

3

Diciembre 2024



BIO Administración Pública

Revista Institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública

Reorganización de las administraciones públicas para la paz y la vida



Función Pública

66 AÑOS

Artículo del Sr.
Presidente de la
República,
Dr. Gustavo
Petro




BIO Administración
Pública

Revista Institucional del
Departamento Administrativo de la Función Pública

ISSN 2981-7161
Bogotá, D.C., Colombia
Enero 2024, No.1

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

Comité directivo

Paulo Molina Bolívar

Director (e)

Jesús Hernando Amado Abril

Subdirector

Lidoska Julia Dolores Peralta Prieto

Secretaria general

Aura Isabel Mora

Directora de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Paulo Molina Bolívar

Director de Gestión del Conocimiento

Gerardo Duque Gutiérrez

Director de Desarrollo Organizacional

Luz Daifenis Arango Rivera

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Armando López Cortés

Director Jurídico

Jorge Iván De Castro Barón

Jefe de Oficina de Control Interno

Valentina Ochoa Mayorga

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Alveiro Tapias Sánchez

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Jhon Ricardo Morales Franco

Jefe Oficina de Tecnologías de la Información
y las Comunicaciones

Comité editorial y de publicaciones

Jesús Hernando Amado Abril

Director de la revista

Comité editorial

Sandra Milena Gutiérrez Castaño

Jorge Artistizá bal Rodríguez

Paulo Alberto Molina Bolívar

Alveiro Tapias Sánchez

Valentina Ochoa Mayorga

Fabio Alberto Gil Bolívar

Melissa Pacheco Pérez

Norberto Cristancho Prieto

César Augusto Arciniegas Beltrán

Fabio Alberto Gil Bolívar

Editor

Oficina Asesora de Comunicaciones

Fabio Alberto Gil Bolívar

Revisión de forma y corrección de estilo

Oficina Asesora de Comunicaciones

Norberto Cristancho Prieto

Corrección de estilo

César Augusto Arciniegas Beltrán

Diseño, diagramación, portada

Oficina Asesora de Comunicaciones

Carrera 6 n.º 12-62,

Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador:

601 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Bogotá, D.C., Colombia.



Contenido

El cambio es por una administración pública siempre al servicio de la vida y de la paz 9

Gustavo Francisco Petro Urrego

Transformar las administraciones públicas para las vidas y las paces 13

Paulo Alberto Molina Bolívar

Editorial 19

Jesús Hernando Amado Abril



BIOADMINISTRACIÓN PÚBLICA 26

Una política exterior progresista: la voz de Colombia en el mundo por la búsqueda de la paz global 27

Luis Gilberto Murillo Urrutia

Inteligencia artificial, gobierno inteligente y ciberseguridad en el sector público de Colombia 31

Milton Ricardo Ospina Díaz

Elvia Nancy Ospina Díaz

Bioadministración y cambio social: 12 pilares para una nueva era en la gestión pública 49

Edwin Tovar Briñez

Justicia para la paz y la vida 67

Jorge Enrique Vallejo Jaramillo

La vocación del servidor público en la bioadministración 77

Sandra Catalina Moreno Cabezas

Ricardo Rincón Rincón

El derecho urbano con rostro humano: una perspectiva desde Nussbaum 87

Víctor David Lemus Choís





2

TERRITORIO Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 106

Procesos de autonomía territorial departamental 107

Didier Tavera Amado

La transformación digital en las entidades territoriales 119

Marlon Sierra Baquero

Transformación digital en las administraciones públicas: modernización y eficiencia en el siglo XXI 133

Michel Sierra Navarro

La palabra (Pütchikalü) como estrategia de resignificación educativa, comunitaria y territorial 141

José Ildemar Ipuana



3

GOBIERNO DEL CAMBIO 150

Mujeres líderes en el sector público colombiano: una mirada desde el DANE 151

B. Piedad Urdinola Contreras

Inclusión y diversidad en el empleo público 161

Francisco Camargo Salas

Juntémonos para tejer lo público: estrategia de diálogo incluyente del DAFP 189

Aura Isabel Mora, Adriana Marcela Londoño y Maryuri Castaño

La bioadministración pública desde la interseccionalidad: una mirada con enfoque territorial 199

Sandra Milena Gutiérrez Castaño

Enfoque diferencial en los territorios: hacia un modelo de planeación y gestión inclusivo 211

Luz Dayfenis Arango Rivera

Desarrollo socioeconómico de las madres cabeza de hogar víctimas del conflicto armado 227

Iraida Inés Julio Acosta

Yiseth Paola Ospino Julio

Género y trabajo: una perspectiva legal y social de la brecha salarial de género en Colombia 241

Jaissa Daviana Barrera Liñán
María Fernanda Chavarro Tesillo
Rosibel Yiseth González Jiménez
Maite Rocío Cañate Barreneche

Neurociencia para la paz y la vida en la administración pública 259

Andrés Mauricio Ponce Correa

La paz y la vida en el marco de la Educación para la ciudadanía, la reconciliación socioemocional, antirracista y para el Cambio Climático (CRESE) 273

Angélica Beatriz Briceño Supelano
Ramón Alfredo Rubiano Pedroza
Saúl Alfonso Vanegas Prada

El seguimiento más allá del reporte 291

Gabriela Benavides Montenegro

INVITADO ESPECIAL 302

Reconocimiento temprano de la responsabilidad del Estado en violaciones de derechos humanos para prevenir litigios 303

César Palomino Cortés

TESTIMONIOS DEL CAMBIO 318

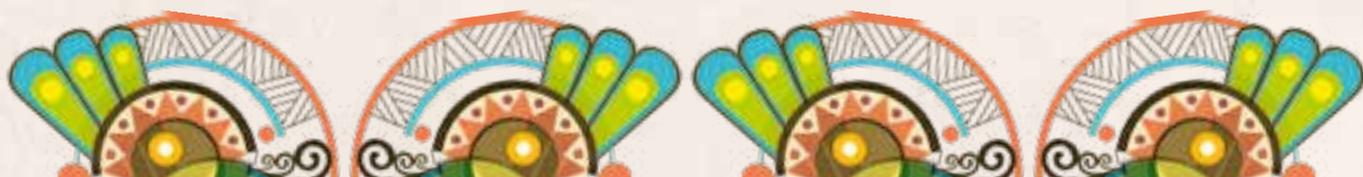
Confianza y comunicación en las administraciones públicas colombianas 319

Laura Cristina Barbosa Cifuentes

La vocación del servidor público en las administraciones públicas 325

Omaira Vargas Fonseca







Función Pública



A portrait of Gustavo Francisco Petro Urrego, the President of the Republic of Colombia, standing in front of a large waterfall. He is wearing a dark blue suit, a white shirt, and a yellow tie with a colorful pattern. The background shows a lush green landscape with palm trees and a blue sky with white clouds.

El cambio es por una administración pública siempre al servicio de la vida y de la paz

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia



Han pasado más de 700 días desde cuando asumimos el mandato popular de convertir a Colombia en una “Potencia Mundial de la Vida”. Y parte esencial de este llamado ciudadano ha consistido en transformar las administraciones públicas en todos sus niveles, para que promuevan una nueva ética social que sea indestructible y en la que la vida digna sea la garante de una paz verdadera y definitiva.

Sin duda, la nueva Colombia por la que trabajamos con el corazón, día tras día, incluso desde mucho antes de llegar a la Presidencia, tiene como protagonista a la gente de nuestras regiones, pero especialmente a aquellas marginadas históricamente del desarrollo de la nación. Por eso resalto las acciones adelantadas en todos los frentes para reivindicarlas, para estrechar vínculos con ellas y para hacerlas verdaderos sujetos activos del cambio y parte fundamental en la construcción de nación.

Con este horizonte, desde el primer día del Gobierno del Cambio renunciamos a gobernar desde los escritorios de la capital, centralizados, ajenos a las realidades de nuestra ruralidad y, por el contrario, creamos importantes espacios de diálogo directo con las comunidades. De hecho, nuestro *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia, Potencia Mundial de la Vida* lo construimos teniendo en cuenta las propuestas ciudadanas formuladas en el marco de los Diálogos Regionales Vinculantes y, gracias a esas voces ciudadanas, trazamos la senda que seguimos por un país con igualdad; con justicia social y ambiental, y con una paz que cobije a todos los colombianos y colombianas, sin distinción alguna.



De igual manera, hemos habilitado espacios de construcción colectiva como *Gobierno Escucha*, *Gobierno con el Pueblo* y *Gobierno con los Barrios Populares*, en los que hemos trabajado de la mano de más de 52.000 ciudadanos para concertar acciones que permitan atender sus necesidades más urgentes y procurarles un mejor vivir. Reactivamos, también, las Misiones Territoriales para fortalecer el trabajo en favor de las zonas más empobrecidas y olvidadas del país, al tiempo que estructuramos unos Pactos Territoriales que nos permiten priorizar la inversión en proyectos estratégicos para transformar las regiones.

Celebro que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), que es la instancia del Gobierno responsable de las administraciones públicas, asuma su misionalidad con una perspectiva de protección de la vida en todas sus expresiones, un empeño que, de manera muy acertada, fue llamado “la bioadministración pública”.

Esta nueva perspectiva le apunta, entre otros, a reemplazar los comités sectoriales e intersectoriales por ecosistemas administrativos a través de los cuales se atiendan, de manera articulada y célere, las necesidades de política pública a todo nivel.

Destaco, por ejemplo, el ecosistema administrativo para la paz y la vida, que se está estructurando en la actualidad, el cual integrará a 53 entidades de seis sectores y organismos autónomos e independientes para asegurar una ejecución de los recursos públicos con total transparencia y de cara a la ciudadanía.

También resalto la iniciativa *Juntémonos para tejer lo público*, que facilita un diálogo entre nuestras comunidades y las entidades públicas locales, departamentales y del orden nacional, para encontrar soluciones a las problemáticas que las aquejan, así como la creación de la *Mesa consultiva de mujer y género del DAFP*, con la que se busca motivar, acercar y vincular a las colombianas al ejercicio de lo público, para que aporten desde su visión, desde su experiencia y desde su valentía al bienestar colectivo.

Así mismo, y teniendo presente el deber de asegurar la prestación de un servicio público de la más alta calidad, desde el DAFP se trabaja en el proyecto “reorganización de las administraciones públicas”, en cuya fase actual de desarrollo se cuenta con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en la asignación de 22 semilleristas de investigación adscritos a sus 16 territoriales, quienes están levantando la cartografía organizacional y funcional de las administraciones territoriales, bajo una muestra representativa de 256 alcaldías municipales de todas las categorías, incluidos 51 municipios PDET y 79 ZOMAC, 32 departamentos, 11 distritos especiales y el Distrito Capital.

En este sentido, vale la pena mencionar que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) definió los tipos de entidades territoriales existentes con miras a focalizar políticas públicas y de asistencia técnica diferenciada por parte del Gobierno nacional.

Algo muy importante es que en el Plan Nacional de Desarrollo nos propusimos lograr la formalización de la mayor cantidad de empleos públicos posibles con criterios meritocráticos y con vocación de permanencia, y ya se han formalizado más de 15.500 de estos empleos.

Estas acciones y todas las que se han puesto en marcha desde el Departamento Administrativo de la Función Pública y las demás entidades del Gobierno evidencian el indiscutible compromiso que tenemos en la consecución de unas administraciones públicas caracterizadas por su probidad, eficiencia y modernidad, para que sean capaces de aportar al surgimiento de la Colombia en la que merecemos vivir: un país con garantía plena de los derechos fundamentales; una democracia vibrante y multicolor donde la vida digna y la paz estén garantizadas para todos.





Transformar las administraciones públicas para las vidas y las paces

Paulo Alberto Molina Bolívar

Director (e) del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

Correo electrónico: pmolina@funcionpublica.gov.co



La tercera edición de la revista *Bio-Administración Pública* representa un espacio privilegiado para reflexionar sobre los retos y posibilidades de transformación de la administración pública en Colombia. Más que un ejercicio técnico, este número propone un análisis ético y político que interpela las estructuras tradicionales del Estado, al tiempo que impulsa la bioadministración como paradigma renovador. Este enfoque busca que la administración pública trascienda su carácter burocrático, para convertirse en un motor del cambio social, profundamente comprometido con la protección de la vida, la sostenibilidad y la paz.

La tercera edición de la revista Bio-Administración Pública representa un espacio privilegiado para reflexionar sobre los retos y posibilidades de transformación de la administración pública en Colombia

El presidente Gustavo Petro Urrego, en su artículo inaugural, resalta el propósito central del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: convertir a Colombia en una “Potencia Mundial de la Vida”. Este horizonte plantea una transformación radical en las administraciones públicas, promoviendo una ética que garantice la reconciliación territorial y la justicia social. En sus palabras, esta apuesta implica construir una nueva relación entre el Estado y las comunidades, con base en la equidad y la participación activa. Este enfoque, subraya Petro, demanda tanto nuevas estructuras organizativas como un cambio profundo en la cultura institucional.

La bioadministración como nuevo paradigma

El concepto de bioadministración articula la vida, la sostenibilidad y la paz como principios fundamentales de la gestión pública. Este paradigma desafía el modelo sectorial y fragmentado que ha caracterizado históricamente al Estado colombiano, proponiendo en su lugar la creación de *ecosistemas administrativos*. Estos buscan superar las barreras entre entidades públicas para responder de manera integral y coordinada a las necesidades de los territorios.

El presidente Petro destaca que este modelo no es solo una mejora técnica, sino un cambio ético y político que coloca a las comunidades como protagonistas del cambio. Los pactos territoriales, por ejemplo, son una estrategia clave para de-

mocratizar la acción de la administración pública y fortalecer la presencia estatal en las regiones históricamente marginadas. En este sentido, la bioadministración transforma no solo el cómo se gobierna, sino también el para quién se gobierna.

Ética y vocación del servicio público

Un eje transversal en esta edición es la necesidad de reconfigurar la ética del servicio público. Los servidores públicos son concebidos como agentes políticos que asumen un papel activo en la construcción de un Estado más justo y equitativo. Esto implica trascender una visión tecnocrática y priorizar principios como la equidad, la participación efectiva, la transparencia y el bienestar colectivo.

En esta edición de la revista se enfatiza en que esta transformación exige un cambio cultural profundo en las instituciones. Servidoras y servidores públicos deben entender su labor como un compromiso ético con las comunidades que sirven. En esta línea, se subraya que la ética pública debe estar orientada hacia la paz y la justicia social, comprendiendo la vocación de servicio como un acto político capaz de transformar realidades.

Transformación digital e inclusión

Otro tema destacado en esta edición es la transformación digital, presentada como una herramienta crucial para la transparencia, la efectividad y la eficiencia en la administración pública. Sin embargo, se advierte que la digitalización podría profundizar las desigualdades existentes si no se implementa de manera inclusiva. En este sentido, los artículos proponen políticas que garanticen el acceso equitativo a la tecnología, especialmente en territorios rurales y marginados.

La digitalización no debe ser entendida únicamente como un medio para optimizar procesos, sino como una oportunidad para democratizar la relación entre el Estado, las ciudadanías y las multitudes. En esta línea, resaltamos el potencial de herramientas digitales para acercar el gobierno a las comunidades y fortalecer su confianza en las instituciones públicas.

La administración pública como agente de paz

La construcción de paz y paces es un tema central en este número, además de ser una apuesta central en el accionar del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en el gobierno del cambio. Iniciativas como los *ecosistemas administrativos para la paz y la vida*, que integran a más de 50 entidades públicas, buscan garantizar una ejecución eficiente y transparente de los recursos con un enfoque centrado en las comunidades afectadas por el conflicto.

La tercera edición de la revista Bio-Administración Pública es un llamado a transformar la gestión estatal en un espacio de acción política y social que promueva la justicia, la equidad, la sostenibilidad y el bienestar colectivo

Varios artículos destacan que esta visión exige un compromiso sostenido con la inclusión y la equidad. Las administraciones públicas deben actuar como un puente entre las comunidades, las ciudadanías, los sujetos de especial protección constitucional, las multitudes y el Estado, creando espacios de diálogo y participación que permitan construir soluciones conjuntas a los problemas estructurales del país.

Desafíos y propuestas críticas

Aunque la bioadministración representa un avance significativo, su implementación enfrenta desafíos estructurales. Las dinámicas de exclusión, el centralismo y la desconexión entre las políticas públicas y las realidades locales son obstáculos que deben ser superados. En la revista se insiste en que la bioadministración ha de trascender el ámbito técnico para convertirse en una herramienta que reconfigure las relaciones de poder en el Estado.

Es indispensable que las comunidades sean reconocidas como actores clave en la gestión pública. Y que las multitudes se constituyen en sujeto político. Para ello, la bioadministración debe facilitar procesos de co-creación, donde las ciudadanías no solo sean receptores de políticas, sino coproductores de soluciones que respondan a sus necesidades y aspiraciones.



Conclusión: hacia unas administraciones públicas para las paces y las vidas

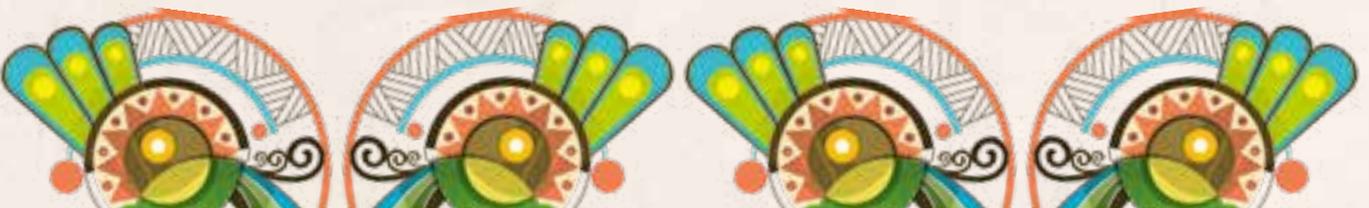
La tercera edición de la revista *Bio-Administración Pública* es un llamado a transformar la gestión estatal en un espacio de acción política y social que promueva la justicia, la equidad, la sostenibilidad y el bienestar colectivo. Como enfatiza el presidente Petro, la administración pública debe ser la garante de los derechos fundamentales, la paz y la vida digna.

Esta perspectiva exige no solo nuevas estructuras y tecnologías, sino también un cambio cultural y político que permita al Estado cumplir su promesa de servicio a todas y todos los ciudadanos, especialmente a los históricamente marginados. Si el modelo de bioadministración logra consolidarse, Colombia podrá avanzar hacia un futuro donde la gestión pública sea profundamente humana, transformadora y comprometida con la construcción de un país para todos.

Esta revista, por tanto, no solo reúne buenas prácticas, sino que constituye un manifiesto político que reimagina el papel del Estado como agente de cuidado, justicia y transformación social.



Función Pública





Editorial

Jesús Hernando Amado Abril

Subdirector del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

Correo electrónico: jamado@funcionpublica.gov.co



Con el mayor compromiso de hacer realidad la propuesta que desde el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), venimos trabajando sobre la reorganización de las administraciones públicas, bajo el nuevo enfoque de la “Bioadministración pública”, -para que el cambio sea una realidad-, presentamos a todos los lectores y las lectoras el tercer número de nuestra revista institucional, en la que contamos con la honrosa participación de nuestro señor presidente de la República, Dr. Gustavo Petro Urrego, quien, como si fuera uno más de los autores invitados, envió su valioso escrito para divulgarlo con quienes atendieron también nuestra convocatoria, amplia, incluyente y diversa, lo cual ratifica no solo el talante social de nuestro estadista, sino la necesidad urgente de organizar la acción pública dentro de un marco de integración funcional cuyo máximo valor sea la protección de la vida en todas sus formas.

*Con el mayor
compromiso de
hacer realidad la
propuesta que desde
el Departamento
Administrativo de
la Función Pública
(DAFP), venimos
trabajando sobre la
reorganización de
las administraciones
públicas, bajo el
nuevo enfoque de la
“Bioadministración
pública”*

Es en este gobierno donde por primera vez se habla de administraciones públicas en plural, pues todas las reformas que se han expedido hicieron referencia a reestructuraciones del Estado o, como ahora la denomina algún sector de académicos y técnicos experimentados en esta histórica práctica, la nueva arquitectura institucional, pero ninguna se ha ocupado de plantear, diseñar, formular y construir conjunta y participativamente los modelos de expresión y acción administrativa que deben corresponder a la diversidad territorial. Desde el inicio de nuestra administración, convocamos no solo a las entidades que por competencia o sin ella, hacen parte de dicha ingeniería organizacional, sino también a varios expertos que han intervenido decididamente en los trámites y aprobación de las reformas expedidas hasta la fecha.

No obstante, como lo advertimos en nuestro editorial pasado, no fuimos atendidos y, tal vez, entendidos, pues pareciera que esta importante función de trazar la política pública en materia de la administración del Estado les correspondiera a otros órganos diferentes al DAFP, al que solo se le convocaba para avalar lo que en diferentes espacios y mesas cerradas se disponía para la sostenida y tradicional práctica administrativa.

Lo antes expresado puede resultar impactante y, de algún modo, imprudente si tenemos en cuenta la necesidad de preservar la “armonía y jerarquía” en el funcionariado público, sobre todo en quienes añoran regresar a sus “propios” cargos, cuyo equivocado sentimiento de pertenencia y herencia aún mantienen



expectante; sin embargo, es necesario aclarar que la crítica, si así se puede considerar, es a la costumbre inveterada de cerrar el debate y excluir a actores determinantes en la discusión, diseño y elaboración de una propuesta organizacional que dé cuenta de las nuevas y más incluyentes dinámicas administrativas, cuyas prácticas han desbordado hace tiempo el esquema de sabios y expertos pensadores, que desde las oficinas centrales disponían lo que necesitaban los llamados administrados, relación jerarquizada esta que ha debido desaparecer desde el mismo momento en que se adoptó en la carta política el Estado Social para nuestra nación. Esta relación, excluyente y odiosa, de considerar que, quienes por funcionalidad del gobierno elegido o por vinculación oportuna de alguna conveniencia, eran considerados los expertos en trazar los nuevos lineamientos de la administración, bajo la conceptualización repetida y ostentosa de la “reestructuración” o “transformación” del Estado, lo que generó fue un comportamiento pasivo y tal vez confiado en los llamados administrados que nunca entendimos porque tan expresivos y sonoros anunciados cambios, con miras a la modernidad, no se correspondían con la realidad, lo que llevó a adoptar la idea sedativa de que todo cambia para que todo siga igual.

