones y se encontraban en trámite de reconocimiento solicitudes por un monto equivalente. El alto pasivo acumulado es un impedimento para el funcionamiento del Fondo de Contingencias previsto en el artículo 194 de la Ley 1437 de 2011, con el cual se pretendía centralizar el trámite de pago de sentencias y conciliaciones, para evitar la generación desmedida de intereses de mora.

La incapacidad para atender las obligaciones ya contraídas constituye un impedimento muy importante para la eficacia de la conciliación administrativa, pues la mayoría de las entidades públicas carecen de una apropiación presupuestal, que les permita anticipar mediante la conciliación el pronto pago de acuerdos conciliatorios, con los cuales se prevendría de manera real el daño antijurídico al Estado y al patrimonio público.

Por otra parte, la dilación en el pago de las conciliaciones refrendadas por la autoridad judicial desmotiva al ciudadano para renunciar al reconocimiento judicial de la integridad de sus pretensiones indemnizatorias. Además,

*La conciliación administrativa se percibe por la mayoría de los ciudadanos y abogados como un escollo o etapa más que deben sortear para obtener el acceso a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y las entidades públicas como una oportunidad para reducir el ingreso de demandas en su contra*



desacredita la finalidad del mecanismo alternativo de solución de conflictos en cuanto a que el pago de intereses moratorios hace ilusorio el objetivo de protección erario que se persigue con la conciliación extrajudicial.

- **El temor de los jueces para refrendar los acuerdos:** el escándalo de Dragacol es sin duda el caso de corrupción qué más ha afectado la eficacia de la conciliación extrajudicial administrativa. Hace 25 años (marzo de 1999) el Ministerio de Transporte reconoció por esta vía a la empresa Sociedad de Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe S.A. (Dragacol) el pago de alrededor de \$13 mil millones adicionales sin sustento legal ni probatorio. El vergonzoso episodio hace que los funcionarios de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a quienes corresponde la refrendación de los acuerdos logrados ante la Procuraduría General de la Nación, aborden su estudio con un desafortunado prejuicio en contra de las partes y del propio Ministerio Público. Así se puede advertir en el Auto del 19 de junio de 2000, Expediente 17909 del Consejo de Estado.

Tal circunstancia, sin embargo, no debe hacer perder de vista el hecho de que, a través suyo, se comprometen recursos del Estado, cuya *disposición no se puede dejar a la voluntad libertina de los funcionarios*, sino que requiere del cumplimiento de reglas y exigencias muy severas y precisas que impidan el uso de la conciliación para fines no previstos en la ley (cursivas del autor)

Concebir *a priori* el acuerdo conciliatorio como una “voluntad libertina” no es más que una exteriorización de lo que popularmente se ha conocido en el medio como el “síndrome de Dragacol” e incide sin duda alguna en la actitud hacia los acuerdos conciliatorios que son revisados con profunda desconfianza, especialmente cuando se trata de controversias contractuales, inclinando al operador judicial hacia la improbación. También desde la doctrina se reprocha la insuficiente motivación de los jueces, pero en sede judicial ese mismo acervo probatorio les resulta suficiente para proferir fallos condenatorios (García, 2015).

Se agrega a lo anterior que la refrendación judicial no contribuye en modo alguno a la descongestión judicial, pues implica el agotamiento de un trámite de mínimo tres meses, tal y como está previsto en el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022 más el tiempo que lleve desatar el recurso de apelación cuando se interponga contra la decisión que apruebe o impruebe el acuerdo.<sup>2</sup>

2 Durante la redacción de este artículo, la Corte Constitucional declaró inexistente el traslado a la Contraloría General de la República en Sentencia C-071 de 2024.

- **La posición reactiva de las entidades públicas:** El “síndrome de Dragacol” que afecta a los jueces en la refrendación también es un factor importante para que los miembros de los comités de conciliación de las entidades públicas no sean proclives a la posibilidad de una conciliación extrajudicial. Naturalmente las restricciones presupuestales ya señaladas son un factor importante, pero el miedo a las investigaciones de orden penal, fiscal, disciplinario y de repetición se constituyen en fuertes cortapisas a la voluntad del ente público de conciliar, aunque en sus análisis jurídicos y técnicos tenga la certeza de que existe una alta probabilidad de ser condenadas en sede judicial.

A pesar de la incorporación en la Ley 1437 de 2011 de figuras tales como la unificación y extensión de la jurisprudencia, para casos relacionados con prestaciones laborales; o la reiterada y pacífica línea jurisprudencial de responsabilidad objetiva por condición de garante respecto de conscriptos y privados de la libertad, los comités de conciliación continúan reacios a recomendar la autocomposición.

Se añade la estructura del trámite de conciliación dispuesta por la Ley 2220 de 2022, la cual retoma la normativa anterior a esta, en la cual la iniciativa corresponde por regla general al ciudadano, pues es el obligado a agotar el requisito de procedibilidad so pena de la caducidad del medio de control. Las entidades públicas prefieren limitarse a reaccionar a la solicitud del particular en lugar de proponer anticipadamente una fórmula de arreglo. Excepcionalmente entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio tienen como línea de acción tomar la iniciativa en casos de prestaciones laborales (de pequeñas cuantías).

---

*El procurador judicial ante la Jurisdicción de la Contencioso Administrativo ha carecido y actualmente carece de la facultad de administrar justicia de manera transitoria*

---

- **La carencia de verdaderas facultades de conciliador del procurador judicial.** El procurador judicial ante la Jurisdicción de la Contencioso Administrativo ha carecido y actualmente carece de la facultad de administrar justicia de manera transitoria, una característica esencial del conciliador contenida en el artículo 116 de la Constitución Política (1991), en concordancia con el artículo 13 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996).

Nótese como el acta que se suscribe no es un acto jurisdiccional, porque no tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial, ni presta mérito ejecutivo mientras no sea refrendado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Art. 113, Ley 2220 de 2022). Es por ello que algunos convocantes incurren en el error de solicitar la práctica de pruebas al procurador judicial

administrativo, creyendo que está revestido de alguna potestad jurisdiccional, cuando el artículo 107 de la Ley 2220 de 2022 señala claramente que lo único que le es permitido solicitar a las partes que aporten los medios de prueba que respalden el acuerdo.

El papel del procurador judicial quedó reducido a emitir un concepto sobre el acuerdo al cual lleguen las partes y los medios de prueba que ellos mismos alleguen, antes de enviarlo a control judicial. Así lo ha considerado el Consejo de Estado en la Sentencia del 30 de mayo de 2019, expediente 25000-23-37-000-2019-00216-01(AC), a propósito del estudio de la ocurrencia del fenómeno de la caducidad del medio de control:

(...) teniendo en cuenta que la disputa del actor también reside en que no se le corrió traslado para pronunciarse sobre la anotación realizada por la procuraduría judicial sobre la configuración del fenómeno de caducidad, **es menester recalcar que es el juez de la causa será el encargado de realizar el análisis de fondo del mismo y frente a la decisión que adopte, las partes del medio de control podrán presentar su postura sobre ello, por lo que no existe posibilidad para que el Ministerio Público [de] traslado para el pronunciamiento sobre una mera observación.** (resaltado del autor)

Incluso la posibilidad de proponer fórmulas de solución están mucho más limitadas que en un conciliador, puesto que el apoderado de la entidad pública está restringido a la recomendación que emita el comité de conciliación y defensa judicial. Salvo en aquellos casos en los cuales exista una decisión de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado, resulta difícil para el procurador judicial solicitar una reconsideración, sin mencionar la exigencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado de que existan elementos probatorios y de juicio suficientes para concluir que existe una importante probabilidad de condena de la Administración, como se expuso en el Auto del 3 marzo de 2010, expediente 37.644:

En este mismo sentido, ha manifestado la Sala, que la conciliación en materia contenciosa administrativa y su posterior aprobación deben estar respaldadas con elementos probatorios idóneos y suficientes respecto del derecho objeto de controversia, por estar en juego el patrimonio estatal y el interés público, de manera que, con el acervo probatorio allegado, el juez de conocimiento no tenga duda alguna acerca de la existencia de la posible condena en contra de la administración y que por lo tanto la aprobación del acuerdo conciliatorio resultará provechoso para los intereses de las partes en conflicto.

A lo sumo podría considerarse como un mecanismo de *facilitación* en la cual el procurador judicial orienta su actuación a reducir los obstáculos de

comunicación, para permitir que todas las partes expongan su versión de la disputa y expresen sus posiciones con el fin de que se puedan identificar rápidamente las áreas de acuerdo y desacuerdo entre las partes, que eventualmente serán llevadas a conocimiento de los jueces.

## El modelo actual: una conciliación con crisis de identidad

**D**esde que se estableció la posibilidad de conciliar los conflictos que se dirimen ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el mecanismo ha sufrido de una especie de “crisis de identidad”, pues la naturaleza del trámite ha sido definida por la doctrina y la jurisprudencia, desde tres perspectivas diversas que conceptualmente resultan contrapuestas: a) como mecanismo alternativo de solución de conflictos; b) como trámite prejudicial, y c) como procedimiento administrativo.

Decimos que estas discrepancias conceptuales generan una crisis de identidad, en cuanto que, al tener solamente algunos de los atributos de cada una de las perspectivas, termina incidiendo en la interpretación de la normativa y en el papel que debe cumplir el Ministerio Público dentro del trámite, lo cual contribuye de manera importante a su actual ineeficacia. En la Ley 2220 de 2022 se intenta concretar el trámite como un procedimiento administrativo especial, pero tal enfoque a nuestro juicio lo aleja del su verdadero propósito: ser un mecanismo alternativo de solución de conflictos. Brevemente se expondrán los pros y contras de cada una de estas perspectivas.

### Como mecanismo alternativo de solución de conflictos

En un Estado de derecho, la regla general para la solución de conflictos es acudir ante los jueces de la República. En el caso de la Jurisdicción de lo Contencioso

*En un Estado de derecho, la regla general para la solución de conflictos es acudir ante los jueces de la República. En el caso de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, este mecanismo formal se encuentra integrado por los jueces administrativos, los tribunales administrativos y el Consejo de Estado*



Administrativo, este mecanismo formal se encuentra integrado por los jueces administrativos, los tribunales administrativos y el Consejo de Estado.

Desde la perspectiva anterior, los doctrinantes entienden a la conciliación como un “mecanismo alternativo” que se emplea en varias legislaciones, entre ellas la colombiana, como sinónimo de mediación, en sentido estricto se considera a la conciliación como una forma particular de mediación en la que el tercero neutral e imparcial, además de facilitar la comunicación y la negociación entre las partes, puede proponer fórmulas de solución que las partes pueden o no aceptar según sea su voluntad, como lo estudió la Corte Constitucional en la Sentencia C-1195 de 2001.

Siguiendo esta misma decisión de la Corte Constitucional, la implantación de la conciliación, así como de otros mecanismos alternativos de solución de conflictos en los distintos sistemas jurídicos coincide con el logro de cuatro objetivos básicos comunes: facilitar el acceso a la justicia; proveer una forma más efectiva de solución a los conflictos; mejorar la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de los conflictos; y aliviar la congestión, la lentitud y los costos de la justicia estatal formal.

Ahora bien, en punto de la conciliación extrajudicial ante lo Contencioso Administrativo, podemos advertir que no cumple cabalmente con los objetivos perseguidos, en cuanto que se aleja de la pretensión de informalidad o de justicia autocompositiva, que es notorio cuando se utiliza la conciliación en otras áreas del derecho. La Ley 2220 de 2022 estableció un procedimiento totalmente reglamentado que comienza con la solicitud (artículo 101), la obligación de las partes de actuar por intermedio de abogado titulado e inscrito (artículo 100) y la posibilidad de impugnar casi todas las decisiones del procurador durante el trámite (artículo 114).

Por otra parte, como ya lo señalamos en el punto anterior, el procurador judicial ante la Jurisdicción de la Contencioso Administrativo no es un verdadero conciliador porque carece de la facultad de administrar justicia al estar sometido el acta de acuerdo a la refrendación judicial (artículo 113). No menos importante es el límite temporal de tres meses al que se somete el trámite y que impide en gran medida que se pueda desarrollar el proceso de diálogo con las partes, elemento esencial del papel del conciliador, teniendo en cuenta la dimensión sociológica de la conciliación como lo hace notar la literatura especializada. La forma del reparto es la conciliación misma, la cual puede ser entendida como una forma de negociación altamente estructurada. Con esto, la conciliación adquiere dos facetas,

una de carácter negocial y otra de carácter procedural (Rincón, 2013). Si el procurador judicial no puede acceder a quienes pueden tomar las decisiones de fondo en la conciliación (ciudadano afectado y comités de conciliación), la faceta negocial es a todas luces inexistente.