En nuestro Gobierno del Cambio hay un nuevo despertar y un importante reto que afrontar: la necesidad apremiante de reorganizar las administraciones públicas sobre la base de la bioadministración pública con el fin de hacer realidad el Estado social, lo cual impone aplanar esa otrora relación jerarquizada entre administración/administrados, y adoptar la de Estado-ciudadanía en un plano de igualdad, inclusión, participación, solidaridad y respeto a la dignidad humana y a la protección de las distintas expresiones de vida. En este orden, lo primero que estamos haciendo es divulgar, a través del medio que hoy ocupa nuestra atención, las bases conceptuales y técnicas del nuevo enfoque para que sean conocidas por todas las ciudadanía y obtener su participación, previa convocatoria abierta, tal y como lo registramos a lo largo de este año en los tres números de publicación virtual de nuestra revista. Su diseño permite que quienes atiendan nuestra invitación, escriban sobre los distintos componentes fundamentales que integran la administración pública, concepto este que, como ya lo hemos expresado en este y otros espacios, está referido a (i) la *función administrativa*, encaminada al estudio y adopción de una organización estructural que permita garantizar el adecuado funcionamiento del Estado, en términos de su eficiente y efectiva acción y actuación administrativa; (ii) la *función pública*, dirigida a la regulación de la fuerza vital de trabajo con la que se debe contar en el marco de la productividad social y la protección de la vida en todas sus formas; y, (iii) la *gestión pública*, que se ocupa de obtener y dotar al Estado de las herramientas técnicas de actuación (planeación, ejecución, control, evaluación y rendición de cuentas) y de los recursos físicos y presupuestales para asegurar su óptimo funcionamiento. Este es el espacio de interacción y discusión que estamos construyendo y en el que seguimos esperando los aportes de las administraciones territoriales, principalmente

de quienes recientemente, por mandato popular, tienen la responsabilidad de dirigir los destinos de sus localidades.

Consideramos que, si entendemos el anterior concepto integrador de la administración pública, alineado con las actuales dinámicas de un Estado abierto y que incluye sus distintas expresiones, se avanzará en la necesidad de asumir con responsabilidad y compromiso el diseño de un modelo de administración que comprometa las distintas fuerzas de poder, cuyos resultados no podrán ser distintos a los de obtener la convivencia pacífica de todos y todas en un entorno de vida con la naturaleza y su necesaria protección. De esta manera ampliamos el espacio reducido establecido por el llamado *gobierno abierto*, en donde solo se compren-

*El Estado abierto
promueve el
principio de la buena
administración,
ampliado a los de
buena justicia y
buenas leyes dentro
de un espacio de
respetuosa armonía
en el que se concrete
el verdadero
Estado Social*

de la acción tradicional del ejecutivo como único actor de la gobernabilidad y la gobernanza selectiva, que impone su acción bajo el atenuante principio del *buen gobierno*, todo lo cual no solo resulta excluyente, individualista y partidista, con réditos para quienes dirigen y sus representados, sino invasivo toda vez que hemos suplantado y confundido la acción de administrar por la de gobernar. Esta confusión, ya recurrente e histórica, ha generado un desbalance indeseable entre la política y la técnica que lamentablemente se manifiesta en el ejercicio de los empleos que requiere, desde el más humilde hasta el más complejo, la administración responsable del Estado.

Por su parte, el *Estado abierto* reclama la acción y la participación de todas las instituciones que integran no solo la estructura del poder público, incluidos los organismos autónomos e independientes, característica esta que ha generado cierta desarmonización en la forma unitaria que mantuvo la Constitución vigente, sino también la inclusión de la sociedad con sus actores directos e indirectos que conforman la gobernanza dinámica, incluyente, incidente y determinante en el diseño, elaboración, ejecución, control y valoración de sus políticas públicas. El Estado abierto promueve el principio de la *buen administración*, ampliado a los de *buen justicia* y *buenas leyes* dentro de un espacio de respetuosa armonía en el que se concrete el verdadero Estado social, pues no es otra la idea que desde mediados del siglo XIX fue adoptada por Lorenzo Von Stein (1981), la que luego fue constitucionalizada en los textos de México (1917) y Alemania (1949) y, más recientemente, en nuestra Constitución (1991) con muy poca aplicación práctica y casi que para hacer efectivos únicamente, la mayoría de las veces por acción judicial, los derechos fundamentales.



Bajo esta línea hemos venido avanzando, primero para lograr la integración funcional de la administración nacional y de esta con las administraciones territoriales, en un espacio de construcción colectiva, coherente y participación efectiva, donde el punto esencial de la acción del Estado sea la protección y conservación de todas las formas y expresiones de vida –*bioadministración* pública- a través de lo que hemos denominado *ecosistemas administrativos*, para luego extender esta dinámica integradora a las demás manifestaciones del Estado reduciendo los espacios de poder individual y aislado, pero reclamante y demandante principalmente de recursos físicos y presupuestales, donde la exigencia social siempre ha quedado desatendida.

Los ecosistemas buscan superar la acción aislada en la administración pública que impone el actual esquema organizacional por sectores, a través de los cuales se ha generado una práctica institucional individualizada de actuación que cobra réditos del mismo carácter y que promueve aspiraciones personales, por esta razón resulta insostenible ya que la misma administración no puede romper los vasos comunicantes que exige la ejecución de los programas de los distintos gobiernos vertidos en un plan nacional de desarrollo, el cual es para todo el Estado y para toda la sociedad. Adicionalmente, las grandes diferencias en las asignaciones presupuestales y salariales, además de las prebendas obtenidas por vía prestacional y de confort para algunos cargos directivos, han generado la existencia de una indeseable categorización dentro del esquema organizacional, lo que ha aislado aún más la necesaria integración y ha alimentado una cultura patronal de capital, cuestionable en otros espacios y absurda en lo público.

La bioadministración pública está concebida para corregir estas y otras inequidades que se advierten en el ejercicio de lo público; no es tarea fácil, pero no existirá otro espacio ni momento para su redireccionamiento más que el del actual gobierno del cambio. Es urgente abandonar esa cultura que se ha construido en diversos momentos, legado seguramente del “Pacto de Benidorm”, que ha conducido a desconocer y cambiar la verdadera misión de la administración del Estado, por el oportunismo de aprovechar valiosos espacios para solucionar, en muchos casos, problemas de empleo, propios y ajenos extendidos a familiares y afines, lo que posteriormente y atraídos por el esquema de acceso a privilegios salariales, prestacionales y posicionales, resultan deslumbrantes para una inesperada ubicación social, política y pensional. Esta situación ha generado, sin duda, una tensión enorme entre una fuerza laboral del Estado que ingresó al servicio público atendiendo el principio del mérito, y la que ha permanecido rotando en los cargos de mediana y alta dirección bajo el concepto, muchas veces equivocado, de premiar la excesiva y facilista titulación, que no el conocimiento especializado, calificado y cualificado, lo que en tiempos pasados se justificó dentro del proyecto

de la llamada modernización del Estado, el que terminó disparando los salarios altos y la contratación por prestación de servicios.

Es necesario rescatar lo que la ciencia de la administración pública, con Bonnin (2004), denominó la vocación del servidor público, pues cuando fue considerada como arte su ejercicio estuvo reservado para virtuosos en el manejo de las cuestiones del Estado. La vocación requiere no solo preparación y formación, sino una absoluta identidad y convicción con el servicio público, poniendo a disposición de todos y todas sus conocimientos y su actuación, con el objetivo de obtener productividad social y no individual, donde la protección de la vida en todas sus formas constituya la fuente de la existencia.

Referencias

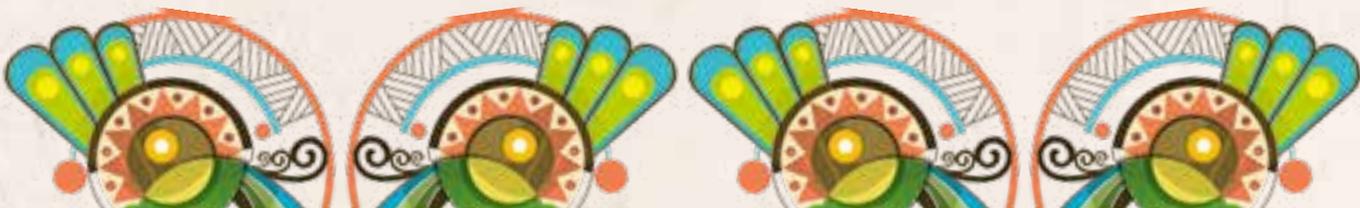
Von Stein, L. (1981). *Movimientos sociales y monarquía*. Centro de Estudios Constitucionales.

Bonnin, C.J. (2004). *Principios de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica.





Función Pública





1

**Bioadministración
pública**



Una política exterior progresista: la voz de Colombia en el mundo por la búsqueda de la paz global

Luis Gilberto Murillo Urrutia

Ministro de Relaciones Exteriores

Ingeniero de Minas con Maestría en Ciencias de la
Ingeniería de la Universidad Estatal de Prospección

Geológica de Moscú

En el mundo actual, los conflictos y las guerras cobran la vida de cientos de personas diariamente, impactan al planeta profundizando la crisis climática, impiden la garantía de los derechos humanos y siembran divisiones profundas. La paz se ha convertido en un bien escaso y en una urgencia manifiesta.

En este escenario, Colombia, desde su política exterior progresista, ha impulsado un llamado internacional por la paz, la vida, el cuidado de la naturaleza, y la defensa de la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sin excepciones.

Colombia, desde su política exterior progresista, ha impulsado un llamado internacional por la paz, la vida, el cuidado de la naturaleza, y la defensa de la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sin excepciones

El propósito, en línea con el mandato del presidente Gustavo Petro Urrego, es la construcción de la paz total en Colombia y en el mundo, un objetivo que responde a la imperiosa necesidad de tener políticas renovadas que le apuesten a la justicia social, a la equidad y al cierre de brechas, tres condiciones que no son posibles en la guerra, y que truncan las oportunidades y el desarrollo.

En Colombia, el camino hacia la paz ha sido largo y tortuoso. Durante décadas, nuestro país ha sufrido las consecuencias de un conflicto armado que ha dejado cicatrices profundas en nuestras comunidades y ha perpetuado la exclusión de territorios históricamente olvidados por el Estado. Sin embargo, hoy se puede afirmar que se están dando pasos firmes y decididos hacia la construcción de la paz total.

En el escenario internacional Colombia ha sentado su posición de manera férrea. Ante las guerras y los conflictos que hoy afectan al mundo, especialmente a la población en la Franja de Gaza y en la guerra entre Rusia y Ucrania, el país ha hecho un llamado global por la protección de la vida, la salida negociada y pacífica de los conflictos, el cese al fuego, la liberación de rehenes y la garantía plena de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Ante el horror, Colombia habla de paz. Este llamado se ha reflejado en acciones concretas. Tras el genocidio de la población en Palestina, Colombia rompió relaciones diplomáticas con Israel y sentó su posición en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la situación en Medio Oriente, exigiendo que Palestina sea miembro pleno de las Naciones Unidas y sea reconocido como Estado.



Además, luego de hechos como los bombardeos, los impedimentos de ingreso de ayuda humanitaria y los ataques indiscriminados contra la población civil en Palestina y otros países de la región, Colombia ha levantado su voz para exigir un alto al fuego y para convocar a la comunidad internacional en torno a la búsqueda de una salida inmediata y negociada en la que se propenda por la construcción de paz.

El llamado unido a la implementación de acciones concretas no ha sido solo en el escenario internacional. Tener una política exterior progresista también tiene un impacto directo en el territorio nacional. Por primera vez la Cancillería tiene una estrategia de Diplomacia Pública Subnacional que busca que el trabajo que hacemos con otros países y organismos internacionales, impacte de manera positiva y directa las regiones, las comunidades vulnerables y las poblaciones históricamente excluidas.

Con esta estrategia, y a través del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, hemos instalado mesas temáticas y regionales para gestionar y movilizar recursos de cooperación internacional para la construcción de paz en Departamentos como el Chocó, la Guajira, el Valle del Cauca y la región del Catatumbo. Estas mesas, construidas con los gobiernos departamentales y municipales y con participación de la sociedad civil, son instrumentos que permiten invertir recursos de cooperación internacional en la construcción de proyectos y en la implementación de programas destinados a la construcción de paz, la sustitución de cultivos ilícitos y el acceso a servicios de salud, educación y justicia.

El Gobierno de Colombia respalda de manera decidida las acciones que la Misión de Verificación de la ONU adelanta respecto a la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, firmado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del del Pueblo (FARC-EP). Muestra de ello es el respaldo que recibimos de países como Reino Unido, Francia, Japón, Estados Unidos y Corea en el Consejo de Seguridad de la ONU, que se realizó en julio del presente año en Nueva York.

Nuestro enfoque representa una apuesta incondicional por la construcción de la paz. Somos un país que ha decidido hablar de paz, no de guerra. Colombia se presenta ante el mundo como un ejemplo vivo donde la construcción de paz es

La paz es la única salida viable para garantizar los derechos humanos de todas las personas, sin excepción. Al mantenernos firmes en este compromiso, no solo estamos construyendo un futuro mejor para nuestra nación, sino que también estamos enviando un mensaje claro al mundo

alcanzable cuando existe voluntad política y social de transformar el conflicto en una oportunidad para el cambio positivo.

La paz es la única salida viable para garantizar los derechos humanos de todas las personas, sin excepción. Al mantenernos firmes en este compromiso, no solo estamos construyendo un futuro mejor para nuestra nación, sino que también estamos enviando un mensaje claro al mundo: la paz no solo es posible, sino que es la ruta más efectiva y humana para alcanzar un desarrollo sostenible y una convivencia armónica entre los pueblos.





Inteligencia artificial, gobierno inteligente y ciberseguridad en el sector público de Colombia

Milton Ricardo Ospina Díaz

Docente de tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada y catedrático de posgrado de la Escuela Superior de Administración Pública
Magíster en Gestión de Organizaciones de la Universidad Militar Nueva Granada
Correo electrónico: milton.ospina@unimilitar.edu.co

Elvia Nancy Ospina Díaz

Profesional Especializada de la Subdirección Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública
Magister en Administración Pública la Escuela Superior de Administración Pública
Correo electrónico: elviospi@esap.edu.co



Este artículo tiene como antecedente un profundo interés en la temática de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), en el sector gobierno, con base en investigaciones previas, cuyos resultados recientes son artículos sobre gobierno digital, ciberseguridad, inteligencia artificial y temas afines publicados en revistas científicas. Para la redacción del presente documento, se realizó una consulta en la base de datos académica *Scopus* utilizando los términos *Artificial Intelligence* y *Public Sector* aplicados a los documentos en los campos de “título”, “palabras clave” y “resumen”. Se obtuvieron 1.948 resultados, con las siguientes estadísticas destacadas: La mayoría de las publicaciones científicas se han generado a partir de 2019, mostrando un crecimiento significativo en los últimos años. En 2024 se registraron 335 publicaciones; en 2023 428; en 2022 296; en 2021, 267; en 2020, 168; y en 2019, 147. En 2018, el número de publicaciones fue considerablemente menor, con solo 64. Esto indica un creciente interés y desarrollo en la intersección de la inteligencia artificial y el sector público en los últimos cinco años.

La mayor productividad académica proviene de artículos (822) y documentos de conferencias (662), lo que refleja una fuerte tendencia hacia la publicación de investigaciones en revistas académicas y la presentación de hallazgos en conferencias especializadas.

Tabla 1. Temáticas más recurrentes en la investigación sobre inteligencia artificial aplicada al sector público

Temática	Porcentaje de Publicaciones
Ciencias de la Computación	27%
Ciencias Sociales	13%
Ingeniería	12%
Otras Temáticas	47%

Fuente: Scopus (2024)

Este desglose temático destaca la naturaleza interdisciplinaria de la investigación en inteligencia artificial y su aplicación en el sector público.



Tabla 2. Ranking países por publicaciones sobre inteligencia artificial aplicada al sector público

País	Número de Publicaciones
Estados Unidos	276
India	249
Reino Unido	174
Italia	108
España	106
Colombia	13

Fuente: Scopus (2024)

De acuerdo con las cifras anteriores, en Colombia se hace necesario promover más la investigación de la inteligencia artificial del sector público en nuestro país, pues es un tema de importancia estratégica para el Estado.

También se consultaron páginas *web* institucionales e información noticiosa de medios de comunicación nacionales e internacionales sobre Inteligencia Artificial (IA) y tecnologías emergentes aplicadas a gobierno. A través de esta revisión de literatura e información, se plantean varias preguntas: ¿Cómo va la apropiación y la implementación de la IA en el sector público colombiano? ¿Cómo está nuestro país en materia de gobierno digital y ciberseguridad? ¿Cómo estas tecnologías están contribuyendo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a la preservación de los ecosistemas?

La actual investigación es descriptiva, teórica y propositiva, ya que puede proporcionar información valiosa al Gobierno nacional para seguir avanzando en la implementación de la IA y la capacitación de los funcionarios y ciudadanos en temas de la Cuarta revolución industrial. Asimismo, el artículo pretende servir como documento de consulta para estudiantes, investigadores y la ciudadanía en general.

En Colombia se hace necesario promover más la investigación de la inteligencia artificial del sector público en nuestro país, pues es un tema de importancia estratégica para el Estado

Transición del gobierno electrónico al gobierno digital e inteligente

La industria 4.0 se refiere a la integración de tecnologías digitales inteligentes en la fabricación y los procesos industriales (SAP, s.f.), un concepto muy relacionado con la cuarta revolución industrial (Xu et al., 2018). Esta integración incluye tecnologías emergentes como *Blockchain*, *Big Data*, *Cloud Computing*, gemelos digitales, Internet de las Cosas (IoT), inteligencia artificial, impresión en 3D, *Machine Learning*, metaverso, realidad virtual, robótica, entre otras, que han propiciado que las organizaciones, independientemente del sector, incluido el público, realicen procesos de transformación digital. Los territorios que implementan tecnología en sus dinámicas se conocen como *Smart Cities* o ciudades inteligentes, conectadas y sostenibles, que buscan brindar entornos urbanos que promuevan el desarrollo humano, la utilización sostenible de los recursos naturales y la dinamización de la economía local (Bosch, s.f.).

Los Estados han venido evolucionando desde los gobiernos electrónicos. En Colombia, este proceso se ha llevado a cabo mediante la Estrategia de Gobierno en Línea (GEL) años 2000-2015 (Decreto 1151 de 2008 y Decreto 2693 de 2012), avanzando hacia gobiernos abiertos y transparentes. Colombia forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde 2011, en la cual los datos abiertos son el pilar central de este enfoque. El modelo se basa en compartir la información pública con los interesados a través de datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que cuentan con las características técnicas y legales necesarias para que cualquier ciudadano u organización pueda usarlos, transformarlos y distribuirlos libremente en cualquier momento y lugar (MinTIC, s.f.).

En cuanto a gobierno digital (Decreto 1078 de 2015 y Decreto 1008 de 2018) se cuenta con un sistema multicanal compuesto por sitios *web* gubernamentales, aplicaciones móviles, líneas telefónicas y el portal único www.gov.co, que integra trámites e información de interés para el ciudadano.

Hoy en día, se habla de gobiernos inteligentes, digitales e interoperables que se apoyan en gran medida en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), especialmente en la inteligencia artificial (IA) y tecnologías emergentes. La toma de decisiones se basa en datos, lo que permite a las entidades públicas mejorar su eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía y al sector empresarial. En sintonía con estos avances, Colombia cuenta con “la carpeta ciudadana”, donde se alojan todos los documentos y expedientes de una persona en su relación con

las entidades públicas; los trámites son digitales y el usuario recibe notificaciones de las entidades.

Coexisten sistemas de información como: SUIT, SIGEP, SIIF, CHIP, MUISCA, MGA, PIIP y SECOP entre otros; algunos de los cuales ya son interoperables. Esto significa que intercambian datos, documentos y expedientes, y comparten información y conocimiento de manera ágil, eficiente y transparente, dentro del marco de la protección, la ética y la seguridad, con el fin último de tomar decisiones basadas en hechos (BID, 2022). La interoperabilidad se entiende como la capacidad de las entidades para realizar intercambios de datos e información entre sus sistemas TIC, para interactuar hacia objetivos mutuamente beneficiosos, con el propósito de optimizar la entrega de servicios digitales a ciudadanos, empresas y a otras entidades (MinTIC, s.f).

Adicionalmente, existe una amplia normativa sobre TIC aplicable al gobierno: la transformación digital y la ciberseguridad, entre otros aspectos. Se cuenta con las políticas de gobierno digital y seguridad digital del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). En cuanto a la IA gubernamental ya existe un marco ético para la Inteligencia Artificial - 2021 y la Estrategia Nacional Digital de Colombia 2022-2026, que se articula con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Presidencia de la República, 2022) donde la IA tiene un papel protagónico. Recientemente se ha publicado el documento Conpes de la Política Nacional de Inteligencia Artificial (DNP, 2024), el cual se centra en los siguientes ejes:

- Fortalecer la gobernanza y la ética de la inteligencia artificial para asegurar el uso responsable de los algoritmos.
- Mejorar la infraestructura tecnológica para apoyar el desarrollo de la IA.
- Generar conocimiento y beneficios económicos y sociales mediante la investigación y la innovación en IA.
- Desarrollo del Talento Humano en IA.
- Identificar y mitigar riesgos asociados de la IA, evitando inequidades y vulneraciones de los derechos.
- Adopción de la IA en los sectores público y privado, así como en los territorios para contribuir al bienestar social, económico y ambiental del país.

Desde hace varios años, en Colombia existen los ecosistemas *GovTech* y los laboratorios de innovación pública, donde se formulan soluciones a las necesidades y problemáticas de las entidades y sus grupos de interés. Algunos proyectos de inversión financiados con recursos de la nación ya contemplan la inclusión de

El nuevo enfoque de gobiernos inteligentes se enmarca en el concepto de Gobernanza Pública Inteligente (GPI) o nuevo paradigma de la gestión pública (Criado, 2016). Esta noción presenta desafíos en términos de seguridad de información por amenazas, riesgos y vulnerabilidades para los Estados, de ahí la importancia del desarrollo de capacidades en ciberseguridad, ciberdefensa y ciberinteligencia

nuevas tecnologías, así como la transformación digital de las organizaciones públicas.

A nivel global en los últimos años, las tecnologías descritas anteriormente son objeto de varias mediciones sobre su implementación por parte de los gobiernos: Barómetro Global de Datos Abiertos, *Global AI Index*, Índice de Preparación de Inteligencia Artificial Gobierno, Índice *GovTech* de Iberoamérica, Barómetro de Datos Abiertos de América Latina, Índice de Madurez *GovTech*, *Government AI Readiness Index*, Índice Latinoamericano de IA etc. En la última medición de *E-government survey* (ONU, 2022) Colombia ocupó el puesto 70 de 193 naciones, lo que se constituye en una oportunidad de mejora en la capacitación y formación del talento humano en temas digitales.