## Como trámite prejudicial

Desde que se institucionalizó la conciliación extrajudicial en un requisito de procedibilidad en el 2009, es recurrente encontrar en las normas reglamentarias y en las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado la definición del trámite como prejudicial. Esta acepción no es una intrascendencia lingüística, sino que permite inferir que quienes así la denominan la consideran una especie de *administración del proceso o evaluación neutral previa* que debe hacer el procurador judicial de la solicitud. Todo ello en razón a que se ha decantado el mecanismo como un medio, para prevenir que se congestione la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con demandas manifiestamente impertinentes. Argumentos que defienden esta posición son, entre otros:

- Es un mecanismo reglado que indica requisitos sustanciales específicos que debe contener la solicitud de conciliación, como presentarse a través de abogado con facultad expresa para conciliar, el agotamiento de la vía gubernativa si se demandan actos administrativos, las normas violadas y el concepto de violación tratándose de nulidad y restablecimiento del derecho, la enunciación del medio de control que se pretende ejercer.
- Al no ser el procurador judicial administrativo un verdadero conciliador, porque el acuerdo al que lleguen las partes requiere de refrendación judicial, su actividad esencialmente es prejudicial y no extrajudicial.
- El agotamiento del requisito de procedibilidad, así como la suspensión de términos de caducidad, se da por una sola vez; por ello, el juramento que debe contener la solicitud permite deducir que se trata de un trámite previo al acceso a la administración de justicia y no independiente, como lo sería en una conciliación extrajudicial.

Desde que se institucionalizó la conciliación extrajudicial en un requisito de procedibilidad en el 2009, es recurrente encontrar en las normas reglamentarias y en las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado la definición del trámite como prejudicial

- El Consejo de Estado fija los requisitos mínimos que debe contener el acuerdo de conciliación en lo Contencioso Administrativo y que deben ser tenidos en cuenta por el procurador judicial para emitir el concepto sobre el arreglo al cual lleguen las partes. Es decir que en esencia no es una autocomposición, porque las partes y el procurador judicial deben acatar el criterio jurisprudencial.

Sin embargo, algunos de estos planteamientos son refutados a través de decisiones ordinarias y de tutela donde se hace hincapié en la independencia de la solicitud de conciliación extrajudicial respecto de la demanda que se presenta ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que de manera alguna debe considerarse como una “predemand”, como se explicó en Auto del 27 de enero de 2005, expediente 27457, de la Sección Tercera del Consejo de Estado:

No es dado asimilar los alcances de la demanda con los de la solicitud de conciliación porque frente a la primera la ley exige el cumplimiento de una serie de requisitos cuya inobservancia conduce a su inadmisión e inclusive a su rechazo, en caso de desacato a la orden judicial de corrección, siendo uno de ellos la estimación razonada de la cuantía, con el propósito de determinar el trámite a seguir, mientras que la ley no exige ningún requisito formal de la solicitud de conciliación. Inclusive, puede no señalarse una cuantía en concreto en la solicitud, aunque regularmente sí se hace, pero con el fin de que la parte llamada a la conciliación tenga un parámetro para llegar a un acuerdo. Esa omisión de la ley se justifica porque la determinación del valor de la petición en la solicitud de conciliación judicial no tiene ningún efecto, ya que no vincula a las partes que convienen conciliar, ni traza los límites de la intervención del Ministerio Público, ni del juez, quien no tiene que referirse a la solicitud, al momento de pronunciarse sobre la legalidad y conveniencia del acuerdo para el Estado, es decir, no tiene que verificar la congruencia de lo conciliado con lo pedido.

Incluso, en un pronunciamiento de tutela, el Consejo de Estado señaló algunas subreglas que permiten determinar el alcance de la congruencia entre la solicitud de conciliación y la demanda judicial:

1. El deber de someter un asunto a conciliación extrajudicial se limita a aquellos asuntos que la permitan. Aquello sucede, por ejemplo, con los efectos patrimoniales relacionados con la expedición de un acto administrativo, pero no en materia de su legalidad.
2. La solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda no necesariamente deben ser coincidentes en sus textos, como si la conciliación dejase de ser un requisito y adquiere la categoría de demanda.

3. Basta que la demanda y la petición de conciliación resulten congruentes en el “objeto” del asunto para entender solicitada la reparación integral del daño invocado.
4. Si en la solicitud de conciliación extrajudicial se dejó de invocar en forma total un aspecto central del medio de control que se pretende ejercer, impide que se entienda agotado el requisito de procedibilidad. Aquello sucedería, por ejemplo, si en una petición de conciliación se solicitó que la administración admitiera su responsabilidad sobre unos hechos, pero no se discutió acerca de la indemnización del daño, o se solicite declarar un incumplimiento contractual pero no se demande el reconocimiento de los perjuicios causados, etc.
5. Si en cambio se hace referencia a mencionado aspecto central del medio de control, la manera como se formule en la conciliación extrajudicial no impide que el mismo pueda ser ampliado o modificado en la demanda.
6. En el ámbito probatorio, a pesar de que en la solicitud de conciliación deban anunciarse las pruebas que se pretenden invocar en la demanda, en esta podrán introducirse algunas no anunciadas, siempre y cuando las circunstancias que motivan esa conducta sean justificadas., como lo ha señalado el Consejo de Estado en la Sentencia del 27 de noviembre de 2014, expediente 11001-03-15-000-2014-02263-00(AC).

Al no tener las características esenciales para ser un trámite prejudicial, parece desproporcionado que en la Ley 2220 de 2022 se haya establecido la posibilidad de interponer recursos de reposición contra decisiones tales como la admisión de la solicitud o la decisión del procurador judicial de no convocar a audiencia de conciliación al considerar que el asunto no es conciliable (artículos 90 y 104), pues lo que realmente hay que proteger es el derecho de acceso a la administración de justicia, que solamente estaría en peligro con las decisiones de tener por no presentada la solicitud o el rechazo de plano (artículos 102 y 103), al no suspender el término de caducidad del medio de control.

*El legislativo se decantó por considerar a la conciliación administrativa un procedimiento administrativo especial que ahora está mucho más reglado que las preceptivas que le antecedieron*

## Como procedimiento administrativo

En un intento por superar el vacío normativo de la Ley 640 de 2001 y su Decreto Reglamentario 1069 de 2015 (que compiló el Decreto 1716 de 2009), justificado en la discrepancia de considerar su trámite por algunos como prejudicial,



remitiéndose al Código General del Proceso, y por otros como administrativo, y llenando los vacíos con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); la Ley 2220 de 2022, en su artículo 87 precisó que, en lo procedural, los vacíos se llenan en el siguiente orden: a) primera parte del CPACA, b) segunda parte del CPACA y c) Código General del Proceso de forma supletoria y cuando sea compatible.

De esta forma, pareciera que el legislativo se decantó por considerar a la conciliación administrativa un procedimiento administrativo especial que ahora está mucho más reglado que las preceptivas que le antecedieron; reforzando el argumento anterior, la naturaleza de servidor público que tiene el procurador judicial. Este esfuerzo no solventa de manera definitiva la crisis de identidad del mecanismo, pues le faltan atributos esenciales para ser considerado un procedimiento administrativo; por espacio, se enuncian los siguientes:

- Porque la conciliación, así sea con las restricciones que ya se comentaron, está definida constitucional (artículo 116) y legalmente (artículo 88) como un mecanismo alternativo de solución de conflictos. Es decir, no es una función administrativa, que es lo que justifica un procedimiento.
- Porque el procurador judicial bajo ninguna perspectiva puede considerarse como una autoridad pública. Su papel se supone es, ante todo, de mediador o facilitador de un mecanismo que por su esencia es autocompositivo. En esta línea, el Consejo de Estado precisó que no puede el procurador judicial negarse a tramitar una solicitud de conciliación, aunque considere que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es o no competente para conocer de un asunto, como lo precisó la Sentencia del 8 de junio de 2016, expediente 5000-23-42-000-2016-01977-01(AC), proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>3</sup>.
- Porque el trámite no concluye con un acto administrativo definitivo (entendido como una manifestación unilateral de la voluntad del procurador judicial) que sea susceptible de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. El trámite termina con la expedición de una constancia o por el vencimiento del término señalado por el Poder Legislativo independientemente de que se haya o no celebrado la audiencia o expedido la constancia por parte del pro-

<sup>3</sup> Señaló la alta corporación: “(...) En consecuencia, la procuradora cuarta judicial II para Asuntos Administrativos se excedió en sus facultades al declarar la falta de competencia y determinar cuál era la autoridad competente para conocer de la solicitud que presentó la demandante, pues como ya se dijo los jueces son los llamados a declarar su incompetencia para conocer del trámite de un proceso”.

curador judicial, como lo ha reiterado el Consejo de Estado, en su sentencia del 14 de abril de 2016, en el expediente 41001-23-33-000-2014-00263-01, promulgado por la Sección Primera.<sup>4</sup>

## Elementos para un diseño de macro para la conciliación administrativa concentrada

Intentar superar el modelo actual, en el cual el procurador judicial cumple más las funciones de un notario que de un conciliador, puede resultar complejo, por todas las razones expuestas anteriormente. No obstante, creemos que la regulación actual tiene piezas que permiten construir un modelo de política pública que mejore la eficacia de la conciliación administrativa, a través de la coordinación de las diversas entidades y permitiendo que el Ministerio Público cumpla un verdadero papel de conciliador. Este modelo no sería posible aplicarlo a muchos casos donde existe un debate jurídico y probatorio que forzosamente debe ser resuelto por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pero creamos que serviría para solucionar un importante volumen de casos en los cuales resulta evidente que se acude a la conciliación para prevenir un detrimento del patrimonio público. Por efectos de espacio, solo se presenta un marco general que podría contribuir con el diseño de esta propuesta.

Con la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia creamos que resulta posible que las entidades públicas, tanto nacionales como territoriales, creen un modelo que les permita tomar la iniciativa en las conciliaciones extrajudiciales y presentar propuestas concretas de conciliación, por lo menos en dos eventos previstos en la Ley 2220 de 2022: a) casos con alta probabilidad de condena y b) casos en los cuales existen sentencias de unificación o jurisprudencia reiterada sobre la materia.

4 Explicó la providencia lo siguiente: "Cabe resaltar que el hecho de que el actor no tuviera en su poder la constancia referida no lo imposibilitaba para acceder a la Administración de Justicia, ya que la Ley le permite tener por cumplido el requisito de procedibilidad cuando el trámite de la conciliación prejudicial no se puede completar dentro de los tres meses establecidos en el ordenamiento jurídico, ya sea porque no se logró celebrar la audiencia de conciliación en dicho lapso o porque la Procuraduría no expidió las constancias en tiempo."

Para desarrollar este propósito en el intento de construir una política pública de conciliación administrativa extrajudicial, se propone la siguiente hoja de ruta:

1. Que los comités de conciliación de las entidades públicas efectúen su estudio y evaluación de los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado. Esta función ya está dispuesta el artículo 120 de la Ley 2220 de 2022.
2. Que, con fundamento en ese estudio, cada entidad realice una proyección de las contingencias en curso y futuras, no las de sentencias y conciliaciones en firme como se hace en la actualidad, pues esas no son deudas contingentes sino obligaciones claras, expresas y exigibles. Lo contingente, siguiendo la definición de la Real Academia de la Lengua, es aquello que no constituye una certeza, sino una posibilidad “que puede o no suceder” (Real Academia de la Lengua, 2023). Es decir, la reglamentación actual del Fondo de Contingencias.
3. Para determinar ese riesgo o peligro de condena para la entidad pública, las entidades pueden utilizar diversas metodologías de cálculo. Por ejemplo, el de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado denominada “Modelo Probabilístico del Éxito de las Demandas en Contra del Estado” (Quantil S.A.S, 2013), o las del Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominadas “Metodología Valoración del Pasivo Contingente por Sentencias y Conciliaciones Judiciales en contra de las Entidades Estatales” y “Metodología de los Aportes al FCEE por Sentencias y Conciliaciones Judiciales en contra de las Entidades Estatales”, que se encuentran incorporadas en la Resolución 2159 de 2020.
4. Una vez determinado el nicho de asuntos contingentes conciliables y la proyección del presupuesto público, se sometería a la aprobación de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de que cada entidad tenga la certeza del presupuesto disponible para proceder a fijar las directrices institucionales tendientes a elaborar la propuesta de conciliación concretando los eventuales destinatarios.
5. Con la certeza en cuanto a la existencia de recursos en el Fondo de Contingencias tratada en la Ley 448 de 1996 y en concordancia con el artículo 194 de la Ley 1437 de 2011, la propuesta de conciliación concentrada definida por cada entidad serviría de insumo para instalar mesas de trabajo en las cuales participen, además de la entidad proponente, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, la Contraloría General de la República en el caso de entidades de orden nacional o las contralorías territoriales y la Procuraduría General de la Nación en su función de conciliador.