El nuevo enfoque de gobiernos inteligentes se enmarca en el concepto de Gobernanza Pública Inteligente (GPI) o nuevo paradigma de la gestión pública (Criado, 2016). Esta noción presenta desafíos en términos de seguridad de información por amenazas, riesgos y vulnerabilidades para los Estados, de ahí la importancia del desarrollo de capacidades en ciberseguridad, ciberdefensa y ciberinteligencia.

Ciberseguridad

En la cuarta revolución, los ciudadanos hacen uso intensivo de tecnología en su cotidianidad mediante sus dispositivos conectados a Internet en redes 4G, 5G y próximamente 6G. De igual forma, las organizaciones privadas y públicas tienen como columna vertebral su infraestructura o plataforma tecnológica. Por tal motivo, tanto individuos como organizaciones tenemos en cierto grado alta dependencia de la tecnología, lo cual genera amenazas, riesgos y vulnerabilidades que grupos delincuenciales o ciberdelincuentes materializan a través de ataques cibernéticos. Para contrarrestar estos desafíos actuales las organizaciones implementan acciones de ciberseguridad entendida como la práctica de defender las computadoras, los servidores, los dispositivos móviles, los sistemas electrónicos, las redes y los datos de ataques maliciosos (Kaspersky, 2024).



Los ciberataques pueden tener finalidades políticas (desestabilización), militares (sabotaje de infraestructuras críticas como represas, plantas de energía, aeropuertos, torres de comunicaciones etc.), económicas (fines extorsivos y delincuenciales), etc. En los últimos años, esta problemática ha ido aumentando tanto a nivel gubernamental (ciberguerra, ciberataques, ciberterrorismo) como a nivel corporativo y de la ciudadanía (cibercrimen o ciberdelincuencia), traduciéndose año tras año en pérdidas astronómicas que según el informe de la empresa británica de servicios financieros WTW “Reforzando la Resiliencia en Ciberseguridad”; “en la actualidad los ciberataques figuran como el riesgo más relevante desplazando al narcotráfico” con pérdidas estimadas para 2027 de US\$ 24 billones a nivel global, equivalente al (PIB) de Estados Unidos. De acuerdo con este mismo informe, el 13% de los ataques del año 2022 ocurrieron en Latinoamérica (La República, 2023, octubre 7).

Los ciberataques a entidades gubernamentales también vienen en aumento, solo en septiembre de 2023 varias instituciones públicas anunciaron fallos en sus servicios digitales a razón de un ataque por *ransomware* a la empresa proveedora de servicios tecnológicos IFX Networks Colombia S.A.S., de matriz chilena (Portafolio, 2023, septiembre 14). A nivel gobierno los sistemas de información de administración financiera también son blanco de ataques por parte de grupos delincuenciales, quienes buscan obtener acceso no autorizado y generar robos y sabotajes a los procesos financieros, contables y de tesorería de las entidades (Ospina et al., 2023). Colombia en 2023 registra 28.000 millones de ciberataques y a junio de 2024 la cifra alcanza los 20.000 millones, el sector más afectado fue el bancario (Infobae, 2024, junio 7),

La ciberseguridad se convirtió en un problema de carácter mundial, pues el ciberespacio no tiene fronteras y su protección frente a actividades ilícitas es un tema que involucra a todas las naciones. Es necesario que el Estado colombiano siga fortalecimiento las alianzas internacionales para combatir conjuntamente las amenazas cibernéticas y minimizar los riesgos para proteger la infraestructura crítica, las entidades, el sector empresarial y la ciudadanía (Ospina y Sanabria, 2020). Los expertos plantean discusiones sobre la permanente necesidad de actualizar la normatividad, estándares, buenas prácticas y políticas que atañen al ciberespacio, la gobernanza de los datos y la defensa (Saavedra y Parraguez, 2018); puesto que esta modalidad de crimen evoluciona muy rápido, especialmente en los últimos años con las tecnologías emergentes, en especial la Inteligencia artificial, aprendizaje automático, cámaras térmicas y otros métodos utilizados para realizar engaños con alto nivel de sofisticación. Es fundamental que los funcionarios públicos y la ciudadanía en general, quienes son el eslabón más débil, reciban campañas de comunicación o *marketing* público para que se informen sobre los peligros de la red y cómo evitarlos (Ospina, 2020).

Inteligencia Artificial

“ La IA desarrollada a partir de datos, *hardware* y conectividad, permite que máquinas simulen aspectos de la inteligencia humana tales como la percepción, la solución de problemas, la interacción lingüística y hasta la creatividad” (Unesco, s.f.). Por su parte Google (s.f.) aporta la siguiente definición:

La inteligencia artificial es un campo de la ciencia relacionado con la creación de computadoras y máquinas que pueden razonar, aprender y actuar de una manera que normalmente requeriría inteligencia humana o que involucra datos cuya escala excede lo que los humanos pueden analizar

Se hace necesario enfatizar que la falta de regulación actualizada y de marcos éticos adecuados para la IA puede acarrear amenazas, riesgos y consecuencias negativas en diversas áreas como: la seguridad digital, la integridad y calidad de la información, la propiedad intelectual y los derechos de autor

Para Corvalán (2017), “los sistemas de inteligencia artificial utilizan algoritmos y diversas técnicas para procesar la información y resolver problemas o tomar decisiones que antes sólo podían ser realizadas por nuestros cerebros” según la Universidad de Stanford en el índice de IA de 2024, desde 2010 el número de patentes de IA concedidas se ha multiplicado por más de 31 (Stanford University, 2024).

En la actualidad podemos ver desarrollos tecnológicos de IA aplicados en diferentes sectores como agro, educación, salud, justicia, aeroespacial, contratación pública, catastro, centros penitenciarios, gestión documental, atención de desastres, ayudas a población vulnerable, aplicaciones militares y de ciberseguridad, servicio al ciudadano, derechos humanos, vigilancia, mantenimiento de infraestructuras, transporte entre otros. Las posibilidades que ofrece esta tecnología son enormes. Sin embargo, también existen riesgos a la equidad, a la intimidad y protección de datos personales, por ello se hace imperativo promulgar marcos jurídicos y éticos sólidos en constante actualización (Capdeferro, 2020). Organismos como la Organización

de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), junto a otros países trabajan en el tema. La Organización de Naciones Unidas (ONU) advierte sobre la relevancia de esta tecnología como mecanismo para apoyar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y así mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente en temas de derechos humanos, medio ambiente y mejora de servicios públicos (ONU, 2017).



Se hace necesario enfatizar que la falta de regulación actualizada y de marcos éticos adecuados para la IA puede acarrear amenazas, riesgos y consecuencias negativas en diversas áreas como: la seguridad digital, la integridad y calidad de la información, la propiedad intelectual y los derechos de autor. También pueden surgir problemas como la pérdida de empleos, impactos ambientales, aumento de las desigualdades de género, exclusión social, discriminación, y dificultades para que las pequeñas empresas que adopten esta tecnología.

En los últimos años, muchos Estados han implementado inteligencia artificial (IA) para mejorar los servicios y trámites de la ciudadanía, lo que ha generado innovación, mejores controles y transparencia, incidiendo en el aumento de la confianza y la buena reputación (CAF, 2021), así como en la optimización del desempeño de los servidores públicos (Serna, 2021), puesto que se automatizan las actividades operativas y los funcionarios pueden dedicarse a actividades estratégicas.

Simultáneamente a la implementación de la IA, los gobiernos del mundo están desarrollando marcos éticos y legales sobre esta tecnología. Iberoamérica ya posee la carta de inteligencia artificial en la administración pública, que alberga los siguientes principios clave (CLAD, 2023): autonomía humana; confianza, proporcionalidad y prevención del daño; calidad e integridad de los datos; equidad, inclusividad y no discriminación; fiabilidad y precisión; privacidad y protección de los datos personales; rendición de cuentas, responsabilidad y auditabilidad; seguridad y robustez técnica; Sostenibilidad y protección ambiental; transparencia, trazabilidad, aplicabilidad; y valor público y responsabilidad social.

Colombia cuenta con la hoja de ruta para implementación de la IA que es un documento de política pública como guía para la implementación ética y eficaz de la inteligencia artificial en el Estado, abordando desafíos sociales y promoviendo la integridad científica en los desarrollos tecnológicos (Minciencias, 2024a). Esta agenda contempla: la ética y gobernanza; educación, investigación e innovación; industrias innovadoras y emergentes; datos y organizaciones; privacidad, ciberseguridad y defensa. Para ello se hizo un llamado a los profesionales con título de doctor, para seleccionar un comité de expertos en la implementación de la IA (Minciencias, 2024b). También se cuenta con una política pública de inteligencia artificial y se creó la primera facultad de IA en la Universidad de Caldas, Manizales, con una inversión cercana a los 40 mil millones de pesos (Caracol Radio, 2024, de agosto). Se espera que con esta asistencia técnica en los próximos años se fortalezcan los ecosistemas e iniciativas de inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes en áreas como *agrotech*, *alimentech*, *biotech*, *comerciotech*, *edutech*, *energíatec*, *fintech*, *govtech*, *legaltech*, *saludtech*, *turismotech*, entre otras.

Durante los últimos gobiernos se han desarrollado iniciativas tecnológicas basadas en IA como:

- Océano de la Contraloría General de la República: sistema de información para vigilar en tiempo real, el gasto público y la contratación pública (CGR, 2019).
- Pretoria: sistema que apoya y optimiza el proceso de selección, análisis y estructuración de las sentencias de tutela para revisión de la Corte Constitucional. (Corte Constitucional, 2020, 27 de julio).
- Guacamaya: IA para combatir la deforestación en el Amazonas (Universidad de los Andes, 2023).
- MAIIA – IA: mapeo automatizado de asentamientos urbanos informales a través de un análisis exhaustivo de imágenes satelitales (BID, s.f).
- Catastro Multipropósito con IA (DNP, 2023).
- Algoritmo de PQRD para dar respuesta a las quejas y denuncias ciudadanas hechas por redes sociales (Riaño-Sacipa y Delgado-Moreno, 2024).

En definitiva, los desarrollos de IA en nuestro país pueden contribuir en gran medida a la consolidación del campo de la bioadministración pública (DAFP, 2024), es decir, a la administración orientada a la protección de la vida, la construcción de la paz y la convivencia armónica con la naturaleza. La IA también puede generar valor público y contribuir a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, apoyando al país en su propósito de avanzar hacia una economía del conocimiento, productiva y sustentable.

Para seguir desplegando la IA en Colombia es necesario tener buena conectividad. De acuerdo con un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Colombia es el país miembro con menor cobertura de internet, cubriendo solamente al 60,5% de la población. Este fenómeno se acentúa en las zonas rurales, donde en departamentos como Chocó, Vaupés y Vichada, la cobertura es de apenas 14,6%, 10,6% y 4,6%, respectivamente. Además, nuestro país tiene el porcentaje más bajo de computadores en los hogares, con un 37,2% (La República, 2023, mayo 21). Sin embargo, se destaca que nuestro país cerró el tercer trimestre del 2023 con 47,4 millones de accesos a internet, creció en 4,2 millones de nuevas conexiones en los primeros nueve meses de ese mismo año. Colombia llegó a 8,94 millones de accesos fijos a internet, gracias a los más de 35.000 nuevos accesos que se dieron entre enero y septiembre (MinTIC, 2024, 26 de febrero).



Por esta razón, el Estado y el sector privado deben cooperar para cerrar estas brechas y continuar avanzando en la transformación digital, mediante el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, el desarrollo y adopción de sistemas de IA, la interoperabilidad, la investigación y la innovación. Esto permitirá aumentar los niveles de generación de conocimiento científico y tecnológico, así como la transferencia tecnológica asociada con la inteligencia artificial y las tecnologías emergentes, dinámicas que contribuirán a la consolidación de ciudades y territorios inteligentes en Colombia.

Para aprovechar las oportunidades que brinda la cuarta revolución industrial, se debe contar con talento humano competitivo en temas de tecnología. El Ministerio de las TIC, el SENA y la academia vienen ofreciendo programas de capacitación y formación respectivamente. A continuación, se presentan las estadísticas SNIES a noviembre de 2024:

El Estado y el sector privado deben cooperar para cerrar estas brechas y continuar avanzando en la transformación digital, mediante el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, el desarrollo y adopción de sistemas de IA, la interoperabilidad, la investigación y la innovación

Tabla 3. Programas activos relacionados con la IA

Programas académicos	Oficial	Privado	Total general
Posgrado	2	22	24
Especialización universitaria	1	14	15
Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines		7	7
Matemáticas y ciencias naturales	1		1
Sin información		7	7
Maestría	1	8	9
Ciencias de la educación	1		1
Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines		5	5
Sin información		3	3
Pregrado		7	7
Universitario		7	7
Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines		5	5
Sin información		2	2
Total general	2	29	31

Fuente: SNIES (noviembre de 2024)

Tabla 4. Distribución geográfica de los programas relacionados con IA

Etiquetas de fila	Especialización universitaria	Maestría	Universitario	Total general
Antioquia	5			5
Atlántico		2		2
Bogotá, D.C.	5	4	2	11
Boyacá			1	1
Caldas	2			2
Córdoba		1		1
Santander			1	1
Valle del Cauca	3	2	3	8
Total general	15	9	7	31

Fuente: SNIES (noviembre de 2024)

De acuerdo con las cifras anteriores, se estima necesario seguir aumentando la oferta de programas académicos en temas relacionados con la IA y las tecnologías de la Industria 4.0. Para ello, se deben fortalecer las iniciativas STEM (*Science, Technology, Engineering, and Mathematics*) (Sanabria-Rangel y Ospina-Díaz, 2023). Es fundamental mejorar y aumentar el uso de las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde la educación básica hasta la educación superior. Paralelamente potenciar las competencias y habilidades digitales de los docentes, así como elevar el nivel de bilingüismo en el país.

En conclusión, la inteligencia artificial tiene grandes beneficios para los Estados en temas de interoperabilidad, transparencia, automatización, seguridad de la información y servicio al ciudadano. A su vez contribuye en la solución de problemáticas sociales como el flagelo de la corrupción, afectaciones al medio ambiente, amenazas a la seguridad, la salud pública, la educación y la toma de decisiones (Ospina y Zambrano, 2023).



Consideraciones finales

- El análisis bibliográfico realizado muestra un crecimiento constante en la investigación sobre inteligencia artificial en el sector público, con una notable contribución de países líderes y una diversidad de enfoques temáticos. La inteligencia artificial trae grandes oportunidades dentro del sector público al tener la capacidad para analizar grandes volúmenes de datos de manera automatizada. Así mismo, en su programación, puede detectar anomalías y generar alertas para ayudar en la toma de decisiones de los gerentes públicos en beneficio de la ciudadanía y el país. Este tema en los últimos cinco años ha venido cobrando gran relevancia en el ámbito académico debido al aumento de las publicaciones científicas.
- La IA se convierte en una herramienta fundamental para ayudar a los gobiernos a proteger los derechos humanos, el medio ambiente y la vida. Puede detectar violaciones a los derechos humanos y generar alertas, optimizar el uso de recursos naturales, mejorar la eficiencia energética y ayudar a combatir el cambio climático mediante predicciones. En salud, la IA mejora los diagnósticos y tratamientos médicos. Las oportunidades son inmensas para alcanzar los ODS.
- La IA debe incorporar un marco ético y legal para evitar malas prácticas y peligros a la administración, las empresas y la ciudadanía. A nivel mundial existen organizaciones y estándares que impulsan la implementación ética y confiable de la IA para evitar amenazas y caos por desinformación, privacidad de datos, ciberataques, vulneraciones a los derechos humanos, discriminación y daños ambientales, entre otros.
- El Estado, la academia y el sector empresarial deben generar alianzas para seguir formando y capacitando a la ciudadanía y a los funcionarios públicos con enfoque STEM, con énfasis en tecnologías emergentes como *blockchain*, *cloud computing*, realidad virtual aumentada, inteligencia artificial, ciberseguridad y su aplicación en el Gobierno nacional de cara a la cuarta revolución y la gobernanza pública inteligente.
- A pesar de los recientes logros, el Estado colombiano debe continuar ampliando la conectividad a internet en los territorios de la Colombia profunda, con el propósito de aumentar la cobertura de los servicios del Estado a toda la ciudadanía, especialmente a la población vulnerable. Es indispensable seguir fortaleciendo la gobernanza y la infraestructura de datos del Estado, así como la ciberdefensa y ciberseguridad, para aprovechar plenamente los beneficios de la inteligencia artificial.

La IA se convierte en una herramienta fundamental para ayudar a los gobiernos a proteger los derechos humanos, el medio ambiente y la vida

Referencias

- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF]. (2021). *¿Cómo puede la inteligencia artificial ayudar en la lucha contra la corrupción?*
<https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/09/como-la-inteligencia-artificial-puede-ayudar-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID](2022). *El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales, Marco conceptual y metodológico.*
<https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/interoperabilidad>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (s.f.). *MAIIA*
<https://www.iadb.org/es/quienes-somos/tematicas/desarrollo-urbano-y-vivienda/maiaa>
- Bosch (s.f.). *Conoce el concepto de Smart Cities y aprende cómo funcionan.*
<https://www.bosch.com.co/noticias-e-historias/aiot/smart-cities/#:~:text=Una%20smart%20city%20es%20una,y%20dinamice%20la%20econom%C3%ADa%20local.>
- Capdeferro, O. (2020). La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 30, 1-14.
<http://dx.doi.org/10.7238/idp.v0i30.3219>
- Caracol Radio (2024, 6 de agosto). *Colombia tendrá primera facultad de IA en Latinoamérica.*
<https://caracol.com.co/2024/08/06/colombia-tendra-primera-facultad-de-ia-en-latinoamerica-inicia-este-13-de-agosto/>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2023). *Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública.*
<https://clad.org/declaraciones-consensos/carta-iberoamericana-de-inteligencia-artificial-en-la-administracion-publica/>
- Contraloría General de la República [CGR]. (2019). *Océano + tecnología - corrupción*
https://www.contra-loria.gov.co/documents/20125/1078104/356-+Edicion_compressed.pdf/f23dba33-475d-f0fc-7415-5936b4273bf2?t=1651084380489
- Corte Constitucional (2020, 27 de julio). *Pretoria, sistema inteligente de la Corte Constitucional para apoyar la selección de tutelas.*
<https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?PRETORIA,-un-ejemplo-de-incorporaci%C3%B3n-de-tecnolog%C3%ADas-de-punta-en-el-sector-justicia-8970>
- Corvalán, J. G. (2017). Administración Pública digital e inteligente: transformaciones en la era de la inteligencia artificial. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 8(2), 26-66.
<10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.19321>
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275.
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>



Decreto 1008 de 2018 (2018,14 de junio) “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”.Diario oficial No. 50.624.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86902>

Decreto 1078 de 2015 (2015, 26 mayo). “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”. Presidencia de la República. Diario oficial No. 4952.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77888>

Decreto 2693 de 2012. (2012, 21 de diciembre). “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamentan parcialmente las Leyes 1341 de 2009 y 1450 de 2011, y se dictan otras disposiciones”. Presidencia de la República. Diario oficial No. 48.651.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51198>

Decreto 1151 de 2008. (2008,14 de abril). “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones”. Presidencia de la República. Diario oficial No. 46.960.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=29774>

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2024). *Bio Administración Pública* No. 2 - Revista Institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública.

<https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/publicaciones>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2024). *Nace una nueva Política Nacional de Inteligencia Artificial (IA)*.

https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/nace-una-nueva-politica-nacional-de-inteligencia-artificial-ia.aspx

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Con Inteligencia Artificial, el DNP apoya el proceso de actualización del Catastro Multipropósito*.

https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/con-inteligencia-artificial-el-dnp-apoya-el-proceso-de-actualizacion-del-catastro-multiproposito.aspx

Google. (s.f.). *Definición de Inteligencia Artificial*.

<https://cloud.google.com/learn/what-is-artificial-intelligence?hl=es-419>

Infobae (2024, junio 7). *Colombia registra 20.000 millones de ciberataques en lo que va del 2024: este es el sector más afectado*.