6. De las mesas de trabajo surgiría una propuesta final debidamente aprobada por todos los actores, que permitiría convocar a conciliación a los ciudadanos destinatarios, por intermedio de la Procuraduría General de la Nación en su calidad de verdadero conciliador. En efecto, si observamos el actual perfil constitucional y legal de la entidad, cuenta con la garantía de imparcialidad en la relación Estado-ciudadano; algo que no podría predicarse de otras entidades, como la ANDJE, la cual precisamente fue constituida para decantarse a favor de las entidades públicas.
7. Los acuerdos conciliatorios que se lograran en este modelo no requerirían de refrendación judicial, con lo cual el Ministerio Público sería un verdadero conciliador, ya que estaría realmente desarrollando una función de administración de justicia en los términos del artículo 116 de la Constitución Política y resultaría verdaderamente eficaz para lograr el objetivo de la descongestión judicial.
8. En cuanto a los casos que no puedan ser abordados dentro de la metodología que se acaba de enunciar, resultaría plenamente aplicable el procedimiento administrativo que actualmente regula la Ley 2220 de 2022, con fines de agotamiento del requisito de procedibilidad.

## Beneficios

**N**aturalmente, en este artículo se trata de plantear un esbozo general, que puede ser mejorado y afinado, pero se considera que, de ser posible su implementación, el patrimonio público y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tendrían importantes beneficios, palpables de manera concreta en casos tales como:

- La reducción de conflictos relacionados con la unificación y la reiteración de jurisprudencia en el reconocimiento de prestaciones laborales de grandes grupos de empleados que integran la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, la Caja de Retiro de la Fuerzas Militares y aún todavía en el caso de docentes del sector público, tanto nacional como territorial. También impactaría de manera importante en muchos casos de reliquidación pensional para los afiliados al régimen de prima media. Por referir un par de casos, la ANDJE reportó que, entre los años 2016 a 2023, se han presentado un total de 278.323 demandas laborales y 342.820 demandas pensionales; muchas de ellas de asuntos sin duda conciliables extrajudicialmente con la metodología propuesta (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2023).



- La descongestión de conflictos relacionados con la responsabilidad objetiva del Estado cuando cumple la condición de garante, como en los casos de los conscriptos y los privados de la libertad. Obsérvese cómo, de acuerdo con la ANDJE, en el 2023 cursaban 2.599 procesos por lesiones accidentales o fortuitas de conscriptos, que bien podían ser conciliadas de manera concetrada, con la metodología propuesta (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2023).
- La reducción sustancial tanto de capital como de intereses moratorios que afectan el erario, la descongestión administrativa en el pago de sentencias en firme (que en algunas entidades ya se encuentra en el orden de 3, 4 o incluso 5 años de dilación) y evitar las nocivas consecuencias de eventuales procesos ejecutivos por esta causa.

## Referencias

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2023). *Informe de litigiosidad*. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Auto (2010, 3 marzo). Consejo de Estado, Sección Tercera (M.P. Mauricio Fajardo Gómez). Expediente 37.644.

Auto (2005, 27 de enero). Consejo de Estado, Sección Tercera (M.P. Ruth Stella Correa Palacio). Expediente 15001-23-31-000-2003-01254-01(27457).

Auto (2000, 29 de junio). Consejo de Estado, Sección Tercera (M.P. Alier Eduardo Hernández Hernández). Expediente 17909.

Decreto 1069 de 2015. (2015, 26 de mayo). “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”. Ministerio de Justicia y del Derecho.

<https://www.minjusticia.gov.co/normatividad-co/Documents/DUR2024/Decreto-Union-MJD-Integrado-24-04-2024.pdf>

Drucker, P. (1989). *El ejecutivo eficaz*. Barcelona: España.

García, P. (2015). ¿Por qué los jueces no aprueban las conciliaciones administrativas? Garantismo judicial y deficiente gestión procesal de las entidades. *Revista de Derecho Público*, No. 34.

Ley 2220 de 2022. (2022, 30 de junio). “Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 52.081.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2220\\_2022.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2220_2022.html)

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Congreso de la República. Diario oficial No. 47.956.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

Ley 640 de 2001. (2001, 5 de enero). “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 44.303.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0640\\_2001.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0640_2001.html)

Ley 446 de 1998. (1998, 7 de julio). “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”. Congreso de la República. Diario oficial No. 43.335.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0446\\_1998.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0446_1998.html)

Ley 270 de 1996. (1996, 15 de marzo). Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Congreso de la República. Diario oficial No. 42.745.

[http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0270\\_1996.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html)

Ley 23 de 1991. (1991, 21 de marzo). “Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 39.752.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6546>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Memorias de Hacienda 2018-2022*. Imprenta Nacional.

Procuraduría General. (2022). *Informe de Gestión al Congreso de la República 2021-2022*. Imprenta Nacional.

Procuraduría General. (2023). *Informe de Gestión al Congreso de la República 2022-2023*.

Quantil S.A.S. (2013). *Modelo probabilístico del éxito de las demandas en contra del Estado*. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Real Academia de la Lengua. (2023). *Diccionario de la lengua española*. Real Academia de la Lengua.

Resolución 2159 de 2020. (2020, 13 de noviembre). "Por la cual se establecen las metodologías para la valoración de pasivos contingentes judiciales y para el cálculo de los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales por concepto de los procesos judiciales que se adelantan en su contra y, que conforman una sección del Presupuesto General de la Nación". Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diario oficial No. 51.497.

[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter>ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-153520](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter>ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-153520)

Rincón, A. (2013). Sobre una teoría trialista de la conciliación. *Dixi*, 15(18), pp. 101-111.

Rojas, G. (2017). La conciliación prejudicial administrativa como requisito de procedibilidad en la jurisdicción administrativa. *IUSTA*, No. 47, pp. 119-142.

Sentencia (2016, 8 de junio). Consejo de Estado, Sección Quinta (M.P. Alberto Yepes Barreiro). Expediente 25000-23-42-000-2016-01977-01(AC).

Sentencia (2016, 14 de abril). Consejo de Estado, Sección Primera (M.P. María Elizabeth García González). Expediente 41001-23-33-000-2014-00263-01.

Sentencia (2014, 27 de noviembre). Consejo de Estado, Sección Quinta (M.P. Alberto Yepes Barreiro). Expediente 11001-03-15-000-2014-02263-00(AC).