<https://www.infobae.com/colombia/2024/06/07/segun-el-ministro-tic-mauricio-lizcano-colombia-reporta-20000-millones-de-ciberataques-en-2024/>

Kaspersky (2024). *¿Qué es la ciberseguridad?*

<https://latam.kaspersky.com/resource-center/definitions/what-is-cyber-security>

- La República (2023, octubre 7). *Las pérdidas globales por ciberataques representarían hasta US\$24 billones en 2027.*
<https://www.larepublica.co/globoeconomia/las-perdidas-globales-por-ciberataques-representarian-hasta-us-24-billones-en-2027-3723386#:~:text=De%20acuerdo%20al%20an%C3%A1lisis%20de,en%202022%20fueron%20en%20Latinoam%C3%A9rica.>
- La República (2023, mayo 21). *Colombia se ubicó en el último lugar de países de la OCDE en cobertura de internet.*
<https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-se-ubico-en-el-ultimo-lugar-de-paises-de-la-ocde-en-cobertura-de-internet-3620379>
- Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación. [Minciencias]. (2024a). *Hoja de ruta IA en Colombia.*
<https://inteligenciaartificial.minciencias.gov.co/>
- Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación. [Minciencias]. (2024b). *Convocatoria para conformar un comité de expertos de alto nivel en inteligencia artificial.*
<https://minciencias.gov.co/convocatoria-para-conformar-un-comite-expertos-alto-nivel-en-inteligencia-artificial>
- Ministerio de Educación Nacional [MEN].(2024). *Consulta programática Inteligencia artificial.*
<https://hecaa.mineducacion.gov.co/consultaspublicas/programas>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones [MinTIC]. (2024, 26 de febrero). *Colombia llegó a 47,4 millones de accesos a Internet, entre fijos y móviles 4G, en el tercer trimestre de 2023.*
<https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/334348:Colombia-llego-a-47-4-millones-de-accesos-a-Internet-entre-fijos-y-moviles-4G-en-el-tercer-trimestre-de-2023#:~:text=Adem%C3%A1s%20el%20pa%C3%ADs%20lleg%C3%B3%20a,de%20accesos%20m%C3%B3viles%20a%20Internet.>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones [MinTIC]. (s.f.). *¿Qué son datos abiertos?*
<https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Iniciativas/Datos-abiertos/>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones [MinTIC]. (s.f). *Marco de Interoperabilidad.*
<https://www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/w3-propertyvalue-8117.html>
- Organización de las Naciones Unidas (2022). *E-Government survey 2022.* [ONU].
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2017). *La inteligencia artificial como herramienta para acelerar el progreso de los ODS.*
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/10/la-inteligencia-artificial-como-herramienta-para-acelerar-el-progreso-de-los-ods/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (2019). *Instrumento normativo mundial sobre la ética de la inteligencia artificial.*
<https://es.unesco.org/artificial-intelligence/ethics>



- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (s.f.). *Inteligencia Artificial*.
<https://www.unesco.org/es/artificial-intelligence>
- Ospina, M. R. (2020). *Marketing público*. Klasse Editorial.
- Ospina, M. R. y Sanabria, P. E. (2020). *Desafíos nacionales frente a la ciberseguridad en el escenario global: un análisis para Colombia*. Revista Criminalidad, 62(2), 112-130.
<http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v62n2/1794-3108-crim-62-02-199.pdf>
- Ospina, M. R. y Zambrano, K. J. (2023). *Gobierno digital e inteligencia artificial, una mirada al caso colombiano*. Administración & Desarrollo, 53(1), 1-34.
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n1.2>
- Ospina Díaz, M.R., Vera Osorio, S.P. y Zambrano Ospina, K.J. 2023. *Sistemas de Información de Administración Financiera (SIAF) en la gobernanza pública inteligente: una exploración del caso colombiano*. Opera. 34 (nov. 2023), 31–55.
<https://doi.org/10.18601/16578651.n34.03>
- Portafolio. (2023, septiembre 14). *Las entidades y procesos afectados por ciberataque que siente Colombia*.
<https://www.portafolio.co/economia/gobierno/entidades-y-procesos-en-colombia-que-fueron-afectados-por-ciberataque-589111>
- Presidencia de la República. (2022). *Estrategia Nacional Digital del Colombia 2023-2026*.
https://www.mintic.gov.co/porta/715/articles-334120_recurso_1.pdf
- Riaño-Sacipa, M. y Delgado-Morendo, A. (2024). *Yo, IA Innovación Gubernamental: la era de la Inteligencia artificial*. Agencia Análítica de Datos S.A.S-Planeta.
- Saavedra, B., y Parraguez, L. (2018). La ciberseguridad: análisis político y estratégico II. Revista Fuerzas Armadas, 91(244-245), 73-80.
<https://doi.org/10.25062/0120-0631.737>
- Salvador Serna, Miquel (2021). *Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo* Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 26, 20-32.
<https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10855>
- Sanabria-Rangel, P. E., & Ospina-Díaz, M. R. (2023). *Enfoque STEAM en la educación superior colombiana frente a la cuarta revolución*. Educación y Humanismo, 25(45).
<https://doi.org/10.17081/eduhum.25.45.6152>
- SAP (s.f.). *¿Qué es la industria 4.0?*
<https://www.sap.com/latinamerica/products/scm/industry-4-0/what-is-industry-4-0.html>

Scopus (2024). *Documentos Inteligencia artificial sector público 1984-2024*

<https://www-scopus-com.ezproxy.umng.edu.co/results/results.uri?sort=plf-f&src=s&st1=artificial+inteligencia+public+sector&sid=46cb158945a9a47036ceba1ea9060558&sot=b&sd-t=b&sl=52&s=TITLE-ABS-KEY%28artificial+inteligencia+public+sector%29&origin=search-basic&editSaveSearch=&yearFrom=Before+1960&yearTo=Present&sessionSearchId=46cb158945a9a47036ceba1ea9060558&limit=10>

Stanford University (2024). *Artificial Intelligence Index 2024*.

<https://aiindex.stanford.edu/report/>

Universidad de los Andes (2023). 'Guacamaya', para salvar la Amazonía con inteligencia artificial.

<https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ambiente-y-sostenibilidad/guacamaya-para-salvar-la-amazonia-con-inteligencia-artificial#:~:text=Con%20im%C3%A1genes%20satelitales%2C%20grabaciones%20bioac%C3%BAsticas,la%20flora%20de%20la%20Amazon%C3%ADa.&text=El%20pulm%C3%B3n%20del%20planeta%20est%C3%A1%20cada%20vez%20m%C3%A1s%20cerca%20del%20colapso.>

Xu, M., David, J. M., & Kim, S. H. (2018). The Fourth Industrial Revolution: Opportunities and Challenges. *International Journal of Financial Research*, 9(2), 90-95.

<https://doi.org/10.5430/ijfr.v9n2p90>





Bioadministración y cambio social: 12 pilares para una nueva era en la gestión pública

Edwin Tovar Briñez

Profesor catedrático, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
(UPTC), Sogamoso

Correo electrónico: edwin.tovar@uptc.edu.co

José Miguel Cárdenas Salinas

Profesor Catedrático, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Tunja.

Correo electrónico: jose.cardenas@esap.edu.co



En el complejo entramado de la construcción de sociedades más justas, equitativas y pacíficas, los servidores públicos emergen como actores protagónicos, trascendiendo su papel tradicional de simples administradores y asumiendo una responsabilidad potencial como agentes de cambio social, adquiriendo en ese trasegar una relevancia innegable para el progreso colectivo de un estado garante de derechos económicos y políticos.

En este contexto, la tercera convocatoria de la revista *Bio-Administración Pública* del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), se perfila como un espacio de reflexión y análisis crítico, donde se invita a construir una narrativa integral sobre el desempeño del servidor público en relación con la lógica de sentido de la paz y la vida, la gobernanza del bien público, la innovación y el desarrollo sustentable-sostenible además del cuidado del medio ambiente. Desde una perspectiva amplia y emergente de la reflexión académica, anclada en una mirada holística, se busca profundizar en la comprensión del papel del servicio y el servidor público por medio de lo que hemos denominado “doce (12) pilares para una nueva era en la gestión pública” como un punto de debate para la necesaria transformación del Estado colombiano.

Primer pilar: justicia y equidad

La labor del servidor público debe estar cimentada en los principios de justicia y equidad, valores fundamentales que aseguran una sociedad más justa y cohesionada. Según Rawls (1971) en su influyente obra *Teoría de la Justicia*, argumentaba que una sociedad justa es aquella cuyas instituciones están diseñadas para beneficiar a los menos favorecidos. Esta visión supone un compromiso inquebrantable por parte de los funcionarios públicos para garantizar el acceso equitativo a oportunidades y recursos, para reducir así las brechas socioeconómicas y fortalecer el tejido social.

En ese orden de ideas, la igualdad de oportunidades debe ser el faro que guíe las políticas y programas públicos. Esto conlleva no solo asegurar el acceso universal a servicios básicos como educación, salud y vivienda, sino también fomentar la movilidad social y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Los servidores públicos tienen la responsabilidad de ser plenamente conscientes del impacto directo que su labor tiene en la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad y para la proyección comunitaria a nivel territorial.



La justicia y la equidad deben trascender la simple distribución de recursos; y manifestarse en el trato digno y respetuoso que los servidores públicos brindan a todos los ciudadanos. Cada interacción debe caracterizarse por la empatía, la escucha activa y la voluntad genuina de encontrar soluciones que satisfagan las necesidades de las personas.

Es primordial que los servidores públicos adopten una perspectiva proactiva en la identificación y eliminación de barreras estructurales que perpetúan la desigualdad en el acceso a los derechos fundamentales. Esto incluye la implementación de políticas inclusivas que consideren las diversas realidades y necesidades de la población, promoviendo así un entorno donde todos los individuos puedan desarrollarse plenamente. Por lo tanto, la justicia y la equidad también requieren una constante evaluación y ajuste de las políticas públicas a nivel nacional y territorial para asegurar que estas respondan efectivamente a las dinámicas cambiantes de la sociedad. Los servidores públicos tienen la obligación de estar comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas, garantizando que sus acciones y decisiones sean siempre en beneficio del bien común y la transformación del entorno social.

La formación y capacitación continua de los servidores públicos es esencial para que puedan desempeñar sus funciones con la máxima eficacia y sensibilidad social. La educación en valores éticos y en derechos humanos debe ser una parte integral de su desarrollo profesional, para asegurar su buena preparación que les permita enfrentar los desafíos de una sociedad diversa y en constante evolución.

La justicia y la equidad en el servicio público no solo se reflejan en las políticas y programas implementados, sino también en la cultura organizacional de las instituciones. Fomentar un ambiente de trabajo inclusivo y respetuoso, donde se valoren y celebren las diferencias, es esencial para que los servidores públicos puedan desempeñar su labor con integridad y compromiso.

La justicia y la equidad deben trascender la simple distribución de recursos; y manifestarse en el trato digno y respetuoso que los servidores públicos brindan a todos los ciudadanos

Segundo pilar: integridad y transparencia

La integridad y la transparencia en la gestión pública son elementos vitales para la construcción de una paz social duradera y una sociedad más justa. Weber (1992), en *Economía y sociedad*, sostuvo que una burocracia eficiente y ética es esencial para la estabilidad y el desarrollo social. Al actuar con transparencia, los servidores públicos no solo mantienen la confianza ciudadana, sino que también fomentan un entorno de integridad institucional, lo que es básico para el buen funcionamiento del estado y la cohesión social.

La transparencia en la gestión pública va más allá de la mera rendición de cuentas y la apertura de información pública. Implica la adopción de mecanismos efectivos de participación ciudadana en los procesos decisorios, permitiendo que los ciudadanos se conviertan en protagonistas activos en la formulación y evaluación de políticas públicas. Los servidores públicos tienen la responsabilidad de estar atentos a escuchar y valorar las voces y propuestas de la ciudadanía, reconociendo su capacidad para aportar soluciones innovadoras a los problemas comunitarios.

En concordancia con el párrafo anterior, bien podemos enunciar que, para lograr una verdadera transparencia, es necesario implementar sistemas de información accesibles y comprensibles para todos los ciudadanos. Esto incluye la publicación regular de informes detallados sobre el uso de los recursos públicos, así como la creación de plataformas digitales que faciliten la interacción entre el gobierno y la ciudadanía. La transparencia también requiere un compromiso constante con la ética y la integridad, asegurando que todas las acciones y decisiones de los servidores públicos sean guiadas por principios de honestidad y responsabilidad.

La integridad en la gestión pública se manifiesta en la conducta intachable de los servidores públicos, quienes deben actuar siempre con rectitud y en beneficio del interés común. Esto implica no solo evitar cualquier forma de pérdida de los recursos públicos o abuso de poder, sino también promover una cultura de ética y responsabilidad dentro de las instituciones públicas. La formación continua en valores éticos y la implementación de códigos de conducta claros y estrictos son esenciales para fortalecer la integridad institucional.

La integridad y la transparencia están estrechamente relacionadas con la rendición de cuentas. Los servidores públicos deben estar dispuestos a explicar y justificar sus decisiones y acciones ante la ciudadanía, y asumir la responsabilidad por cualquier error o mal manejo de los recursos públicos. La rendición de cuentas no solo fortalece la confianza ciudadana, sino que también mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.



Tercer pilar: innovación como motor de cambio

La innovación en el servicio público es primordial para mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta ante las necesidades emergentes de la sociedad. Schumpeter (1942) en su obra *Capitalismo, socialismo y democracia* señalaba que la innovación es un motor clave del cambio social. En el sector público, la adopción de nuevas tecnologías y métodos de trabajo pueden transformar radicalmente la manera en que se prestan los servicios, asegurando su accesibilidad y eficacia.

La innovación no solo se refiere a la implementación de tecnologías avanzadas, sino también a la adopción de enfoques y metodologías que permitan una gestión más ágil y efectiva. Incluye, además, la digitalización de procesos, la automatización de tareas rutinarias y la utilización de datos para la toma de decisiones informadas. La innovación debe ser vista como un proceso continuo de mejora, donde se fomenta la creatividad y la experimentación para encontrar soluciones novedosas a los desafíos en la administración pública.

Los servidores públicos tienen la misión de estar atentos a las tendencias y necesidades cambiantes de la ciudadanía y dispuestos a implementar soluciones creativas que mejoren la calidad y pertinencia del trabajo que realizan. Lo anterior comprende una capacitación continua del personal, asegurando que estén equipados con las habilidades y conocimientos necesarios para adaptarse a un entorno en constante evolución. La formación en competencias digitales y en metodologías ágiles es esencial para que los servidores públicos puedan desempeñar su labor de manera eficiente y efectiva.

Además, la innovación en el sector público requiere la creación de espacios de co-creación con la comunidad. La participación ciudadana es importante para identificar las necesidades reales de la población y para desarrollar soluciones que sean verdaderamente efectivas. Los servidores públicos son responsables de fomentar la colaboración con la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil

La innovación en el sector público requiere la creación de espacios de co-creación con la comunidad. La participación ciudadana es importante para identificar las necesidades reales de la población y para desarrollar soluciones que sean verdaderamente efectivas

y el sector privado, para crear alianzas estratégicas que potencien la capacidad de innovación del sector público.

La innovación también debe estar orientada a la sostenibilidad y a la inclusión social. Es importante que las nuevas tecnologías y métodos de trabajo no solo mejoren la eficiencia, sino que también contribuyan a la equidad y a la justicia social. Lo anterior lleva implícito el diseño de soluciones que sean accesibles para todos los ciudadanos, independientemente de su situación socioeconómica, y que promuevan la participación de grupos vulnerables en los procesos de innovación.

Cuarto pilar: el diálogo como herramienta de reconciliación

En contextos marcados por divisiones políticas, sociales y culturales profundas, como es el caso de Colombia, el diálogo y la comprensión mutua se vuelven esenciales para romper los ciclos de violencia y construir una paz duradera. La historia reciente de Colombia está llena de ejemplos de reconciliación que subrayan la importancia del diálogo. Casos inspiradores, como los encuentros entre madres de guerrilleros y militares, demuestran la importancia de escuchar genuinamente y encontrar puntos de encuentro, incluso frente a diferencias aparentemente irreconciliables.

El diálogo no solo es una herramienta para resolver conflictos, sino también un medio para construir una sociedad más inclusiva y cohesionada. A través de este, se pueden abordar las causas subyacentes de los conflictos y trabajar hacia soluciones sostenibles que beneficien a toda la comunidad. El proceso requiere un compromiso genuino de todas las partes involucradas para escuchar y comprender las perspectivas y experiencias de los demás.

Los servidores públicos tienen la oportunidad única de actuar como facilitadores de estos procesos de diálogo y reconciliación. Deben estar preparados para tender puentes, escuchar con empatía y buscar soluciones creativas que permitan a las partes en conflicto encontrar puntos en común y trabajar juntas por el bien de la comunidad. Ello comprende no solo habilidades de mediación y negociación, sino también una profunda comprensión de las dinámicas sociales y culturales que afectan a las comunidades.

Es esencial que los servidores públicos promuevan espacios seguros y abiertos para el diálogo, donde todas las voces puedan ser escuchadas y valoradas.



Esto incluye la creación de foros comunitarios, mesas de diálogo y otros mecanismos participativos que permitan a los ciudadanos expresar sus preocupaciones y propuestas. La inclusión de diversos actores, desde líderes comunitarios hasta representantes de grupos sociales minoritarios, es crucial para asegurar que el diálogo sea representativo y efectivo.

El diálogo también debe ser visto como un proceso continuo, no como un evento único. La construcción de la paz y la reconciliación requieren un esfuerzo sostenido y un compromiso a largo plazo. Los servidores públicos deben estar dispuestos a acompañar a las comunidades en este proceso, proporcionando el apoyo y los recursos necesarios para mantener el diálogo y avanzar hacia la reconciliación.

Quinto pilar: descolonización y reconocimiento de la diversidad cultural

La descolonización y el reconocimiento de la diversidad cultural son esenciales para construir una sociedad más justa e inclusiva. Rivera-Cusicanqui, (2010) destacó que la descolonización incluye cuestionar y transformar las estructuras de poder que perpetúan las desigualdades y la marginación de los pueblos indígenas y las minorías. Los servidores públicos están en la responsabilidad de adoptar una perspectiva descolonizadora y promover activamente el respeto y la valoración de la diversidad cultural. Esto no solo significa reconocer y visibilizar las diversas formas de conocimiento, cosmovisiones y prácticas culturales presentes en la sociedad, sino también integrarlas de manera activa en el diseño e implementación de políticas públicas a nivel nacional y territorial. Los servidores públicos deben estar atentos a las necesidades y propuestas de los grupos históricamente marginados, trabajando de manera colaborativa para construir soluciones que respondan a sus realidades y aspiraciones.

Lugones (2008) sugirió que la descolonización comprende ver el mundo a través de los ojos de los oprimidos. Se requiere que los servidores públicos desarrollen una conciencia crítica sobre los legados coloniales y las dinámicas de poder que influyen en la formulación e implementación de las políticas públicas. Solo a través de este ejercicio de autorreflexión y cuestionamiento podrán diseñar e implementar soluciones que verdaderamente respondan a las necesidades de la población y promuevan la justicia social.

De Sousa-Santos (2014) introdujo el concepto de “sociología de las ausencias”, que es sustancial para visibilizar y reivindicar los conocimientos y las experiencias de los

Es central plantear en el marco de la administración pública que la descolonización y el reconocimiento de la diversidad cultural no son solo objetivos deseables, sino imperativos éticos y políticos para construir una sociedad más equitativa y respetuosa de las diferencias

grupos marginados. Los servidores públicos pueden desempeñar un papel clave en este proceso, abriendo espacios de diálogo y colaboración con estos grupos. Esto no solo enriquecerá las políticas públicas, sino que también fortalecerá el tejido social al reconocer y valorar la diversidad cultural como un recurso invaluable para el desarrollo y la cohesión social.

Por lo tanto, es central plantear en el marco de la administración pública que la descolonización y el reconocimiento de la diversidad cultural no son solo objetivos deseables, sino imperativos éticos y políticos para construir una sociedad más equitativa y respetuosa de las diferencias. Los servidores públicos tienen la responsabilidad de liderar este cambio, promoviendo políticas inclusivas y participativas que reflejen y valoren la riqueza cultural de todas las comunidades.

Sexto pilar: el servidor público como líder ético y catalizador del cambio

En el contexto actual, la figura del servidor público como agente de transformación social adquiere una relevancia sin precedentes. Más allá de cumplir con sus funciones administrativas, estos profesionales tienen la oportunidad de convertirse en verdaderos catalizadores del cambio social, promoviendo la justicia, la equidad, la inclusión y la sostenibilidad en el diseño e implementación de las políticas públicas. Para lograrlo, los servidores públicos tienen el compromiso de cultivar una sólida ética de servicio, basada en la empatía, la integridad y un compromiso inquebrantable con el bien común. Es prioritario que desarrollen habilidades de liderazgo y trabajo en equipo que les permitan articular y coordinar esfuerzos con diversos actores sociales, incluyendo a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil.

La formación continua y la apertura a la innovación son imperativos para que los servidores públicos puedan responder de manera ágil y efectiva a los retos y oportunidades que se presentan en un contexto social, económico y tecnológico en constante evolución, lo que significa una actualización permanente en áreas como la gestión pública, la participación ciudadana, la resolución de conflictos y el diseño de políticas públicas innovadoras.



Es básico que el servidor público sea un líder ético y un catalizador del cambio, capaz de inspirar y movilizar a la sociedad hacia un futuro más justo y equitativo. Su papel es decisivo no solamente para garantizar que las políticas públicas respondan a las necesidades actuales, sino que también anticipen y se adapten a los desafíos futuros, siempre con un enfoque en el bienestar común y la justicia social.

Séptimo pilar: hacia una nueva ética del servicio público

La transformación de la función del servidor público requiere una profunda reflexión sobre la ética que guía su actuación. Sen (2009) argumentó que la justicia debe ser entendida en términos de distribución de recursos, y también en términos de capacidades y libertades reales de las personas. Desde esta perspectiva, los servidores públicos deben orientar su labor hacia la expansión de las capacidades de los ciudadanos, empoderándolos para que puedan llevar vidas que valoren.

Esta nueva ética del servicio público supone un compromiso activo con la reducción de las desigualdades estructurales. Fraser (2008) propuso un modelo de justicia tridimensional que abarca la redistribución económica, el reconocimiento cultural y la representación política. Los servidores públicos están en la obligación de trabajar en estos tres frentes, asegurando no solo una distribución equitativa de recursos, sino también el reconocimiento de las identidades y culturas diversas, y la participación efectiva de todos los grupos en los procesos de toma de decisiones.

La construcción de esta nueva ética requiere también una revisión crítica de los marcos normativos y las prácticas institucionales. Sunstein & Thaler (2014) afirmaron que el diseño de las instituciones públicas debe incorporar *insights* de la economía del comportamiento para “empujar” (*nudge*) a los ciudadanos hacia decisiones que mejoren su bienestar. Los servidores públicos deben familiarizarse con estas herramientas y aplicarlas de manera ética para potenciar el impacto positivo de las políticas públicas.

Comprender entonces que la nueva ética del servicio público debe centrarse en la justicia, la equidad y el empoderamiento de los ciudadanos. Los servidores públicos tienen la responsabilidad de liderar este cambio, promoviendo políticas inclusivas y participativas que reflejen y valoren la riqueza cultural de todas las comunidades.

Octavo pilar: tecnología y servicio público

La revolución digital presenta tanto oportunidades como desafíos para el servicio público. Castells (2010) señaló que vivimos en una “sociedad red” donde el poder y la información fluyen de maneras nuevas y complejas. Los servidores públicos tienen la misión de adaptarse a este nuevo paradigma, aprovechando las tecnologías digitales para mejorar la eficiencia y la transparencia de los servicios, pero también para crear nuevos canales de participación ciudadana.

La implementación de soluciones de gobierno electrónico y datos abiertos puede transformar radicalmente la relación entre el Estado y la sociedad. Estas herramientas no solo facilitan el acceso a la información y la transparencia, sino que también promueven una mayor participación ciudadana y una toma de decisiones más inclusiva. Sin embargo, también plantean desafíos significativos en términos de privacidad, seguridad y acceso equitativo. Los servidores públicos deben navegar estas aguas complejas, asegurando que la digitalización no exacerbe las brechas existentes, sino que contribuya a cerrarlas.

La formación continua y la actualización de competencias digitales son esenciales para que los servidores públicos puedan adaptarse a los rápidos avances tecnológicos

La inteligencia artificial (IA) y el *big data* ofrecen posibilidades sin precedentes para la toma de decisiones basada en evidencia. Estas tecnologías permiten analizar grandes volúmenes de datos para identificar patrones y tendencias que pueden informar políticas públicas más efectivas. No obstante, O’Neil (2016) advirtió que los algoritmos pueden perpetuar y amplificar sesgos existentes si no se implementan con

cuidado. Por lo tanto, es definitivo que los servidores públicos desarrollen una alfabetización digital crítica que les permita aprovechar estas herramientas de manera ética y responsable.

Además, la formación continua y la actualización de competencias digitales son esenciales para que los servidores públicos puedan adaptarse a los rápidos avances tecnológicos. La colaboración con expertos en tecnología y la participación en redes de conocimiento pueden facilitar este proceso de adaptación y asegurar que las soluciones tecnológicas se implementen de manera efectiva y equitativa.