Sentencia C-1195/2001. (2001, 15 noviembre de 2001). Corte Constitucional (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).





# Función Pública

---

5

---

# Testimonios del cambio

---



# Experiencia de vida de un servidor público con discapacidad

**Tomás Antonio Guzmán Posada**

Auditoría General de la República (AGR)

Tecnólogo 02 Recursos Físicos

Correo electrónico: [taguzman@auditoria.gov.co](mailto>taguzman@auditoria.gov.co)





**M**i nombre es Tomás Antonio Guzmán Posada, persona en condición de discapacidad auditiva neurosensorial bilateral congénita e irreversible, cofosis en el oído derecho e hipoacusia severa a profunda en el oído izquierdo, con una calificación de la Secretaría de Salud del 34,5% y de la Junta Nacional de Invalidez del 41,78%. Tengo dos implantes auditivos *cross bluetooth* adaptados y me comunico a través de la labiolectura.

La discapacidad es una experiencia que vive cada persona desde su entorno. Hace muchos años tenía mucho miedo de enfrentar la vida; sentía que no estaba preparado para afrontar sus retos. Algo que me aterraba era ver cómo las personas se podían comunicar sin mirar al rostro; pensé que esto podría ser un obstáculo y me deprimía constantemente.

Entre más me enfrenté a la vida, más problemas tenía y me llené de valor. Mis estudios académicos en el bachillerato eran aceptables; ya en la universidad fue diferente: había perdido a mis padres, mis progenitores, y el cuidador de una persona con discapacidad es fundamental para su desarrollo y crecimiento. Mi padre se esforzó mucho para que aprendiera a hablar, algo que se me dificultaba, y con terapias de lenguaje fui mejorando mi forma de comunicarme.

Con mucho esfuerzo y dedicación, logré sacar adelante mi grado como profesional en Administración de Empresas en el Politécnico Grancolombiano. Posteriormente, me ubiqué en una empresa del sector del retail (supermercados), cuyos dueños, quienes por su nacionalidad española se sensibilizaron de mi condición y me dieron la oportunidad, creyendo en una persona con discapacidad. Trabajé con ellos 8 años y llegué a ocupar un puesto que ni yo pensé lograr desempeñar como administrador; sin embargo, eventualmente vinieron los cambios y desafortunadamente comenzó mi inestabilidad laboral.

Tuve 17 años de vida laboral inestable con las dificultades que esto conlleva. Fueron tiempos muy difíciles, con una hija enferma de un cáncer que resultó en discapacidad; mi hija falleció después de varios años de batalla. A través de este proceso anduve 14 años que me llevaron a aprender de la perseverancia y resiliencia de mi hija, a quien siempre llevaré en mi corazón.

Es mi deseo compartir, a continuación, mi experiencia como servidor público, y contar con mucha alegría que el sector público se viene adaptando y aceptando a las personas con discapacidad como seres humanos capaces de aportar y ser productivos para la sociedad y no una carga para el estado colombiano.

En el 2021 pasó algo grandioso en mi vida que le dio un giro de 360 grados: ingresé a una entidad del Estado donde me adapté y fui aceptado, encontrando una

maravillosa oportunidad de aportar todos mis conocimientos al país. Esta entidad me acogió y me brindó con todos los ajustes razonables lo que necesitaba para poder ejercer mis funciones y dar lo mejor de mí.

Actualmente me encuentro apoyando la construcción de una sana política de inclusión de género que incluye a la discapacidad. Es un total reto sacar adelante políticas de este tipo.

Generar espacios de inclusión para personas con discapacidad hace necesario entender y conocer la discapacidad en Colombia. Para el diseño de la Política Institucional de Inclusión, la primera tarea fue revisar los once (11) procesos con los que cuenta la Auditoría General de la República (AGR), con sus respectivos procedimientos, que a la fecha son ochenta (80).

Se encontró que la entidad puede contratar a personas con discapacidad y, mejor aún, sus procesos se pueden adaptar a las siete (7) discapacidades contempladas por el Estado colombiano. Es relevante mencionar que, para dar este gran salto para la población con discapacidad, hay que generar un cambio de mentalidad frente a la misma y, a la vez, educar a las personas con discapacidad para asumir este gran reto.

Cada una de las siete (7) discapacidades dispone de habilidades y destrezas que permiten a la entidad mejorar su desempeño y productividad.

Los beneficios que trae contratar a una persona con discapacidad para la AGR son las siguientes:

- Mejora la productividad: Al emplear a una persona con discapacidad, se contribuye a mejorar la productividad en la entidad ya que son innovadores y eficaces en hacer las tareas.
- Reduce rotación de personal: Se establecen desafíos personales en los puestos que desempeñan.
- Son responsables, perseverantes y establecen línea de carrera a largo plazo; se esfuerzan por construir.
- Mejora el clima laboral de trabajo.
- Destrezas únicas: Cada discapacidad se caracteriza por cualidades únicas, innatas. Quienes tienen síndrome de Down desarrollan muy bien tareas repetitivas; las personas con discapacidad fisiomotor pueden hacer laborales que requieren estar mucho tiempo en un solo lugar, y las personas con discapacidad visual trabajan mejor en lugares oscuros que el resto de las personas.



- Influir en otras entidades para incentivar las buenas prácticas de inclusión de personas con discapacidad.
- La inclusión laboral de personas con discapacidad genera respeto, compromiso, diligencia, excelencia y disciplina valores corporativos.

## Los valores corporativos promueven la equidad

**E**l modelo social de discapacidad presenta muchas coincidencias con los valores que sustentan a los derechos humanos y aquellos que corresponden a la entidad; estos son: honestidad, respeto, justicia, compromiso, excelencia, disciplina y excelencia (esta última entendida como autonomía “en el sentido de desarrollo del sujeto moral” que exige, entre otras cosas, que la persona sea el centro de las decisiones que le afecten); además, la igualdad “inclusiva de la diferencia”, inherente a todo ser humano (la cual requiere de la satisfacción de ciertas necesidades básicas), y la solidaridad y empatía con las diferentes personas que integran la entidad.

Son principios que persiguen un mismo objetivo: que las personas con discapacidad puedan tener iguales oportunidades que el resto de las personas en el diseño y desarrollo de sus propios planes de vida; valores consagrados que la AGR puede incorporar.

## A manera de conclusión

**L**as personas en condición de discapacidad enfrentan situaciones difíciles para convivir en sociedad, pero una de las mayores es la discriminación, la cual impide formar parte integral y en equidad de la sociedad, generando sus propios ingresos, siendo productivos, abandonando su condición de ser interpretados como una carga para el Estado y para la sociedad.