Es necesario que la integración de la tecnología en el servicio público tenga el potencial de mejorar significativamente la eficiencia, la transparencia y la



participación ciudadana. Sin embargo, es importante abordar los desafíos asociados con la privacidad, la seguridad y la equidad para garantizar que los beneficios de la digitalización se distribuyan de manera justa y equitativa.

Noveno pilar: sostenibilidad y justicia ambiental

El cambio climático y la crisis ecológica global presentan desafíos existenciales que requieren una respuesta urgente y coordinada desde el sector público. Klein (2014) argumentó que abordar la crisis climática requiere una transformación profunda de nuestros sistemas económicos y sociales. Los servidores públicos están en el compromiso de integrar la sostenibilidad ambiental como un eje transversal en todas las políticas y programas, promoviendo una transición justa hacia economías bajas en carbono.

La justicia ambiental, un concepto que desarrolló Bullard (2000) se ha constituido en una prioridad en la agenda de los servidores públicos, lo que ha conllevado a asegurar que los beneficios ambientales se distribuyan equitativamente y que las comunidades marginadas no se afecten por las externalidades de los costos de la degradación ambiental. Los servidores públicos tienen la responsabilidad de trabajar activamente para remediar las injusticias ambientales históricas y prevenir nuevas formas de discriminación ecológica.

Para lograr una sostenibilidad efectiva, es esencial que los servidores públicos colaboren con diversos actores, incluyendo organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil. Esta colaboración puede facilitar la implementación de políticas innovadoras y sostenibles que aborden tanto las causas como los efectos del cambio climático.

La educación y la sensibilización ambiental son esenciales para fomentar una cultura de sostenibilidad. Los servidores públicos tienen el compromiso de promover programas educativos que aumenten la conciencia sobre la importancia de la sostenibilidad y la justicia ambiental, y que capaciten a las comunidades para participar activamente en la protección del medio ambiente.

La adopción de tecnologías verdes y prácticas sostenibles en la administración pública también es crucial. Esto incluye la implementación de energías renovables, la reducción de residuos y la promoción de la eficiencia energética en todas las operaciones gubernamentales.

Décimo pilar: educación y empoderamiento ciudadano

La transformación social que pueden catalizar los servidores públicos depende en gran medida de una ciudadanía informada y empoderada. Freire (1970) aseguraba que la educación debe ser un proceso liberador que permita a las personas convertirse en sujetos activos de su propia historia. Los servidores públicos deben promover programas de educación cívica y alfabetización política que doten a los ciudadanos con las herramientas necesarias para participar efectivamente en la vida democrática. Ello comprende no sólo proporcionar información, sino también cultivar habilidades críticas y deliberativas.

La implementación de presupuestos participativos, auditorías ciudadanas y otras formas de democracia directa puede fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas y mejorar la calidad de las decisiones políticas

Habermas (1984) enfatizó la importancia de la esfera pública como espacio de debate racional y formación de la opinión pública. Los servidores públicos tienen el cometido trabajar para construir y mantener estos espacios de diálogo, tanto en el mundo físico como en el ámbito digital. Es decir que el empoderamiento ciudadano también requiere mecanismos efectivos de rendición de cuentas y control social. La implementación de presupuestos participativos, auditorías ciudadanas y otras formas de democracia directa puede fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas y mejorar la calidad de las decisiones políticas.

Para lograr una educación y empoderamiento ciudadano efectivos, es esencial que los servidores públicos colaboren con instituciones educativas, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Esta colaboración puede facilitar la creación de programas educativos innovadores y accesibles que aborden las necesidades específicas de diferentes comunidades.

La educación cívica debe ser continua y adaptarse a los cambios sociales y tecnológicos. Los servidores públicos tienen el compromiso de promover el uso de plataformas digitales y redes sociales para fomentar la participación ciudadana y el debate público. Estas herramientas pueden ampliar el alcance de los programas educativos y facilitar la inclusión de voces diversas en el proceso democrático.

La transparencia y la accesibilidad de la información son también fundamentales para el empoderamiento ciudadano. Los servidores públicos tienen la responsabilidad de asegurar que la información relevante esté disponible y sea comprensible



para todos los ciudadanos, independientemente de su nivel educativo o socioeconómico. Esto incluye la simplificación de documentos oficiales y la utilización de lenguaje claro y accesible.

Décimo primer pilar: hacia una gobernanza colaborativa

El paradigma tradicional de la administración pública, basado en jerarquías rígidas y silos departamentales, es cada vez menos adecuado para abordar los problemas complejos e interconectados que enfrentan las sociedades contemporáneas. Este enfoque tradicional se caracteriza por una estructura vertical y una toma de decisiones centralizada, a menudo resulta ineficaz para responder a las dinámicas y desafíos actuales.

Ostrom (1990), en su obra seminal *Governing the commons*, demostró que las comunidades son capaces de autoorganizarse para gestionar recursos comunes de manera sostenible. Su investigación desafió la noción predominante de que solo el Estado o el mercado pueden gestionar eficazmente los recursos comunes, mostrando que las comunidades locales, mediante reglas y normas propias, pueden evitar la “tragedia de los comunes”. Los servidores públicos tienen la responsabilidad de aprender de estos *insights* y promover modelos de gobernanza más colaborativos y adaptativos, que reconozcan y valoren la capacidad de autoorganización de las comunidades.

La gobernanza en red, concepto que fue descrito por Goldsmith & Eggers (2004), incluye la coordinación de múltiples actores públicos, privados y de la sociedad civil para abordar desafíos complejos. Este modelo de gobernanza reconoce que ningún actor, por sí solo, posee todos los recursos o conocimientos necesarios para resolver problemas multifacéticos. Los servidores públicos, por lo tanto, tienen la necesidad de desarrollar habilidades de facilitación y negociación para navegar estas redes complejas y catalizar la acción colectiva. La capacidad de construir y mantener relaciones de confianza entre diversos actores es decisiva para el éxito de la gobernanza en red.

La innovación social, un concepto desarrollado por Mulgan (2019) en *Social Innovation: How Societies Find the Power to Change*, ofrece un marco prometedor para la co-creación de soluciones entre el Estado y la ciudadanía. La innovación social se refiere a nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente satisfacen necesidades sociales (más efectivamente que las alternativas)

Al adoptar enfoques más inclusivos y participativos, y al reconocer el valor de la colaboración y la innovación social, podemos desarrollar soluciones más efectivas y sostenibles para los desafíos contemporáneos

y crean nuevas relaciones o colaboraciones. Los servidores públicos están en la obligación de aprender a identificar, apoyar y escalar iniciativas innovadoras que emergen desde las bases de la sociedad. Ello conlleva no solo un cambio en las políticas y procedimientos, sino también en la cultura organizacional, promoviendo una mentalidad abierta al cambio y a la experimentación. Por lo tanto, la transición hacia una gobernanza colaborativa requiere un cambio importante en la forma en que entendemos y practicamos la administración pública. Al adoptar enfoques más inclusivos y participativos, y al reconocer el valor de la colaboración y la innovación social, podemos desarrollar soluciones más efectivas y sostenibles para los desafíos contemporáneos.

Décimo segundo pilar: ética del cuidado y bienestar colectivo

La pandemia COVID-19 puso de manifiesto la suma importancia del cuidado y la interdependencia en nuestras sociedades. Este evento global ha resaltado cómo la salud y el bienestar de cada individuo están intrínsecamente ligados al bienestar de la comunidad en general. Tronto (2013) afirmó que el cuidado debe ser considerado como un valor político central y no es solo una actividad privada, sino una responsabilidad pública que debe ser integrada en las políticas y prácticas gubernamentales.

Los servidores públicos deben incorporar una ética del cuidado en su práctica profesional, reconociendo la vulnerabilidad y la interdependencia como condiciones humanas trascendentales. Lo anterior implica diseñar políticas y servicios públicos que no solo atiendan las necesidades materiales de los ciudadanos, sino que también fomenten el bienestar emocional y social. La ética del cuidado requiere una atención especial a las necesidades de los más vulnerables y marginados, asegurando que las políticas públicas sean inclusivas y equitativas.

Para reforzar las líneas anteriores bien podemos abordar el concepto de “buen vivir” o “*sumak kawsay*”, originario de los pueblos indígenas andinos. Al respecto Gudynas (2011) aportó una visión holística del bienestar que los servidores públicos pueden integrar en su enfoque de desarrollo. Este concepto, que se traduce



como “vida en plenitud” o “vida buena”, enfatiza la armonía con la naturaleza, la comunidad y uno mismo. A diferencia de los modelos ortodoxos de desarrollo centrados en el crecimiento económico, el “buen vivir” promueve un equilibrio entre el bienestar material, social y espiritual.

La promoción del bienestar colectivo requiere también abordar las raíces estructurales del sufrimiento social. Esto incluye la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la discriminación en todas sus formas. Los servidores públicos tienen el compromiso de trabajar activamente para dismantelar sistemas de opresión y discriminación, promoviendo políticas que fomenten la justicia social y la equidad. Esto puede comportar la implementación de programas de acción afirmativa, la reforma de sistemas de justicia penal y la creación de oportunidades económicas para comunidades históricamente desfavorecidas.

La ética del cuidado y el bienestar colectivo deben ser integrados en la educación y formación de los servidores públicos, lo que incluye el desarrollo de competencias emocionales y sociales, así como una comprensión profunda de las dinámicas de poder y privilegio. Al fomentar una cultura de cuidado y empatía dentro de las instituciones públicas, podemos crear un entorno más humano y justo para todos. Esto nos permite comprender que la ética del cuidado y el bienestar colectivo son esenciales para construir sociedades más justas y resilientes. Al integrar estos principios en la gobernanza y las políticas públicas, podemos asegurar que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de vivir vidas plenas y significativas.

A manera de colofón

En conclusión, en el complejo proceso de edificar sociedades más justas, equitativas y pacíficas, los servidores públicos se posicionan como actores clave, superando su función tradicional de meros administradores para asumir un papel primordial como agentes de cambio social. En este sentido, hemos propuesto 12 pilares fundamentales para inaugurar una nueva era en la gestión pública, con el propósito de impulsar un debate sobre la necesidad de generar una transformación profunda del Estado colombiano.

A lo largo de este documento, argumentamos que la labor de los servidores públicos debe basarse en principios esenciales como la justicia, la equidad, la integridad, la transparencia, la innovación y la sostenibilidad. Estos pilares son necesarios para guiar el

En el complejo proceso de edificar sociedades más justas, equitativas y pacíficas, los servidores públicos se posicionan como actores clave, superando su función tradicional de meros administradores para asumir un papel primordial como agentes de cambio social

diseño de políticas y programas públicos, asegurando así el acceso equitativo a oportunidades y recursos, lo que contribuirá a reducir las brechas socioeconómicas y a fortalecer el tejido social.

Además, destacamos la necesidad de que los servidores públicos adopten un compromiso firme con la rendición de cuentas y la participación ciudadana, convirtiéndose en agentes efectivos de cambio social. Para lograr este objetivo, es crucial que estos funcionarios reciban una formación continua en valores éticos y derechos humanos, lo cual les permitirá enfrentar los desafíos de una sociedad diversa y en constante evolución. Con esta proyección, anticipamos un futuro prometedor donde los servidores públicos desempeñen un papel vital en la construcción de un país más próspero, equitativo y comprometido con el bienestar de todos sus ciudadanos.



Referencias

- Bullard, R. D. (2000). *Dumping in Dixie: Race, class, and environmental quality* (3rd ed.). Westview Press.
<https://doi.org/10.4324/9780429495274>
- Castells, M. (2010). *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (Vol. 1). Alianza Editorial.
https://amsafe.org.ar/wp-content/uploads/castells-la_sociedad_red.pdf
- De Sousa Santos, B. de S. (2014). *Epistemologies of the South: Justice against epistemicide*. Routledge.
- Fraser, N. (2008). *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. Columbia University Press.
<https://cup.columbia.edu/book/scales-of-justice/9780231146807>
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.
<https://www.servicioskoinonia.org/biblioteca/general/FreirePedagogiadelOprimido.pdf>
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institution Press.
<https://scholar.harvard.edu/goldsmith-coleman/publications/governing-network-the-new-shape-public-sector>
- Gudynas, E. (2011). *Buen Vivir: Today's tomorrow*. *Development* 54, 441–447
<https://doi.org/10.1057/dev.2011.86>
- Habermas, J. (1984). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
https://pics.unison.mx/doctorado/wp-content/uploads/2020/05/Teoria-de_la_accion_comunicativa-Habermas-Jurgen.pdf
- Klein, N. (2014). *Esto lo cambia todo: El capitalismo contra el clima*. Paidós.
https://www.solidaridadobrera.org/ateneo_nacho/libros/Naomi%20Klein%20-%20Esto%20lo%20cambia%20todo.pdf
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género: hacia un feminismo descolonial. *Revista Tabula Rasa*, (9), 73-101.
<https://www.revistatabularasa.org/numero-9/05lugones.pdf>
- Mulgan, G. (2019). *Social Innovation: How Societies Find the Power to Change*. Policy Press.
<https://policy.bristoluniversitypress.co.uk/social-innovation>
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. Crown Publishing Group.
<https://dl.acm.org/doi/10.5555/3002861>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
https://www.actu-environnement.com/media/pdf/ostrom_1990.pdf
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
<https://www.hup.harvard.edu/books/9780674000780>

- Rivera-Cusicanqui, S. (2010). *Ch'ixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Tinta Limón.
<https://www.bibliotecafragmentada.org/wp-content/uploads/2015/12/chixinakax-utxiwa-silvia-rivera-cusicanqui.pdf>
https://unescochair-cbrsr.org/pdf/resource/Epistemologies_of_the_South.pdf
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Harper & Brothers.
<https://archive.org/details/schumpeter-joseph.-capitalismo-socialismo-y-democracia.-vol.-i-1996>
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Harvard University Press.
<https://www.hup.harvard.edu/books/9780674060470>
- Sunstein, C. R., & Thaler, R. H. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
<https://doi.org/10.1002/bdm.652>
- Tronto, J. C. (2013). *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. New York University Press.
https://www.researchgate.net/publication/287257869_Caring_Democracy_Markets_Equality_and_Justice
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
<https://zoonpolitikonmx.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>





Justicia para la paz y la vida

Jorge Enrique Vallejo Jaramillo

Magistrado Consejo Superior de Judicatura

Abogado, Especialista en Derecho Penal y Criminología de la Universidad de Medellín

Correo electrónico: info@cendoj.ramajudicial.gov.co



La justicia es un principio esencial para la cohesión social, vinculado a la pericia y rectitud en la aplicación de las fuentes del derecho (como leyes, jurisprudencia, principios y costumbres, entre otras) en la resolución de conflictos concretos y en la distribución equitativa de los recursos públicos y sociales disponibles. Esto permite la compatibilidad entre los derechos individuales y el bien común.

No obstante, la justicia, como concepto jurídico indeterminado, no es estática, sino que evoluciona con el tiempo y se adapta a las necesidades cambiantes de la sociedad, tanto en su conjunto (la suma de sus partes) como en sus subgrupos, ya sea que sus intereses y valores estén en tensión o no. A medida que se identifican nuevos desafíos y desigualdades, la demanda de justicia por parte de las comunidades exige un proceso continuo de reflexión y ajustes por parte del Estado. En este proceso, la integridad de dicho principio debe ser la brújula que guíe tanto su comprensión como las acciones que de ella dependen, orientándose siempre hacia los fines deseados, sin desconocer los efectos secundarios indeseables.

Este trabajo desarrolla aspectos fundamentales para la transformación e innovación de las entidades públicas del Estado, con el objetivo de lograr una justicia que promueva la paz en el país. Para ello, se exponen aspectos históricos, de planeación e innovación en la administración pública, buscando una gestión eficaz, eficiente y transparente que conduzca al cambio, junto a una reflexión sobre los diversos procesos llevados a cabo en el país con los distintos actores del conflicto.

Procesos de paz y nueva constitución

El Estado colombiano ha mostrado un dinamismo variable en su respuesta a la necesidad de adaptarse a los cambios surgidos en el contexto de procesos para desescalar la guerra y avanzar hacia la paz. Estos esfuerzos han sido parte de un intento por resolver los conflictos armados, sistemáticos o generalizado, que han afligido al país durante décadas. Dichos conflictos han sido identificados por expertos en violencia como: la violencia liberal-conservadora en los años 50, la violencia insurgente en los 60, la violencia del narcotráfico en los 80 y los 90. A lo largo de las dos décadas

El Estado colombiano ha mostrado un dinamismo variable en su respuesta a la necesidad de adaptarse a los cambios surgidos en el contexto de procesos para desescalar la guerra y avanzar hacia la paz



subsiguientes, todos estos factores se combinaron, sobre una base de delincuencia común que desafió la capacidad de los responsables sociales y estatales para lidiar con ellos, desbordando así los mecanismos de justicia ordinaria.

Un ejemplo notable fue la Cumbre de Paz de 1982-1984, que resultó en el posterior desarme del M-19 y la integración de sus miembros a la vida política del país. Este no fue el único acuerdo con dicho grupo, ya que posteriormente se firmó otro 1989-1990, el cual fue impulsado con esfuerzos sociales de diferentes actores. Más adelante, como otro hecho histórico para la paz, se realizó en el país un cambio de constitución pasando de la de 1886 a la de 1991. Este cambio transformó al Estado de un modelo formal de derecho a uno social y constitucional.

Desde entonces, el Estado ya no se limita a garantizar la legalidad y el orden público, sino que asume una función activa en la satisfacción de derechos fundamentales y en la promoción del bienestar social. Es ahora el responsable de garantizar condiciones de vida dignas mediante políticas públicas y mecanismos de justicia social, asegurando, al menos, cinco valores rectores: protección de derecho; intervención estatal; justicia social; democracia y legalidad y; derechos humanos.

En cada episodio violento, Colombia transformó su estructura estatal y su sistema político, abarcando no solo al Ejecutivo, sino también a las entidades civiles y judiciales, que debieron adaptarse a los cambios, con una nueva jurisdicción constitucional, y en lo funcional, la creación de la tutela. Esto facilitó el acceso a la justicia para la población, fortaleció el reconocimiento de los derechos humanos, y consolidó la independencia judicial, lo cual se logra, además, con la existencia del Consejo Superior de la Judicatura para el Gobierno y la administración de la Rama Judicial, estableciendo el mérito como criterio para la selección, permanencia y ascenso de sus servidores. La Constitución y el bloque de constitucionalidad se aplicaron directamente a casos concretos, reconociendo acciones de discriminación positiva en favor de minorías y otras poblaciones en situación de desigualdad, inferioridad o indefensión normativa y fáctica.

La Constitución de 1991 fue un hito en la historia de la justicia colombiana, marcando un cambio hacia una mayor apertura democrática, un enfoque inclusivo y participativo. Aunque ha sido modificada en varias ocasiones para abordar nuevas realidades y adecuarse a estándares internacionales, es fundamento del ordenamiento jurídico y político del país, dinamizando la sociedad hacia la garantía de derechos y la justicia social. En torno a su enfoque de reconocimiento y protección progresiva (realista) de derechos fundamentales, con amplia participación ciudadana, gira la evolución de la democracia colombiana. Este proceso implica una reingeniería institucional constante, con ejercicios exhaustivos

de racionalización y priorización presupuestal, además de pautas educativas y culturales consecuentes.

Los tres elementos centrales de la democracia en esta nueva constitución son:

- Los partidos políticos, que incluyen movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, con la responsabilidad de sus candidatos frente a sus electores.
- El voto universal, reconocido para todas las personas, sin importar su condición étnica, cultural, social o económica, siempre que sean ciudadanos y mayores de edad.
- La separación de poderes, donde cada uno, en su autonomía, cumple una función constitucional y sirve de control frente a los otros poderes, en cooperación armónica.

Las altas cortes, representadas en la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura, pueden proponer o pedir reformas legales al legislador. La Rama Judicial puede ordenar medidas administrativas, presupuestales o de políticas públicas al gobierno nacional, departamental y municipal, en ejercicio del control concentrado o difuso de constitucionalidad, cuando estas sean necesarias para prevenir o resolver la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, o para superar la contradicción de normas legales o administrativas con normas, principios y valores constitucionales.

Otro avance de la Constitución de 1991 es la posibilidad que tiene el presidente de la República para formular ternas para la Corte Constitucional, el fiscal general y la Comisión Nacional de Disciplina, además de intervenir directamente en la construcción del presupuesto de la Rama Judicial y proponer un candidato para la terna de la cual el Senado elegirá al procurador general. De este modo, la facultad de presentar una terna no es un acto administrativo definitivo, sino que involucra la voluntad de dos autoridades distintas, lo que implica que la actuación administrativa solo concluye formal y materialmente con el acto de elección.

Los cambios, marcados por el contexto de violencia que ha vivido Colombia en su historia reciente, han generado en la población un deseo de paz, entendida no solo como la ausencia de violencia, sino también como justicia social y condiciones suficientes de dignidad, con la satisfacción de derechos fundamentales para toda la población



Los cambios, marcados por el contexto de violencia que ha vivido Colombia en su historia reciente, han generado en la población un deseo de paz, entendida no solo como la ausencia de violencia, sino también como justicia social y condiciones suficientes de dignidad, con la satisfacción de derechos fundamentales para toda la población. Este anhelo de paz implantó en las entidades estatales la necesidad de generar políticas públicas, buenas prácticas basadas en evidencias, planes de acción y discursos orientados hacia la apropiación del conocimiento y un pensamiento crítico prospectivo, con miras al fortalecimiento institucional, marcado por el aprendizaje, la formación, la actualización y la creación e innovación.

En cuanto a la paz, la judicatura colombiana ha desarrollado una labor constante de análisis y adaptación a través del espectro de la paz y la reconciliación, obteniendo resultados que se alinean con una justicia comprometida con el restablecimiento del tejido social. Entre los procesos más destacados se incluyen:

- **Proceso de paz con las FARC (1984-1987).** Dio lugar a la creación de la Unión Patriótica (UP), un partido político fundado por desmovilizados de ese grupo insurgente y sectores de izquierda, generando mayor diversidad en la democracia del país.
- **Proceso de paz con las FARC (1998-2002).** Iniciado durante el gobierno de Ernesto Samper y continuado por Andrés Pastrana. Este proceso incluyó la creación de una zona desmilitarizada en San Vicente del Caguán para facilitar las negociaciones.
- **Proceso de paz con las FARC (2012-2016).** Este fue el proceso más significativo y exitoso en términos de llegar a un acuerdo. Las negociaciones se llevaron a cabo en La Habana, Cuba, bajo la mediación de varios actores internacionales. El acuerdo final, firmado el 24 de noviembre de 2016, buscó poner fin a más de 50 años de conflicto armado e incluyó compromisos en temas como la justicia transicional, el desarrollo rural, la participación política y la lucha contra las drogas.
- **Implementación y desmovilización (2016-2019).** Tras la firma del acuerdo de paz, se llevaron a cabo procesos de desmovilización y reintegración de excombatientes. Este proceso ha enfrentado desafíos, incluyendo la violencia de grupos disidentes y dificultades en la implementación de algunas partes del acuerdo.
- **Negociaciones con el ELN (2016-presente).** Los gobiernos de Juan Manuel Santos y Gustavo Francisco Petro Urrego han llevado a cabo un proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las negociaciones, iniciadas en 2016, han enfrentado altibajos y desafíos, incluidos ataques violentos por parte del ELN. Aunque fueron suspendidas en 2019, se retomaron en 2022.

Durante la elaboración del marco jurídico para regular estos procesos, se buscaba garantizar una justicia que promoviera la equidad social, el respeto de los derechos humanos y el bienestar general. Los principios que guiaron este proceso fueron: la equidad e igualdad; la responsabilidad y rendición de cuentas; la protección de los derechos humanos; la resolución de conflictos; la reparación y compensación; la prevención del delito; la rehabilitación y reinserción; la seguridad y el orden público; y el compromiso con la verdad.

Formulación del cambio para la paz

Se hizo evidente que el camino hacia la paz tenía que ser trazado mediante un plan que consistiera en un conjunto de acciones organizadas para lograr un fin. Este plan debía partir de un hito temporal de referencia, entendido en forma lineal, desde el presente, donde se consolidaba la información necesaria para definir el problema. Mirar la información hacia el pasado puede llevar a tergiversaciones debido a las distintas versiones y vacíos que deja el paso del tiempo, mientras que mirar hacia el futuro genera incertidumbre. Por lo tanto, era crucial establecer los tiempos en los que debían alcanzarse las metas y fijar indicadores para medir el avance en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En este contexto, es fundamental contar con expertos que puedan identificar de forma clara y operativa el problema a resolver para la elaboración de políticas públicas para la innovación y solución de problemas. Esta clase de programas no son un mero capricho de la administración, sino que se basan en un diagnóstico riguroso, con un proceso crítico en la gestión de políticas y la intervención social.

Las políticas abordadas por la judicatura, enfocadas hacia la paz en el país, parten de un diagnóstico en el que participan múltiples actores, tanto del conflicto como de otras organizaciones del Estado, en las que se resalta la importancia de la articulación interinstitucional entre las diferentes entidades gubernamentales, destacando el principio de colaboración armónica. Fruto de este esfuerzo son las mesas de trabajo que la judicatura coordina junto con los distintos ministerios del gobierno, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), alcaldías, gobernaciones y otras entidades estatales, para la elaboración de políticas públicas que beneficien a la ciudadanía en general y, especialmente, fomenten la consecución de la paz.



Vocación del servidor público en las administraciones públicas para la paz y la vida

Colombia tiene una historia política marcada por diversos matices, con raíces políticas, económicas y sociales que han generado múltiples transformaciones en las administraciones públicas a lo largo de su historia, como la que ocurrió a raíz de la Constitución de 1991. Esta transformación reflejó la voluntad de los diferentes actores del sector público para abogar por la paz, demostrada a lo largo de los diferentes procesos de paz. Colombia ha sido el único país en el mundo donde se han realizado múltiples procesos de paz, lo que contrasta con ejemplos como las negociaciones de paz en Ecuador y España, donde un solo proceso fue suficiente para resolver los conflictos que afectaban la paz en esos países.

Jurídicamente, esto ha marcado una experiencia única para la judicatura nacional, convirtiendo a Colombia en líder en este tipo de negociaciones debido a la pluralidad de grupos armados al margen de la ley presentes en su territorio, como el Quintín Lame, el M19, las FARC y el ELN, cuyas luchas ellos se han atribuido a diferentes objetivos, como la revolución desde el campo, las ciudades, la protección de los recursos naturales o el reconocimiento de la diversidad étnica.

Este contexto ha representado un desafío para los juristas colombianos, quienes han tenido que recurrir a diferentes figuras jurídicas para construir un proceso de paz exitoso con cada uno de estos grupos. Como las siguientes que incluyen el *Fast track*, las diferencias con el procedimiento legislativo de las leyes ordinarias, orgánicas, estatutarias y de los actos legislativos, y las características de excepcionalidad, transitoriedad y parcialidad en la interpretación de plazos o términos constitucionales. Estas herramientas forman parte de la amplia variedad de instrumentos jurídicos que han sido incorporados en el país para llevar a cabo las diferentes negociaciones con los distintos grupos armados. Esto ha dado lugar a la creación de la “Justicia y Paz”, que ha implicado no solo un análisis de las diferentes formas jurídicas que la judicatura puede utilizar para abordar las problemáticas surgidas del conflicto armado en Colombia, sino también profundas transformaciones en la Rama Judicial.

Análisis prospectivo de la justicia

Los procesos de transformación y mejora de las entidades públicas incluyen modelos de política pública para la formulación de planes y programas en el ámbito de la gestión pública, respondiendo así a los problemas que afectan a la sociedad en abstracto. Para abordar la problemática de la paz, es necesario hablar de los pilares fundamentales que sustentan la correcta gestión de las entidades públicas: la eficiencia, la eficacia y la transparencia son conceptos estrechamente relacionados que determinan el éxito de las administraciones públicas en el cumplimiento de su misión y deber.

La eficiencia se entiende como la utilización de menos recursos para lograr un objetivo. La eficacia, por su parte, es el nivel de consecución de metas y objetivos. La transparencia actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado. Desde esta perspectiva, la gestión pública se concibe como el proceso estratégico que los servidores públicos aplican para responder a las necesidades de los ciudadanos, respetando el marco de las políticas públicas del Estado.

La gestión en las entidades estatales se diferencia de las del ámbito privado, en su búsqueda de generar bienestar social por encima de resultados operativos fortuitos que conduzcan a ganancias económicas en un aspecto meramente financiero. Sin embargo, la medición de la productividad en el sector público enfrenta problemas diferentes que se miden de acuerdo con los objetivos que la administración se propone.

La administración de justicia ha enfrentado desafíos relacionados con el pensamiento estratégico, entrando en un plano de incertidumbre donde la estrategia planteada puede o no ser acertada, especialmente en materia de justicia. Este proceso cognitivo permite pasar de lo abstracto a lo concreto, materializando acciones en un plan adaptable a la variación de las circunstancias reales.

Es preciso señalar que el enfoque de justicia desarrollado a lo largo del amplio marco legal para lograr la paz en Colombia, se encuentra en un plano de justicia prospectiva, lo que significa el privilegio del restablecimiento de las relaciones en

Es preciso señalar que el enfoque de justicia desarrollado a lo largo del amplio marco legal para lograr la paz en Colombia, se encuentra en un plano de justicia prospectiva, lo que significa el privilegio del restablecimiento de las relaciones en la sociedad creando un horizonte para las instituciones dándole preponderancia a la paz



la sociedad creando un horizonte para las instituciones dándole preponderancia a la paz. De este modo, la judicatura ha adoptado un enfoque de análisis prospectivo para prever y evaluar posibles futuros escenarios y tendencias, preparándose así ante los posibles cambios o desafíos que puedan presentarse en el país, garantizando una adaptación continua y el desarrollo de estrategias. El éxito de este enfoque se refleja en Justicia y Paz, específicamente en la transitoriedad de esta jurisdicción, que se adapta al conflicto, pero se prevé que no es permanente, demostrando un avance en la innovación jurídica para la paz.

Las políticas públicas sobre la paz en Colombia han demostrado ser desarrolladas sin contar con el acuerdo de todos los actores del conflicto, centrándose en los futuros efectos de las víctimas, más que en una estrategia de integralidad de los actores participantes. Esto ha imposibilitado la paz total en el territorio, ya que no se ha abordado un escenario que abarque la totalidad del conflicto, prefiriendo enfocar sus efectos en un solo actor a la vez.

Según el análisis interno de la gestión judicial que trimestralmente elabora el Consejo Superior de la Judicatura, se han hecho desarrollos y articulaciones dirigidas a fortalecer la capacidad institucional para dar cumplimiento a las órdenes de las sentencias proferidas por los magistrados de Justicia y Paz, específicamente en lo referido a las medidas de reparación integral. Además, se ha buscado dinamizar la relación entre la jurisdicción ordinaria y la Jurisdicción Especial para la Paz, reduciendo los posibles conflictos que podrían generar incertidumbre en las víctimas del conflicto armado sobre los funcionarios encargados del juzgamiento de los responsables de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

El Consejo Superior de la Judicatura ha enfocado sus esfuerzos en ampliar los servicios de justicia para la paz. Actualmente hay 317 funcionarios judiciales en Justicia y Paz, que garantizan la prestación del servicio de justicia en todo el territorio nacional, ampliando su capacidad de cobertura a aquellas personas en las zonas más alejadas del sistema de justicia.

En el marco del Acto Legislativo 03 de 2023 y lo establecido en el Proyecto de Ley Estatutaria N°157 (2023) que “Determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural” se han realizado mesas de trabajo conjunto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Agricultura y apoyo técnico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – (IGAC) con el propósito de trabajar en una metodología conjunta para establecer el mapa judicial de la jurisdicción, teniendo en cuenta criterios poblacionales, étnicos, procesos judiciales y municipios dentro del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDET), entre otros.

En materia de política pública, la entidad ha trabajado en rutas de acceso a la justicia para facilitar la eficiencia judicial mediante programas de transformación digital, mesas de trabajo en justicia restaurativa y la creación de una nueva jurisdicción que tendría por nombre “Agraria y Rural” que se sumaría a las demás jurisdicciones para garantizar la existencia de jueces y magistrados con el fin de resolver los conflictos agrarios en todo el país. Estas políticas públicas con enfoques que privilegian rutas rápidas para el acceso a la justicia de las víctimas del conflicto, fomentan la coordinación institucional necesaria para la participación de los diversos actores del conflicto; vital para llegar a acuerdos que posibiliten la paz entre las diferentes comunidades y grupos, garantizando así el correcto funcionamiento de la justicia en el país.

Referencias

Acto Legislativo No. 03 de 2023. (2023, 24 de julio). “Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”. Congreso de la República. Diario oficial No. 52.466.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_03_2023.html

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

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

Proyecto de Ley Estatutaria No. 157 de 2023. (2023). “Por medio del cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural, y se adoptan otras disposiciones”.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/textos%20radicados/proyectos%20de%20ley/2023%20-%202024/PL%20157-23%20Estructura%20Jurisdiccion%20Agraria%20y%20Rural.pdf>





La vocación del servidor público en la bioadministración

Sandra Catalina Moreno Cabezas

Psicóloga, Magíster en Desarrollo Humano Organizacional de la Universidad EAFIT y
Magíster en Cogniciones, tecnologías e instituciones de la Universidad Federal Rural
de Semiárido - UFERSA

Correo electrónico: scmorenoc@colpensiones.gov.co

Ricardo Rincón Rincón

Abogado y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre

Correo electrónico: rinconr@colpensiones.gov.co



En el diario vivir y las conversaciones de la gente es usual que, al mencionar a los servidores públicos o funcionarios públicos, más de una persona se retuerza en su puesto, haga guiños o frunza el ceño. Puede ser que sienta malestar y no logre evitar suspirar al recordar aquella vez en que no consiguió llevar a cabo un trámite, pasó mil horas haciendo una fila sin obtener respuesta, o en el peor de los panoramas cuando finalmente llegó a la ventanilla fue recibido por una persona con mala actitud. Es común también encontrarse con funcionarios déspotas, poco empáticos y que no dudan en ningún momento en dar la “popular” respuesta: “se le tiene, pero se le demora”.

Cultura organizacional y función pública

Infelizmente en el quehacer colombiano y en el de las instituciones públicas, la mala praxis de algunos pocos ha hecho que esa perjudicial fama se popularice e incluso se convierta en el sello de comportamiento y cultura de la función pública. Pero ¿cómo es esto posible? Nada más contradictorio que ser un servidor público en el que la vocación de servicio no esté presente. Dónde está el proceder de un servidor cuyas acciones en lugar de estar relacionadas con el gusto, la disposición a los otros, la empatía, el deseo de querer ayudar al otro, de actuar de forma desinteresada; se vuelcan a la actitud de hacer lo mínimo, hacerle el quite al trabajo o entre más difícil se la pongamos “mejor”.

Al escuchar estas frases cotidianas y naturalizadas en el medio, es imposible no preocuparse y preguntarse: ¿qué es lo que está pasando en las instituciones que ha llevado a que esa vocación no exista, o peor aún si la hay, sea mal vista dentro de la cultura organizacional? ¿Qué ha pasado con la vocación de las personas que han elegido desempeñarse como servidores, pero que lo último que hacen es servir?

Según la Constitución de 1991, se entiende por servidor público a toda persona que, independientemente de su definición como funcionario o servidor civil, está gobernada por un régimen de función pública, bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes. Estos servidores asumen actividades que se enmarcan en los intereses primordiales del Estado (Martínez-Cárdenas y Ramírez-Mora, 2008). Es decir, este concepto incluye a todas las personas al servicio del Estado y de la comunidad, de quienes se espera que cumplan funciones públicas en beneficio de la sociedad, y no en provecho propio.



Sin embargo, a pesar de la existencia de una normativa que regula las funciones de los servidores públicos y cuyo cumplimiento es obligatorio, esta no es suficiente para inculcar una verdadera vocación de servicio en cada decisión, acción y actividad propia de los servidores.

De ahí surge la necesidad de instaurar cada vez más procesos de “transformación cultural”, que buscan reemplazar los modelos tradicionales de ambientes de trabajo —los cuales se han visto tristemente contaminados por vicios, corrupción, envidias y sesgos— por entornos que promuevan el trabajo colaborativo, la solidaridad y la consecución de metas a través de procesos, en lugar de enfocarse en el logro de objetivos individuales o de la competencia hostil. Este tipo de procesos se llevan a cabo principalmente en empresas del sector privado; no obstante, si se implementaran con mayor frecuencia en el sector público, podrían generarse resultados positivos no solo en la atención al ciudadano, sino también en la interacción con clientes internos, compañeros de trabajo, proveedores, entre otros. Lo anterior podría mejorar tanto el clima organizacional como la gestión de todos los procesos, y sin duda impactaría la marca empleadora—un aspecto ignorado por las empresas públicas, pero que el sector privado ha sabido aprovechar para su posicionamiento.

Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos por fomentar espacios de trabajo donde prevalezcan la solidaridad, el trabajo en equipo, la agilidad, la gestión del cambio y el aprendizaje, algunos pocos funcionarios—incluidos aquellos que ostentan el cargo de “servidor o funcionario público” con poca humildad— propician entornos contaminados por prácticas más cercanas al egoísmo, la indiferencia y, en los casos más extremos, la displicencia, el acoso y la corrupción.

Más desolador aún es que estas situaciones además de ser ampliamente conocidas, son aceptadas y justificadas. Incluso algunos líderes o jefes, por temor a limitar o perder su poder y cargo, por inconvenientes con sus superiores o por simple apatía prefieren no opinar, actuar o involucrarse. A pesar de saber que desde su posición cuentan con un mayor margen de acción para cambiar este tipo de situaciones. Al adoptar esta actitud se ven contaminados por el “espíritu del sector” y con ello normalizan, promueven y premian prácticas negativas y poco éticas, como si fueran parte tradicional de la cultura o del quehacer del ámbito

A pesar de la existencia de una normativa que regula las funciones de los servidores públicos y cuyo cumplimiento es obligatorio, esta no es suficiente para inculcar una verdadera vocación de servicio en cada decisión, acción y actividad propia de los servidores

público, a sabiendas de que estas decisiones pueden atentar contra la salud y bienestar de sus propios subalternos y la continuidad de las instituciones para las que trabajan.

Como si lo anterior no fuese suficiente, frases como: “es que así son las cosas en este sector, siempre se ha hecho de esta forma”; “aquí no venga con ideas raras, usted solo tiene que obedecer”; “cumpla con lo suyo y ya, no se meta en el trabajo de otros que después sale emproblemado”; son comentarios comunes de pasillo, rumores del día a día, pero que a su vez son fácilmente comunicables y de algún modo u otro terminan moldeando la conducta de muchos trabajadores y empresas (Moreno et al., 2020). En consonancia con la frase atribuida a Joseph Goebbels: “repite una mentira mil veces hasta que se convierta en verdad”, los servidores públicos han venido repitiéndose a sí mismos, y en el discurso institucional de las entidades públicas una historia mal contada sobre la identidad de la función pública, creando un comportamiento recurrente, contrario al “deber ser”.

Ante este difícil panorama que, si bien no es característico de todas las entidades sí está presente en varias de ellas, el lector podría preguntarse: ¿de qué forma podemos cambiar este panorama desalentador que se está gestando en el sector? Más allá de intentar ofrecer una respuesta definitiva o limitarse a una crítica pesimista que se basa en una desesperanza aprendida, en la que se asume que nada puede cambiar, tal vez la solución radique en repensar y reformular la manera de ser y actuar de los servidores públicos, pues son ellos quienes desde dentro construyen la “esencia” de las administraciones públicas.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en concordancia con su misión, procura constantemente el desarrollo de sus servidores con el objetivo de fortalecer la confianza en el Estado. Pero entonces, ¿cómo se consigue construir lazos de confianza y crear instituciones públicas que fortalezcan la construcción de un país en paz y que potencie la vida, si no se empieza por una cultura de función pública orientada al servicio, que es su razón de ser? Con el propósito de enfrentar este desafío, se presenta este artículo como un detonante o llamado a la conciencia para que todos aquellos que son llamados “servidores públicos” puedan tomarse unos minutos para reflexionar, cada uno desde su contexto, en el quehacer cotidiano, no solo personal sino también laboral y como ciudadanos, de qué manera viven y actúan desde la “vocación de servicio” en la que eligieron desempeñarse.



La bioadministración y la función pública

En la entrega número 2 de *Bio-Administración Pública*, su director, Jesús Hernando Amado Abril (2024), en la editorial, destaca el valor y la importancia de la Función Pública en el siglo XXI. Señala reiteradamente que la función no es solo un modelo dedicado a la selección del talento humano y la gestión de la trayectoria y fortalecimiento de los servidores del Estado, sino que, desde nuevas propuestas, brinda un enfoque más integral llamado bioadministración, el cual 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. Este modelo propende por la priorización de la construcción de la paz, la convivencia armónica con la naturaleza, y la superación de toda forma de segregación humana o territorial, como mecanismos para prevenir la degradación de la vida (Amado y Manrique, 2024). Así, con base en lo dicho, en el papel que desempeña el servidor público y el poder de la transformación cultural, se propone la estructuración y consolidación de administraciones públicas que funcionen como mecanismos reales de protección y cuidado en favor de los y las ciudadanas pertenecientes a la sociedad colombiana.

Sanabria-Rangel (2019) afirmó que la bioadministración implica revisar los impactos que se están generando en la humanidad y el medio ambiente como consecuencia de la acción organizacional y las decisiones administrativas actuales. Es a partir de este enfoque que se puede comprender al servidor público como un ser humano integral y completo, y no solo desde su dimensión mecanicista y productiva—*Homo Faber* (Arendt, 2009). La vocación de los servidores no se determina únicamente bajo el modelo funcionalista, en el que se perciben como una pieza más en la administración pública, sin poder de decisión. Por el contrario, su desempeño debería visualizarse de forma multidimensional (física, espiritual, social, psicológica, etc.), reconociendo su dignidad y valor siendo conscientes de su compromiso, y logrando con ello la consecución de una gestión pública con base en la ética y el cambio, lejos de una vocación y actuación, que se fundamentan únicamente en concepciones utilitaristas y de obediencia.

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

Así, el postulado de Amado (2024) resulta estratégico y necesario.

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. (p. 12)

Por esta razón, se hace hincapié en la propuesta al DAFP para ajustar sus modelos a las nuevas y dinámicas relaciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, asegurando su relevancia y efectividad en un mundo en constante evolución.

Es precisamente en esta dinámica que las entidades públicas son llamadas a mejorar, no solo sus procesos sino también las capacidades y habilidades de sus funcionarios. Por ello, sus acciones no pueden estar centradas únicamente en los modelos de eficiencia, eficacia y economía tradicionales de las administraciones públicas. También se requiere incorporar técnicas y herramientas disponibles y funcionales en otros sectores, como los ya mencionados modelos de servicio, atención al usuario, fortalecimiento de habilidades blandas, tales como: adaptación, resiliencia, trabajo en equipo, liderazgo, toma de decisiones, habilidades comunicativas, manejo de incertidumbre o tolerancia a la frustración. A nivel administrativo: descentralización de procesos, fomento de áreas de innovación, estrategias de retención de talento, entre otros muchos recursos útiles que, como se ha dicho anteriormente, llevan años ejecutándose en empresas del sector privado, pero que también es hora de poner a funcionar para obtener resultados positivos, e incluso mejores en el sector público.

Lo anterior no solo permite modernizar la administración pública, sino que, en una sociedad compleja como la colombiana, no puede seguirse permitiendo la fragmentación y la duplicación de esfuerzos en vano. Por el contrario, se debe propender y construir una integración funcional con estructuras y procesos que faciliten la colaboración intra e interinstitucional. Es momento de que el sector público despierte y deje de darse el lujo de avanzar a paso lento, viéndose obligado a adelantar “oleadas de modernización” presionados por la urgencia. El sector requiere llevar a cabo procesos continuos y de ajuste gradual, no solo a nivel de recursos físicos, elementos tecnológicos o mapas de procesos, sino también a nivel de cultura organizacional, talento humano e incluso en todo lo relacionado con lo cotidiano del trabajo en una organización estatal, para mejorar su quehacer y también su “ser” en la praxis del servicio.



Así, la bioadministración pública, la conformación de los ecosistemas administrativos en Colombia y el verdadero sentido de una vocación de servicio representan oportunidades valiosas para promover una administración pública más eficiente, transparente y participativa. Adoptar un enfoque integrado y colaborativo también puede potenciar el impacto de las políticas públicas y fortalecer la confianza social en las instituciones gubernamentales, para contribuir a la consolidación de la democracia y del Estado social de derecho en el país. Las acciones positivas y los actos éticos forman parte fundamental del ejercicio de los servidores públicos, quienes deben ser coherentes con su vocación de servicio y cuyo actuar se traduzca en pasos hacia la paz y la potenciación de la vida a todo nivel, es decir, en lo organizacional, local, departamental y nacional.