El éxito de la presente formulación de Política Institucional de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad requiere tener en cuenta estos aspectos que son propuestas de inserción:

- Promover la participación, garantizando la diversidad y la equidad en la inclusión laboral para las personas con discapacidad.
- Una vez diseñado el modelo, se debe revisar permanentemente.

- Cuidar la salud mental de las personas con discapacidad y las personas que interactúan con ellas.
- Garantizar la responsabilidad con la diversidad, equidad e inclusión.
- Enfocarnos en el desarrollo de la entidad, su dinámica, y en cumplir con la misión y propósito por el cual fue creada la AGR.
- Generar impacto social.

La AGR, como actor público en la sociedad colombiana, busca transformar esta realidad y avanzar hacia un escenario de convivencia más equitativo e igualitarios para todos y todas. Ingresar a la AGR es lo más maravilloso que me ha sucedido: la gente me recibió con mucho cariño, me han permitido desarrollar mis habilidades con la convicción de un compromiso grande, hacer las cosas bien; esto implica darles más oportunidades a las personas con discapacidad, no podemos fallar.

La perseverancia se convierte en la ruta a seguir, el camino, la luz al final del túnel. Por ello invito a todas las entidades a perder el miedo de contratar personas con discapacidad, ya que todos los días estamos dispuestos a dar lo mejor por este maravilloso país. Personalmente estoy *en un sueño del que no quisiera despertar*.



# Función Pública

---



# Formalización y dignificación del empleo público en mi pueblo

**Edilma Andrade Torres**

Alcaldía de La Cruz (Nariño)

Jefe de Control Interno

Correo electrónico: edilmaandrade59@yahoo.es



## María Marleny, la contratista de La Cruz

**M**aría Marleny lleva trabajando en el hospital de mi pueblo, Samaniego (Nariño), desde el 2001. Durante sus primeros años en mi pueblo, esta entidad no exigía la cotización de salud ni pensión; sin embargo, a partir del 2008, ya era un requisito cotizar como independiente para elaborar la respectiva cuenta de cobro. En sus primeros días de trabajo, María Marleny no tenía la mínima idea de cómo manejar un computador y así duró algunos meses. Recuerdo su primera semana de trabajo: tiritaba al colocar sus manos en el teclado y creía que iba a dañar el computador y le harían pagarlo. Trabajaba en el área de Facturación del hospital, en el que alternaba turnos diarios y nocturnos.

María Marleny, madre cabeza de familia y viuda con tres hijos varones, fue aprendiendo códigos, procesos y procedimientos del área “pasito a pasito”; cada mes teníamos que armar las cuentas de cobro para presentar a las EPS, para cobrar los servicios prestados por la ESE, cuentas grandes y expedientes que medían de 50 a 70 centímetros aproximadamente y sin normas de archivo, armados con alambres para que no se desbarataran hasta llegar a la ciudad de Pasto para su presentación.

Esta, su primera “chamba”, era lo máximo soñado para María Marleny, quien entonces tenía que colaborar en esa pequeña oficina así no estuviera de turno; tanto que los últimos tres días de cada mes tenía que estar armando cuentas, le tocara o no turno, mientras que los facturadores debíamos estar ahí pendientes para conservar nuestro trabajo como contratistas. Éramos cuatro facturadores: tres operábamos de día y uno en la noche. El salario como contratista del 2001 era por un valor de trescientos mil pesos (\$300.000); no sé si sería el mínimo legal, pero lo cierto es que eso pagaban. Recuerdo que, pasados unos ocho meses, ya teníamos confianza en el trabajo que hacíamos; los ciudadanos que hacían la fila para facturar ya no nos gritaban “afanen entumidas, si no pueden, renuncien”. Fue entonces cuando nos animamos a ir donde nuestro jefe inmediato para rogarle que nos ayudara a hablar con el gerente y nos aumentara el salario en unos cincuenta mil pesos \$50.000; al escuchar nuestro ruego nos respondió lo siguiente “si quieren, sigan trabajando por lo acordado, o si no, detrás de ustedes hay cientos de hojas de vida, buscando el trabajo que ustedes tienen”. Salimos desanimadas por no lograr nuestra expectativa y, a la vez, agradecidas con Dios por la oportunidad del trabajo.

Transcurría el 2002 cuando el alcalde de mi pueblo me envío a trabajar a una escuelita, donde mi salario era por ochocientos mil pesos (\$800.000) mensuales; es

decir por casi el triple de lo que ganaba en el hospital, sin trasnochar y trabajando medio tiempo. Después de un tiempito en la docencia pasé a otra entidad por cinco años como auxiliar administrativa, ganando prestaciones sociales. Luego regresé a mi pueblo como directora municipal de Salud ya que me había superado profesionalmente mientras era auxiliar administrativa. Posteriormente regresé a Pasto a trabajar en cargos de mayor rango y hoy por hoy soy una funcionaria pública que brinda asesoramiento gratuito sobre la formalización y dignificación del empleo público en entidades territoriales. En las entidades conformamos el equipo técnico, hacemos el estudio jurídico, el análisis financiero, revisamos muy bien el marco fiscal a corto y mediano plazo, estudiamos debilidades y fortalezas, hacemos un estudio de cargas laborales (conocimiento empírico), y de ahí vamos formulando la propuesta. Seguimos los pasos y momentos para determinar qué porcentaje nos alcanza para dar aumentos a la planta de personal, los cuales realizamos gradualmente para cuantos cargos misionales vamos a formalizar por cada vigencia. Cuando se quiere, se puede; no hay nada imposible en el mundo.

Para el inicio de la vigencia 2024, María Marleny continuaba trabajando como facturadora en el hospital de mi pueblo, vinculada como contratista, siendo la persona que enseña a los nuevos facturadores que los contratan, lo cual no hace nadie intravinculado a la plata de personal con nombramiento, ni en plata temporal, ni en provisionalidad, nadie en esa dependencia de carrera administrativa. María Marleny sigue armando cuentas para presentar a las EPS los últimos días de cada mes, se ha convertido en la dura de facturación, su carácter ya es más duro por el cansancio del trabajo, y aún con sus más de 60 años no le alcanza a cubrir las semanas requeridas para iniciar su proceso pensional, toda vez que sus primeros años no cotizó ni tampoco la entidad se lo exigió.

María Marleny sigue como contratista: ni un solo año ha disfrutado vacaciones, ni un solo año ha podido siquiera irse de paseo a la laguna de la Cocha en el Nariño mismo; no disfruta de su prima semestral ni prima de Navidad y solo alcanzó a educar a uno de sus tres hijos. María Marleny sigue en su trabajo con su gran entrega y dedicación; no la han podido despedir por estar en un periodo prepensional y amparada como mujer cabeza de familia (ya que ha sido viuda desde que sus hijos eran niños pequeños), así, sigue vinculada como contratista. Esto no es un cuento, es una realidad y pasa en muchas partes de Colombia, en todas las entidades, inclusive en mi pueblito hermoso, Samaniego.

Cuando cuentas con un trabajo digno, cuentas con el dinero para pagar el crédito de tu casa o tu carro, y no tienes que estar consiguiendo cada mes para pagar tu planilla del SGSSS. Cuando tienes un empleo digno, llegas feliz a trabajar, tu aporte institucional es representativo y brindas servicios a los ciudadanos con calidad, eficiencia y oportunidad.



A pesar de que las normas vienen desde años atrás como lo es la Ley 901 de 2001 (para formalizar los empleos públicos) y a pesar de lo consagrado en el ordenamiento jurídico y en las sentencias judiciales de las altas cortes, no se acata el cumplimiento normativo ya con lo dispuesto en las circulares conjuntas No. 100-005 del 29 de diciembre de 2022 y No. 01 del 5 de enero de 2023, en la Circular No. 001 de la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y en la Circular Externa 2023RS005458 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, ni con lo establecido en el artículo 82 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, previsto en la Ley 2294 de 2023. Podemos así ver que es bajo el reporte de cargos en plantas temporales, porque hay muchas entidades que prefieren seguir tercerizando el empleo público, en muchos casos, con gran vulneración de los derechos de los trabajadores.

Podemos ver entidades con estudios técnicos realizados con mucha dedicación, acorde a las necesidades de cada entidad, los cuales dieron sus primeros pinitos en la formalización del empleo público, así sea aumentando en un dos o tres por ciento la plata de personal, tal como ocurre en municipios del departamento de Nariño de sexta categoría con poco presupuesto; sin embargo, estos se encuentran en proceso de cumplir con los lineamientos de la Función Pública. En este panorama, también encontramos otros mandatarios que prefieren seguir con sus 100 o más contratistas de sus pequeñas alcaldías, haciéndose los de la vista gorda para seguir incumpliendo el ordenamiento jurídico, quizás escudándose en que no encontraron avances en su informe de empalme. De esta manera, vamos a tener muchas María Marlenys en Colombia que, en el mejor de los casos, son personas que se mantuvieron en la entidad, así sea como contratistas, donde tuvieron que aceptar todo por conservar su trabajo y le vulneraron todos sus derechos. Si revisamos las plataformas del SECOP y plataformas del SIA OBSERVA, observando los reportes de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, podemos ver que estas listas son bastante gruesas y la mayoría por un término de cuatro a seis meses, y así vienen desde años atrás.

Para evitar que en Colombia existan más personas como María Marleny, citaré las siguientes prohibiciones de la existencia de nóminas paralelas asociadas bajo la figura contractual de la prestación de servicios. Por ejemplo, el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 determina que “en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales”. Así, los contratistas estatales son simplemente colaboradores episódicos y ocasionales de la Administración, quienes brindan el acompañamiento transitorio a la entidad contratante sin que pueda predicarse de su vinculación algún ánimo o vocación de permanencia.

Una interpretación preliminar del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 permitiría concluir que es posible la celebración de este contrato para la ejecución

de cualquier objeto que tenga relación con la Administración o funcionamiento del organismo. Lo cierto es que el contenido obligacional se circunscribe a una prestación de hacer, es decir, la realización de actividades o el despliegue de alguna acción o conducta.

La Corte Constitucional, en diferentes pronunciamientos como en la Sentencia T-903 de 2010, advirtió que los contratos de prestación de servicios pueden ser utilizados para esconder una verdadera relación laboral y con ello desconocer los derechos laborales: “Si bien los contratos de prestación de servicios excluyen cualquier tipo de relación laboral, es claro que en algunas ocasiones el mismo es utilizado tanto por empleadores privados como públicos para distraer la configuración de una verdadera relación laboral y el pago consecuente de las prestaciones que se originan en este tipo de relación”.

En el mismo sentido, el alto tribunal constitucional, mediante la Sentencia T-388 de 2020, hizo un llamado de atención y advirtió sobre el abuso de este tipo de contrataciones por parte de los poderes públicos con el fin de enmascarar verdaderas relaciones laborales y evadir el pago de prestaciones sociales.

En ese orden, la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 9 de septiembre de 2021, resaltó lo expuesto por la Corte Constitucional para el cese del uso indiscriminado de los contratos de prestación de servicios por parte de los entes estatales: “A pesar de las constantes advertencias y recomendaciones de la Corte Constitucional para que los entes estatales cesen el uso indiscriminado de la contratación por prestación de servicios, esta práctica no solo persiste, sino que se ha extendido”. Tanto así que el alto tribunal ha llegado a señalar en algunos fallos de tutela que la Administración “viola sistemáticamente a la Constitución” cuando emplea de forma excesiva este tipo de contratos, pues “desconoce las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra”.



En nuestro próximo número de la Revista Bio-Administración Pública, sobre las transformaciones en la administración pública, podrá encontrar artículos sobre temas como:

- La administración pública y las transformaciones del Estado
- Gestión del cambio en las administraciones públicas
- Transformación organizacional de la administración pública
- Transformación digital de las administraciones públicas
- Talento humano y procesos de formación para la administración pública
- Teletrabajo y entornos colaborativos en la administración pública
- Planificación de largo plazo para la infraestructura pública
- Instituciones para la gobernanza colaborativa
- Modernización de la gestión pública
- Mujeres líderes en el sector público
- Procesos de autonomía territorial
- Innovación en la administración pública
- Transición energética y administración pública
- La administración pública y su relación con los medios de comunicación y las redes sociales

Para mayor información sobre la convocatoria y postulación de artículos, por favor, escribir al correo electrónico:

[revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co](mailto:revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co)



2

# BIO Administración Pública

Revista institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública



Visítanos o escríbenos



Para más información sobre la revista, puede escribir a:  
[revista-bioadminuracionpublica@funcionpublica.gov.co](mailto:revista-bioadminuracionpublica@funcionpublica.gov.co)