A manera de conclusión

En este apartado se vinculan los fundamentos de la bioadministración con lo que se considera una vocación de servicio dentro de este marco. A continuación se expone un decálogo de acciones y comportamientos positivos de los servidores públicos, en el que se toma como referencia algunos de los valores establecidos por la Función Pública (MinAmbiente, 2008), para que, más allá de ser directrices o corresponderse con un modelo rígido o una obligación, sean un camino orientador que invite a la reflexión y ayude a un ejercicio consciente del servicio, el actuar y la forma de ser de quienes se desempeñan en esta importante función:

- Respeto a todas las personas y en todo momento, tratando a cada una con dignidad sin importar su labor, procedencia, títulos u otras condiciones.
- Realización de cada acción personal, como ciudadano y servidor público basándose en principios éticos, que generen confianza social y ciudadana.
- Trato igualitario hacia los ciudadanos, compañeros y, en general, hacia todos aquellos que requieran de los servicios ofrecidos como funcionarios.
- Imparcialidad en cada acción como servidor público, actuando sin la influencia de ningún tipo de sesgo.
- Coordinación con otros servidores para fomentar el trabajo en equipo y cumplir eficazmente con las funciones asignadas en los tiempos establecidos.
- Responsabilidad en cada acción, siendo consciente de las consecuencias de la actuación administrativa.
- Disposición constante para comprender y resolver las necesidades de los ciudadanos, compañeros y líderes, para promover el bienestar y la mejora en las labores de todos.

- Compromiso en la ejecución de funciones que contribuyan a la paz, la equidad y la igualdad, sin discriminación y siempre bajo el principio de justicia.
- Honestidad en el desempeño, con base en la verdad y el cumplimiento de las obligaciones de manera transparente y recta, en busca siempre del beneficio y el interés general.
- Diligencia en la ejecución de funciones con prontitud y habilidad para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de las entidades, contribuyendo al buen manejo de los recursos del Estado.

Para cerrar, se destaca que esta contribución es el resultado de una reflexión profunda y del intercambio de impresiones sobre el papel fundamental de los servidores públicos en distintos espacios laborales y en su interacción con ciudadanos y compañeros.

Se espera sea este texto una invitación a reconsiderar el impacto de la función pública en la promoción de la paz, la protección de la vida y la administración responsable de los recursos del Estado. Y se subraya la importancia del papel que desempeñan los servidores públicos, los ciudadanos y todos los miembros de un Estado social de derecho, desde un enfoque bioadministrativo, que permita la construcción de una sociedad equitativa y el desarrollo de una gestión pública más eficiente y comprometida con el bienestar común.

Se subraya la importancia del papel que desempeñan los servidores públicos, los ciudadanos y todos los miembros de un Estado social de derecho, desde un enfoque bioadministrativo, que permita la construcción de una sociedad equitativa y el desarrollo de una gestión pública más eficiente y comprometida con el bienestar común



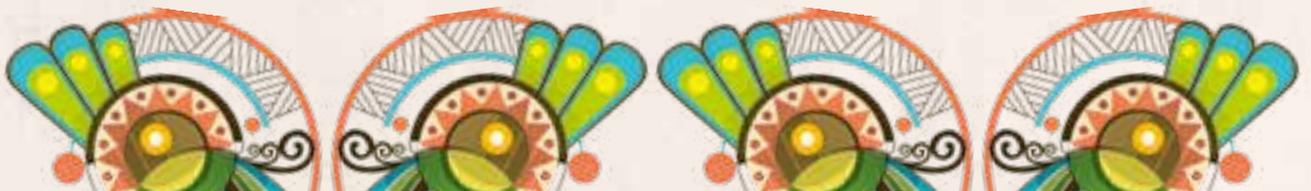
Referencias

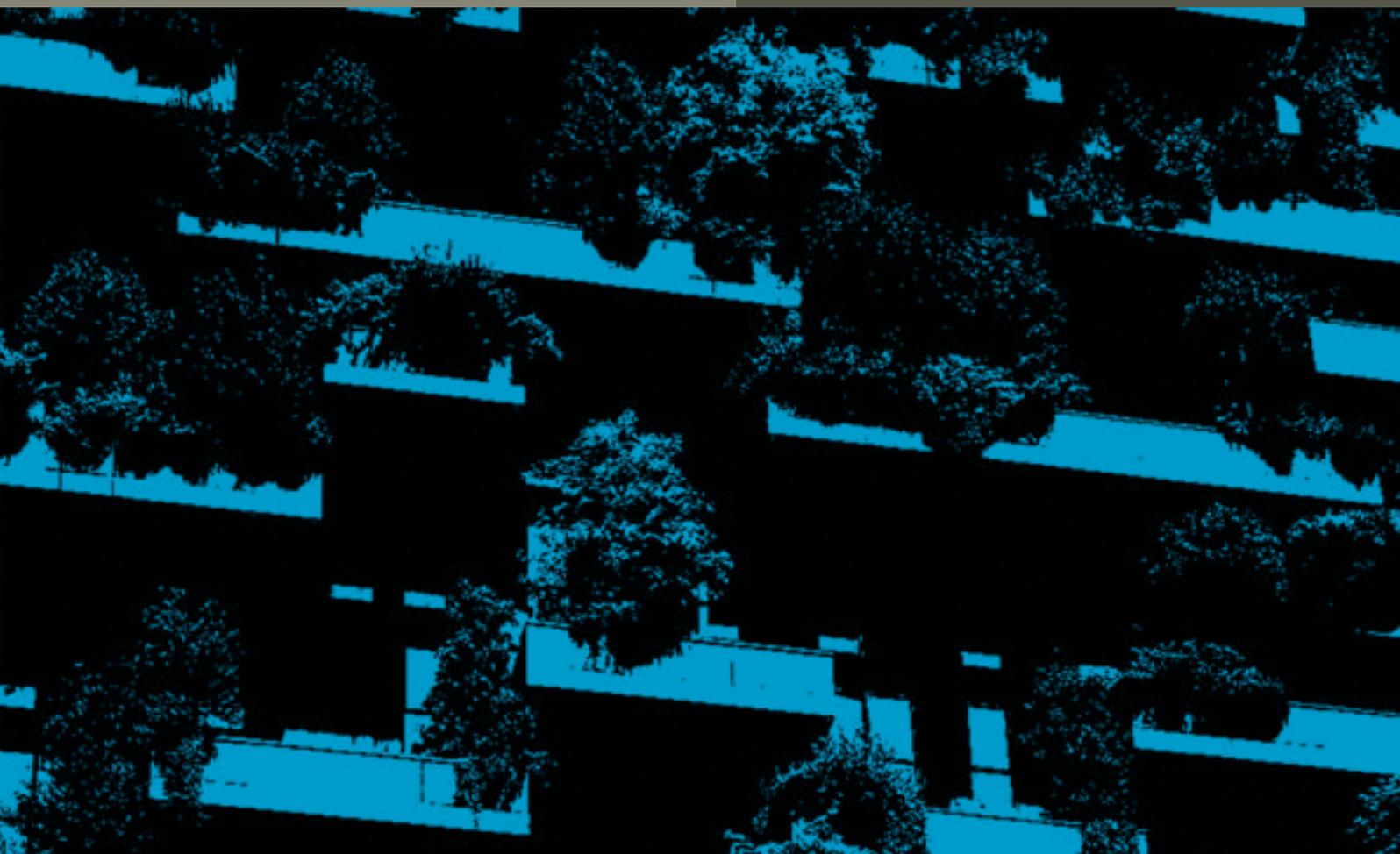
- Amado, J. H. (2024). El valor, la utilidad y la importancia de la Función Pública en el siglo XXI. *Bio-Administración Pública*, (2), 12 - 32.
<https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/detalle-publicacion?entryId=53970633>
- Amado, J. H. y Manrique, A. (2024). Bioadministración y ecosistemas administrativos: Una propuesta desde el Departamento Administrativo de la Función Pública. *Bio-Administración Pública*, (1), 19-50.
<https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/publicaciones>
- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Paidós.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Martínez-Cárdenas, E y Ramírez-Mora, J. (2008). *Régimen del Servidor Público. Programa de administración pública territorial*. Escuela Superior de Administración Pública – [ESAP].
- MinAmbiente (2008). *Código de Integridad. Administración del Talento Humano*, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Moreno Cabezas, S. C., Vásquez Ochoa, A. M., Gañán Moreno, A., & Orejuela Gómez, J. J. (2020). Funciones psicosociales y consecuencias del chisme en las organizaciones: el caso de un grupo de trabajadores del área de mercadeo en una empresa de servicios. *Pensando Psicología*, 16 (2), 1-27.
<https://doi.org/10.16925/2382-3984.2020.02.02>
- Sanabria-Rangel, P. E. (2019). Hacia la construcción de una bioética administrativa: La bio-administración. *Revista Universidad y Empresa*, 21(37),170-203.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/empresa/article/view/6637>





Función Pública





El derecho urbano con rostro humano: una perspectiva desde Nussbaum

Víctor David Lemus Chois

Procurador 7° judicial II administrativo

Abogado de la Universidad Nacional y Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario

Correo electrónico: chois7325@gmail.com



Introducción

Según Lefebvre (1978), “la ciudad es la mediación de mediaciones” (p. 64). Esta afirmación resulta particularmente cierta cuando se examina el trabajo diario de los abogados y servidores públicos, quienes constantemente navegan por la tensión entre las leyes que rigen la propiedad privada y las que rigen el diseño físico de las ciudades. Esto requiere un esfuerzo continuo para interpretar, sistematizar y conciliar las leyes, una tarea que puede resultar desafiante cuando se aborda desde una perspectiva de derecho público o privado. La formación jurídica y los antecedentes del abogado a menudo influyen en su tendencia a priorizar uno sobre el otro, complicando aún más este delicado acto de equilibrio. Reflexionar desde esta perspectiva de mediación sirve para tender un puente entre los intereses públicos y privados, utilizando al derecho urbano como mediador entre los ordenamientos jurídicos público y privado.

La consideración del derecho urbano como una nueva rama del derecho no es una novedad. Ya a finales del siglo XIX, ciudades como París, Londres y Frankfurt implementaron regulaciones para abordar los problemas de salud y seguridad que aquejaban al sector industrial europeo

La consideración del derecho urbano como una nueva rama del derecho no es una novedad. Ya a finales del siglo XIX, ciudades como París, Londres y Frankfurt implementaron regulaciones para abordar los problemas de salud y seguridad que aquejaban al sector industrial europeo (Hall, 1996). De manera similar, durante la primera parte del siglo XX, se pueden encontrar regulaciones en ciudades latinoamericanas como Buenos Aires y Santiago de Chile. En Colombia, ciudades como Bogotá, Cali y Medellín también emitieron ordenanzas municipales para abordar estas necesidades apremiantes.

Desde su concepción inicial, el principal reto del derecho urbano es servir como herramienta que promueva las conexiones sociales entre individuos de distintos grupos que viven en una misma ciudad. En el pasado, las ciudades se erigían como paraísos seguros para sus habitantes. Sin embargo, en la actualidad, la percepción ha cambiado radicalmente. Como bien lo señaló Bauman (2007), el miedo se ha convertido en un factor dominante en la configuración urbana. Evidencia de ello son las casas y vehículos blindados, la proliferación de sistemas de seguridad, el auge de comunidades cerradas que buscan aislarse del exterior, y la vigilancia constante en espacios públicos. A esto se suma el constante bombardeo de noticias alarmantes por parte de los medios de comunicación. En conjunto, estos elementos



dibujan un panorama desolador: las ciudades, otrora lugares de protección, se han transformado en zonas de riesgo donde el miedo impera.

Lamentablemente, hasta ahora, los constructores y promotores privados no han asumido plenamente el concepto de responsabilidad cívica, y se han centrado exclusivamente en su propio beneficio económico. Desde su perspectiva, son simplemente empresarios, libres de llevar a cabo sus negocios dentro de los amplios márgenes de la economía. Sin embargo, no logran ver cómo este enfoque especulativo del desarrollo urbano hace subir los precios inmobiliarios, sobrecarga los servicios públicos y aumenta la carga fiscal de los residentes. Esto, en última instancia, hace que los gobiernos locales tengan dificultades para mantener las carreteras y la infraestructura al mismo tiempo que emprenden nuevos proyectos públicos.

Atraer mil o más familias y construir nuevas viviendas puede parecer un progreso, pero también crea un efecto dominó de nuevas necesidades y demandas dentro de la comunidad. Desafortunadamente, muchos gobiernos evitan asumir la responsabilidad de estas cargas adicionales y solo las abordan mucho más tarde, a medida que el costo del desarrollo suburbano comienza a dispararse, queda claro que el permiso inicial del gobierno para tal crecimiento fue un error costoso y, si bien los propietarios inicialmente acogieron con agrado la idea de nuevos desarrollos, pronto se dan cuenta de que soportarán la mayor parte de la carga financiera, desde la financiación de nuevas escuelas y calles hasta la compra de terrenos más caros debido a su mayor valor (Reissman, 1970).

En las últimas décadas, el derecho urbano ha enfrentado desafíos significativos en su intento por promover un desarrollo urbano que no solo sea sostenible desde un punto de vista ambiental, sino también equitativo y justo para todos los habitantes de la ciudad. En este contexto, la teoría de las capacidades de Martha Nussbaum (2012) emergió como una perspectiva innovadora y profundamente humanista que promete revolucionar la manera en que entendemos y abordamos el planeamiento urbano. La autora, a través de su enfoque en las capacidades, propone un marco ético que prioriza el bienestar humano y la posibilidad de llevar una vida digna y plena.

Este artículo pretende llamar la atención sobre la aplicación del enfoque de las capacidades de Nussbaum como un marco valioso para analizar las complejidades del derecho urbanístico y su impacto en individuos y comunidades. Al centrar la atención en las capacidades fundamentales que deben ser apoyadas y ampliadas por las políticas urbanísticas, este enfoque no solo desafía las concepciones tradicionales del desarrollo urbano, sino que también ofrece una guía normativa para la creación de ciudades más inclusivas, justas y humanas.

Las capacidades de Nussbaum: un concepto clave

La teoría de las capacidades de Nussbaum ofrece un marco conceptual revolucionario que, aplicado al derecho urbano, podría transformar radicalmente nuestra comprensión y práctica en la creación de espacios urbanos más inclusivos y equitativos. Ella argumenta que, para lograr una sociedad justa, es esencial promover un conjunto de capacidades básicas que permitan a todos los individuos realizar su potencial humano (Nussbaum, 2000). En el contexto del derecho urbano, esto sugiere un enfoque en la planificación y el diseño urbano que vaya más allá de la mera funcionalidad o estética y se oriente en cómo los espacios urbanos pueden ser configurados para mejorar las capacidades de todos los ciudadanos. Por ejemplo, garantizar el acceso universal a espacios verdes, servicios públicos y transporte puede empoderar a las personas al promover su salud, movilidad y participación social, capacidades que Nussbaum identifica como cruciales para el florecimiento humano.

Al aplicar la teoría de las capacidades al derecho urbano, se abre la posibilidad de un diálogo más profundo sobre cómo las políticas y regulaciones urbanas pueden diseñarse de manera que reconozcan y promuevan la dignidad y el valor de todos los miembros de la comunidad, independientemente de su condición socioeconómica. Esto no solo es fundamental para construir ciudades más justas y sostenibles, sino también para reimaginar el derecho urbano como una herramienta para combatir la desigualdad y fomentar una auténtica inclusión social. Son una lista de diez capacidades que Nussbaum (2000) considera esenciales para una vida digna:

- **Salud:** la capacidad de tener una salud física y mental buena.
- **Emociones:** la capacidad de experimentar emociones como el amor, la alegría y la tristeza.
- **Sentidos:** la capacidad de percibir el mundo a través de los sentidos.
- **Razón:** la capacidad de pensar, razonar y tomar decisiones.
- **Imaginación:** la capacidad de ser creativo e imaginar diferentes posibilidades.
- **Afiliación:** la capacidad de formar relaciones con otros y participar en la vida social.
- **Juego:** la capacidad de divertirse y disfrutar del tiempo libre.
- **Respeto a sí mismo:** la capacidad de tener una autoestima positiva y sentirse digno de respeto.



- **Ambiente:** la capacidad de vivir en un entorno natural y social que sea saludable y seguro.
- **Ciudadanía:** la capacidad de participar en la vida política y tomar decisiones sobre el futuro de la comunidad.

Sobre esta base conceptual, la aplicación del enfoque de capacidades de Nussbaum proporciona un marco valioso para analizar las complejidades de la planificación urbana y su impacto en los individuos y las comunidades. Al centrarse en capacidades clave como la salud, la educación, la movilidad y la participación social, los planificadores urbanos pueden diseñar políticas que no sólo aborden las necesidades de infraestructura, sino que también promuevan el florecimiento humano (Nussbaum, 2012).

El enfoque de capacidades de Nussbaum alienta a los planificadores urbanos a adoptar un modelo participativo que incluya las voces de aquellos a menudo marginados en el proceso de planificación. Involucrar a los miembros de la comunidad en la toma de decisiones permite identificar las necesidades y aspiraciones locales que de otro modo podrían pasarse por alto (Nussbaum, 2012). Por ejemplo, involucrar a los residentes en el diseño de espacios públicos puede conducir a la creación de áreas que no sólo sean funcionales sino también culturalmente relevantes e inclusivas. Este aspecto participativo se alinea con el énfasis de Nussbaum en la razón práctica como capacidad clave, que capacita a los individuos para dar forma a sus propios entornos y futuros.

La aplicación del enfoque de capacidades de Nussbaum proporciona un marco valioso para analizar las complejidades de la planificación urbana y su impacto en los individuos y las comunidades

Considerar capacidades como el bienestar emocional resalta la importancia de crear entornos urbanos seguros y de apoyo donde las personas tengan un sentido de pertenencia. El alumbrado público eficaz, los servicios de salud mental accesibles y las estrategias de vigilancia comunitaria contribuyen a este objetivo al abordar las preocupaciones de seguridad y fomentar la confianza entre los residentes. Por lo tanto, el enfoque de capacidades de Nussbaum amplía el alcance de la planificación urbana desde la infraestructura física hasta abarcar los paisajes sociales y emocionales esenciales para el desarrollo humano integral. Al hacerlo, garantiza que las políticas urbanas no sólo satisfagan las necesidades básicas, sino que también mejoren las capacidades de las personas para vivir vidas plenas dentro de sus comunidades.

El derecho urbano tradicional y sus limitaciones

Si se analiza esta situación desde el punto de vista estrictamente normativo, se podría señalar que la ciudad latinoamericana, desde su misma fundación, ha contado con una reglamentación tendiente a regular la forma, distribución y expansión de la ciudad. Es decir, que tanto en la analogía como en la homología estructural se parte del presupuesto de una *ciudad legal*. Lo que realmente se erige como criterio diferenciador es la intervención del poder del Estado en cada una de estas opciones, que tiene dos connotaciones:

- En la *analogía estructural* se inhibe el Estado de preestablecer un resultado imaginado, permitiendo la expresión de *lógicas locales* aleatorias que suponen una generación espontánea del orden (teoría del caos). Este es el denominado “paradigma aleatorio de planificación”.
- En la *homología estructural* interviene el poder político y el poder del Estado para la conformación de una *lógica global* del espacio urbano al cual se someten las lógicas locales. Este es el denominado “paradigma holístico de planificación”.

La exposición de los modelos anteriores permite señalar que la formación de la ciudad puede moverse entre ambos paradigmas urbanos extremos, aleatorio-holista. Por tal motivo, 1989 constituyó un hito histórico en cuanto al cambio de paradigma urbano, al abandonar el modelo aleatorio aplicado desde la fundación de Bogotá e insertarse en el modelo holista de la planificación general. Si bien es cierto que este modelo se trató de implementar por Karl Brunner en los treinta y por Le Corbusier en los cincuenta, con algún desarrollo jurídico en la Ley 88 de 1947, solo con la Ley 9 de 1989 se comenzó a adquirir una verdadera sistematización.

En estas condiciones, el desarrollo histórico-jurídico de la planificación y el control urbano, desarrollado luego del 11 de enero de 1989, obedece a la lógica del modelo holista de planificación. De esta suerte, la masificación urbana influenció el cambio de paradigma en la planeación; según el cual, se pasa de una concepción urbana restringida a los aspectos de espacio y su ocupación, a una concepción de espacio económico y social. Sobre este punto, resulta interesante la reflexión de García-Bellido (1998):



Sendos extremos caracterizan lo que llamaremos *paradigmas urbanísticos* (modelos de modelos) que oscilan desde el gobierno del espacio social de lo 'local a lo global' hasta el gobierno del mismo espacio de 'lo global a lo local' (cfr. Hillier & Hanson, 1984). Estos dos grandes paradigmas son suficientemente discernibles en la historia de los asentamientos y aglomeraciones humanas como para poder ser manejados con claridad en sus extremos respectivos; más, la frontera que les separa es sutil y se halla en constante tensión osmótica pugnando el poder social efectivo por hacer prevalecer las pulsiones de sus lógicas locales (*paradigma aleatorio*) o pretendiendo el poder político gobernante hacer dominantes la racionalidad de las lógicas globales (*paradigma holista*) en el mismo nivel considerado. Dependerá de la inserción globalizada o no de las actuaciones e intervenciones urbanas en todas las escalas en que se consideren (caserío, ciudad, región, megalópolis o sobre la tierra entera) el que predomine uno u otro paradigma. (p.120)

La planeación holística no comienza, sino que renace, con la Ley 9 de 1989, con el fin de crear instrumentos de intervención de la ciudad que sugieren la necesidad de relacionar el todo con las partes. Esto en una visión interdisciplinaria de la planificación que trascienda el monopolio del conocimiento que imaginaba, planeaba y construía a la ciudad dentro de los límites de un *proyecto arquitectónico* y establezca un diálogo más fluido con las ciencias sociales, la economía, y por supuesto, el derecho.

Uno de los aspectos más importantes del urbanismo que nació en el siglo XX es del espacio público como interés general, que se adaptó a la identificación y satisfacción de nuevas necesidades humanas producto de la industrialización. La Carta de Atenas de 1933 propuso los principios para una ciudad funcional que debería satisfacer las cuatro funciones básicas del ciudadano, a saber: habitar, recrear, transitar y trabajar. Así se desarrollaron zonas verdes en áreas de vivienda multifamiliar y zonas históricas y el diseño de alamedas que hicieran más agradable el tránsito peatonal adecuando a la zonificación el tránsito vehicular manteniendo una franja de protección ambiental (Le Corbusier, 1993).

No obstante, en el siglo XXI la anterior concepción de la ciudad y por ende, del derecho urbano, anclado en una racionalidad e idealismo burocrático desconoce el carácter interdisciplinario del urbanismo. Su visión de la planificación, la gestión y el control urbanístico siempre será parcial y se encontrará en permanente

Uno de los aspectos más importantes del urbanismo que nació en el siglo XX es del espacio público como interés general, que se adaptó a la identificación y satisfacción de nuevas necesidades humanas producto de la industrialización

oposición con otras especialidades como el derecho inmobiliario, el derecho de policía, el derecho económico, etc. Es por eso que fenómenos como el de la autoconstrucción y su producto inmediato, llámese comunas, favelas, chabolas, villas miseria, etc., son inevitables y deben aceptarse como una realidad de la imagen urbana, ante las cuales el derecho carece de una respuesta eficiente.

La racionalidad burocrática del derecho urbano hace que su regulación resulte general y abstracta, centralizando la idea de ciudad en la administración pública que infortunadamente suele desconocer los factores humanos y económicos, -que creemos se puede rescatar desde el enfoque de las capacidades- lo cual le resta eficacia al derecho urbano.

En Colombia, así como en la mayoría de las ciudades de Latinoamérica han optado por no regular jurídicamente la planificación urbana o inaplicar las normas existentes, con lo cual el derecho urbano no pasa de ser un instrumento simbólico que, o bien justifica la discriminación espacial y social, o simplemente ignora estas realidades estableciendo unas sanciones formales que no cumplen con objetivo alguno en lo que se refiere al desarrollo y crecimiento armónico de las ciudades. Es por ello que, la sociología urbana se inclina a pensar que la ciudad contemporánea solamente privilegia la acción social de grupos minoritarios excluyendo a los pobres y marginales que responden con la apropiación del espacio público como mecanismo de protesta y de resistencia social. Es el caso, por ejemplo, de los vendedores informales, que se constituye en una manifestación de la impotencia al Estado para garantizar trabajos en condiciones formales para la mayoría de la población:

En vez de eso, los espacios públicos que se están creando en las ciudades niegan las principales características del ideal moderno democrático de espacio público urbano. Esas ciudades abrigan un tipo de espacio público que no hace ningún gesto en dirección a la apertura, indeterminación, acomodación de diferencias o igualdad y, que al revés de eso, toma la desigualdad y la separación como valores estructurantes. En verdad, contradice los principios del espacio urbano moderno y expresa algunos de los peores escenarios de incivildad y privatización del espacio público imaginados por Jacobs e Young. (Caldeira, 2007, p. 371)

Como colofón, habría que señalar que cuando se intenta escribir sobre el derecho administrativo y la ciudad, siempre se hace referencia obligada al “derecho urbanístico”. No obstante, cuando se acude a la mayoría de los estudios jurídicos sobre la materia, nos encontramos limitados al estudio de un “conjunto de normas” desagregadas en normas de planificación, ejecución y de disciplina urbanística. A partir de allí el tema se contrae a una suerte de trabajo de relatoría de normas, actualizado con pronunciamientos judiciales, que por más completos que sean,



no dejan idea distinta de considerar este campo de estudio como un mero ropaje jurídico para un asunto cuyo contenido atractivo y sustancia se encuentra en la historia, la arquitectura, la sociología y otras ciencias aplicadas y humanas sobre las ciudades.

El derecho urbano con rostro humano: propuestas concretas

Siguiendo a Torres-Tovar (2011) imaginemos una ciudad donde los elementos formales e informales coexisten, entrelazándose para crear un paisaje urbano único. Esta es la realidad del modelo urbano de Colombia, conformado por una compleja red de infraestructura, carreteras y servicios públicos. A diferencia de las ciudades tradicionales construidas sobre un único modelo aceptado, el proceso de urbanización de Colombia ha evolucionado a través de la combinación simultánea de elementos formales e informales.

No se trata de una historia de dos ciudades, sino más bien de una fusión dinámica de ambos mundos, donde lo formal y lo informal interactúan constantemente y dan forma a la ciudad en su conjunto. Si bien el sector formal se esfuerza por incorporar elementos del informal, a menudo no logra comprender y adoptar plenamente su lógica y sus prácticas (Torres-Tovar, 2011).

Redefinición de los objetivos del derecho urbanístico

Teniendo en cuenta que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es la norma jurídica trascendental, a la cual debe sujetarse la administración, adquiere especial importancia su elaboración. El POT debe trazarse pensando, en primer término, en la ciudad y sus habitantes y no en los propietarios de los terrenos. El aprovechamiento y desarrollo del suelo urbano ha dejado de ser una libre determinación del propietario, quien actúa dentro de los límites y el contenido establecidos en este plan, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional en la sentencia C-616 de 2001.

El POT debe trazarse pensando, en primer término, en la ciudad y sus habitantes y no en los propietarios de los terrenos

De suerte que el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, necesita ser armonizado con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que la planificación y el control urbanístico analicen minuciosamente las particularidades de cada caso, “ajustando el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución” (Corte Constitucional, Sentencia C-053 de 2001).

Entonces, la labor adelantada por las empresas urbanizadoras y los constructores privados se reconoce y garantiza como expresión de la libre iniciativa privada, en aras de obtener un beneficio o ganancia por el desarrollo y explotación de una actividad económica, pero con la obligación de armonizar dicha libertad con la función social; es decir, con el deber de los empresarios de someterse al fin social y a los límites del bien común que acompañan el ejercicio de la citada libertad (arts. 333 y 334 de la Constitución Política, 1991).

Bajo estas consideraciones, se concibe a la libre competencia económica como un derecho individual y a la vez colectivo (art. 88 de la Constitución Política, 1991), cuya finalidad es alcanzar un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario y, a su vez, la generación de beneficios para el consumidor, con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo. Por lo tanto, el Estado, bajo una concepción social del mercado, no actúa sólo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales derivadas del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades (Corte Constitucional, sentencia C-815 de 2001).

Cuando se transgreda el ordenamiento jurídico urbanístico, la administración pública está investida de una facultad sancionadora contra las acciones u omisiones de quienes ejercen la actividad urbanística. Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo a la ciudad comprende, por lo menos, los siguientes aspectos:

- Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 Constitución Política).
- Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes.



- Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95, numeral 1° Constitución Política, 1991).
- Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3°, Ley 388 de 1997).
- El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial – Ley 1454 de 2011 - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288, Constitución Política, 1991).
- Planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político –administrativas – de organización física contenidas en los mismos (art. 5°, Ley 388 de 1997).
- Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Incorporación de las capacidades en la planificación urbana

Retomando las diez capacidades básicas se podría señalar que, una ciudad justa, según Nussbaum, es aquella que garantiza las condiciones para que todos sus habitantes puedan desarrollar estas capacidades. Esto significa que la ciudad debe proporcionar acceso a una vivienda digna, educación, salud, trabajo, espacios públicos seguros y oportunidades de participación política. El enfoque de Nussbaum es valioso porque va más allá de la simple satisfacción de necesidades básicas y se centra en el desarrollo humano. Reconoce que las personas no solo necesitan sobrevivir, sino también vivir una vida significativa y poder realizar sus proyectos de vida. Algunos ejemplos de cómo las

El enfoque de Nussbaum es valioso porque va más allá de la simple satisfacción de necesidades básicas y se centra en el desarrollo humano. Reconoce que las personas no solo necesitan sobrevivir, sino también vivir una vida significativa y poder realizar sus proyectos de vida

capacidades de Nussbaum (2012) pueden ser desarrolladas en el derecho urbano podrían ser los siguientes:

- **Salud:** planificar ciudades que promuevan la actividad física y la alimentación saludable. Crear espacios verdes y áreas de recreación para el ocio y la actividad física. Facilitar el acceso a servicios de salud de calidad.
- **Emociones:** diseñar espacios públicos que sean agradables y estimulantes para los sentidos. Promover la diversidad cultural y la inclusión social para que las personas puedan experimentar una amplia gama de emociones. Concebir espacios seguros y acogedores donde las personas puedan sentirse cómodas y relajadas.
- **Sentidos:** diseñar ciudades que sean accesibles para personas con discapacidades sensoriales. Reducir la contaminación del aire y el ruido para mejorar la calidad del ambiente. Proteger el patrimonio histórico y cultural de las ciudades.
- **Razón:** fomentar la educación y la formación para que las personas puedan desarrollar sus capacidades cognitivas. Establecer espacios públicos que promuevan la interacción social y el intercambio de ideas. Facilitar el acceso a la información y la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- **Imaginación:** apoyar el desarrollo de las artes y la cultura en las ciudades. Crear espacios públicos que inspiren la creatividad y la imaginación. Fomentar la participación de los ciudadanos en el diseño urbano.
- **Afiliación:** diseñar ciudades que sean inclusivas y diversas, donde las personas puedan sentirse parte de una comunidad. Crear espacios públicos que promuevan la interacción social y la cohesión social. Apoyar el desarrollo de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil.
- **Juego:** crear espacios públicos seguros y adecuados para el juego de los niños. Fomentar la práctica de deportes y actividades recreativas. Diseñar ciudades que sean amigables con las mascotas
- **Respeto a sí mismo:** promover la igualdad y la no discriminación en las ciudades. Concebir espacios públicos que sean seguros y acogedores para todas las personas. Fomentar la educación para la paz y la tolerancia.
- **Ambiente:** proteger el medio ambiente y promover la sostenibilidad urbana. Diseñar ciudades que sean resilientes al cambio climático. Fomentar el uso de energías renovables y el transporte sostenible.
- **Ciudadanía:** garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el futuro de las ciudades. Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión urbana. Fomentar la educación cívica y la participación política.





Sin embargo, este enfoque también tiene algunas limitaciones. Por ejemplo, no es fácil definir qué significa “desarrollar una capacidad” y cómo medir el progreso en este sentido. Además, la implementación de políticas públicas basadas en este enfoque puede ser compleja y costosa. A pesar de estas limitaciones, el enfoque de Nussbaum sobre el derecho a la ciudad es una herramienta valiosa para pensar en cómo crear ciudades más justas e inclusivas.

Participación ciudadana y empoderamiento

Uno de los retos que afronta el derecho urbano, para que resulte útil, es el de abandonar un poco el acercamiento abstracto y formal a determinados conceptos o fenómenos jurídicos, para que en su desarrollo dogmático se reconozcan como factores de tiempo cada momento histórico y en cada contexto concreto. Aunque las ciudades latinoamericanas tienen en su génesis componentes comunes, en la actualidad se encuentran aglomeraciones urbanas radicalmente distintas en algunos casos, dentro del mismo conjunto urbano. Para algunos estas pueden distinguirse de varias maneras: ciudad legal y ciudad ilegal o simplemente “la ciudad de los que pueden pagarla y la de los que no pueden pagarla” (Ruipérez, 2006, p. 147).

Se observa también que deben desarrollarse los derechos y obligaciones que surgen del derecho de edificación y uso del suelo en las propiedades, máxime cuando su ejercicio se enmarca en la planificación de las ciudades y corresponde poner límites y garantías al ejercicio de la potestad estatal de urbanización. El régimen de la propiedad privada en el nuevo orden constitucional se aleja decididamente de las tendencias individualistas del Derecho, que únicamente lo tienen como fuente de prerrogativas jurídicas subjetivas, para inclinarse por la visión del derecho-deber, donde su ejercicio solo se legitima cuando persigue la promoción del bienestar social. De esta suerte, el derecho de dominio, que incluye la potestad de usar, gozar y disponer de un bien determinado, puede ser sometido a restricciones por parte del legislador (Pinnilla, 2003).

El enfoque desde las capacidades del derecho urbano debe servir como herramienta que permita la construcción de vínculos sociales entre personas de diferentes grupos que convivan en una misma ciudad



El enfoque desde las capacidades del derecho urbano debe servir como herramienta que permita la construcción de vínculos sociales entre personas de diferentes grupos que convivan en una misma ciudad. Para algunos autores la ciudad está siendo considerada como el espacio simbólico de la inseguridad (Bauman, 2007). En este contexto, las garantías desarrolladas en nuestros sistemas legales, los principios de igualdad y proporcionalidad, del bienestar y la redistribución, se están erosionando generando espacios de excepción y muros más elevados, en los cuales la autoridad y el orden sustituyen a la democracia, la inclusión y la tolerancia en la lista de prioridades. Esta perspectiva también requiere que se reconozca a la ciudad como un conjunto de procesos y relaciones entre personas y elementos físicos, multifuncional, con espacios intermodales. Las formas de vida cambian, la tecnología cambia, los deseos de los grupos y personas también. El gran desafío intelectual es encontrar la manera de pensar y gestionar esa ciudad que ya no responde a los modelos jurídicos diseñados en los siglos XIX y XX; bien se conciba a las ciudades como el mejor modelo convivencia futuro o como el centro de las nuevas inseguridades sociales, se está de acuerdo en la necesidad de que su crecimiento sea planificado y ordenado.

El papel del Estado

En las sociedades occidentales contemporáneas, el urbanismo está experimentando transformaciones significativas impulsadas por la evolución de las necesidades humanas, los cambios en las formas de pensar y actuar, la reconfiguración de los vínculos sociales, y el desarrollo de nuevas ciencias y tecnologías. Estos factores configuran un nuevo paradigma urbano que exige una gestión más reflexiva y adaptada a las complejidades y desafíos emergentes. La modernización urbana requiere del Estado no solo la elaboración de múltiples proyectos variados y coherentes sino también el diseño e implementación de estrategias integrales capaces de coordinar su ejecución conjunta.

Es fundamental que estas estrategias sean flexibles para adaptarse a eventos imprevistos en una sociedad caracterizada por la incertidumbre y el cambio acelerado propio de la nueva economía global. Este enfoque estratégico no solo debe abarcar los aspectos técnicos y logísticos del desarrollo urbano, sino también incorporar consideraciones sobre gobernanza democrática y participación ciudadana en un entorno cada vez más abierto. En definitiva, se necesita una gestión urbana que reconozca la creciente dificultad para reducir la incertidumbre, navegando con precaución entre las oportunidades y riesgos inherentes a nuestra era para construir ciudades resilientes e inclusivas. Ante este nuevo escenario el



sector público debe disponer de instrumentos para cumplir su tarea de coordinar y dirigir la acción urbanística y constructora.

Con base en Frick (2011), se pueden dividir estos instrumentos en institucionales, materiales e informacionales. Los instrumentos *institucionales* procuran que el sistema de planeación no se emplee de manera esquemática, sino que más bien sea acorde con los objetivos y las condiciones de cada situación urbana ajustándolos permanentemente. Los instrumentos *materiales* crean condiciones reales y a la vez incentivos para la actividad de la construcción privada. Consisten especialmente en las inversiones en infraestructura del sector público y otras inversiones públicas. Los instrumentos *informacionales* ayudan a crear una cultura urbana en el seno de la comunidad acerca de las diversas posibilidades y oportunidades de uso del suelo de conformidad con los planes vigentes.

Esta nueva concepción constructivo-espacial impone conectar los principios que rigen el derecho urbano las múltiples variables sociales y económicas que garantice la organización y la interrelación de edificaciones, instalaciones técnicas y paisaje urbano respecto a los espacios libres y los sistemas de urbanización, de manera que satisfaga las demandas de uso y sostenibilidad de la ciudad, y con ello, la calidad de las condiciones de vida urbana de la manera más racional posible.

Conclusión: el derecho urbano como un proyecto de transformación social

Para enfatizar aún más las implicaciones prácticas de aplicar el enfoque de capacidades de Nussbaum (2000 y 2012) en la planificación urbana, es esencial considerar, a manera de ejemplo, cómo este marco puede abordar la equidad en el transporte. Los sistemas de transporte son un componente crítico de la infraestructura urbana, que influye directamente en el acceso de las personas al empleo, la educación y las actividades sociales. Vecchio y Martens (2021) sostienen que la integración de una perspectiva de capacidades en la planificación del transporte podría conducir a análisis de costo-beneficio más sensibles a la justicia que prioricen la movilidad y el bienestar humanos. Por ejemplo, las políticas de transporte equitativas podrían centrarse en garantizar opciones de transporte público confiables en áreas desatendidas, mejorando así la capacidad de movilidad entre las poblaciones desfavorecidas. Esto no solo facilita un mayor acceso a las oportunidades económicas, sino que también fomenta la inclusión social al conectar a las comunidades marginadas con redes

sociales más amplias. Además, el diseño de paisajes urbanos amigables para los peatones y carriles para bicicletas promueve la salud física y la sostenibilidad ambiental al tiempo que apoya diversos modos de movimiento.

El enfoque de capacidades, por lo tanto, subraya la importancia de crear infraestructuras de transporte que hagan más que simplemente trasladar a las personas del punto A al punto B; también deben contribuir al empoderamiento individual y la cohesión comunitaria. Al incorporar estos principios en las prácticas de planificación urbana, los responsables políticos pueden ayudar a construir ciudades que realmente satisfagan las necesidades de todos sus habitantes, promoviendo el bienestar general de la sociedad y reduciendo la desigualdad.

La integración de la teoría de las capacidades de Nussbaum en el marco del derecho urbano representa no sólo un cambio paradigmático en la concepción y práctica de la planificación urbana, sino también una promesa para la construcción de ciudades que verdaderamente reflejen los valores de equidad, justicia y humanidad

En conclusión, la integración de la teoría de las capacidades de Nussbaum en el marco del derecho urbano representa no sólo un cambio paradigmático en la concepción y práctica de la planificación urbana, sino también una promesa para la construcción de ciudades que verdaderamente reflejen los valores de equidad, justicia y humanidad. Este enfoque invita a reimaginar las ciudades no como meros espacios físicos, sino como escenarios vivos donde se cultivan y expanden las capacidades humanas, permitiendo a cada individuo alcanzar su máximo potencial.

Al enfocarse en las capacidades fundamentales que las políticas urbanísticas deben apoyar, se coloca en el centro de la acción el bienestar y la dignidad de todos los ciudadanos, desafiando así las prácticas convencionales que a menudo han perpetuado la exclusión y la desigualdad. Aunque la aplicación de esta teoría al derecho urbano no está exenta de desafíos, su potencial para inspirar un desarrollo urbano más inclusivo y justo es innegable. Mirando hacia el futuro, es necesario continuar con la exploración y el debate sobre cómo este marco puede implementarse de manera efectiva, y así reconocer que el compromiso con la construcción de ciudades más humanas es un paso crucial hacia la realización de una sociedad justa para todos.



Referencias

- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos*. Tusquets Editores.
- Bellido, J. G. (1998). Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura. *Desarrollo urbano en cifras*, 120.
- Caldeira, T. (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona: Biblioteca económica Gedisa.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Frick, D. (2011). *Una teoría del urbanismo*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Hall, P. (1996). *Las ciudades del mañana. Historia del Urbanismo en el Siglo XX*. Ediciones del Serbal.
- Le Corbusier. (1993). *La Carta de Atenas*. Planeta.
- Lefebvre, H. (1978). *Derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- Ley 1454 de 2011. (2011,11 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.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Ley 388 de 1997. (1997, 18 de julio). "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No 43091.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Ley 9 de 1989. (1989, 11 de enero). "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República. Diario oficial No. 38.650.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>
- Ley 88 de 1947. (1947, 26 de diciembre). "Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones.". Congreso de la República. Diario oficial No. 26.620.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8226>
- Nussbaum, M. C. (2000). *Mujer y desarrollo humano: El enfoque de capacidades*. Universidad de Cambridge.
- Nussbaum, M. C. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós.
- Pinilla, J. (2003). *Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano*. Panamericana.
- Reissman, L. (1970). *El proceso urbano*. Gustavo Gili.
- Ruipérez, R. (2006). *¿Quién teme a los pobladores?* Universidad Nacional de Colombia.
- Sentencia C-053. (2001). Corte Constitucional (Cristina Pardo Schlesinger M.P.)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-053-01.htm>
- Sentencia C-616 (2001). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil M.P.)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-616-01.htm>



Sentencia C-815 (2001). Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil M.P.)

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-815-01.htm>

Torres-Tovar, C. A. (2011). *Ciudad informal colombiana, barrios construidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia.

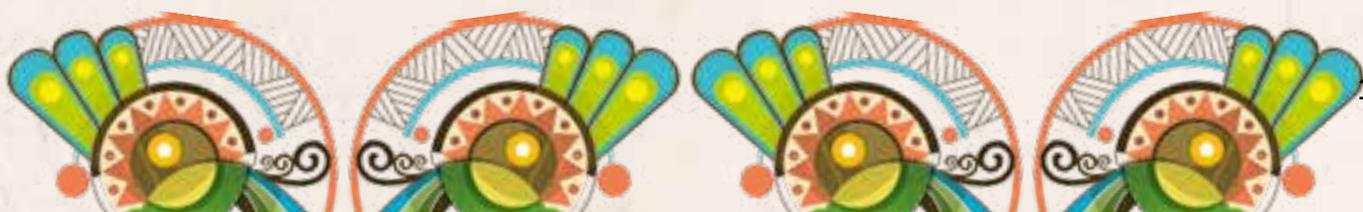
Vecchio, G. y Martens (2021). Accessibility and the Capabilities Approach: a review of the literature and proposal for conceptual advancements. *Transport Review*, 41 (6), 833-854.

<https://doi.org/10.1080/01441647.2021.1931551>





Función Pública



2

**Territorio y
Administraciones
Públicas**



Procesos de autonomía territorial departamental

Didier Tavera Amado

Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos (FND)

Abogado y Magíster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social de la
Universidad de Alcalá, España

Correos electrónicos: didier.tavera@fnd.org.co y direccionejecutiva@fnd.org.co



Dos siglos de transformaciones entre modelos descentralizados y centralistas

Históricamente Colombia ha sido un país de regiones. Desde su independencia en 1810 hasta la actualidad ha atravesado por diferentes mecanismos de organización territorial, en los cuales se han arraigado tanto sistemas federalistas como centralistas. Se resalta la transición transcurrida en los siglos XIX y XX, destacando el proceso en el marco del radicalismo liberal, que a través de la Constitución de Rionegro (1863) instauró en

el país una estructura federal: los Estados Unidos de Colombia, otorgando a los estados una amplia autonomía al elegir su propio gobierno, establecer sus propias leyes y definir su política de recaudo de impuestos y la estructura de su presupuesto (Castillo & López, 2012).

Históricamente Colombia ha sido un país de regiones. Desde su independencia en 1810 hasta la actualidad ha atravesado por diferentes mecanismos de organización territorial, en los cuales se han arraigado tanto sistemas federalistas como centralistas

Este modelo fortaleció las finanzas de los estados federales porque aumentó el recaudo tributario per cápita por el sentido de pertenencia con su región. No obstante, el modelo federalista generó tensiones y conflictos entre los estados, llevándolos, inclusive, a guerras civiles con frecuencia, debilitando la unidad nacional y la capacidad de gobernabilidad del gobierno central (Kalmanovitz & López Rivera, 2019).

Bajo este contexto, se promulga la Constitución de 1886 que revierte las reformas federalistas, estableciendo un sistema centralista que predominó en el país por más de un siglo.

El sistema centralista adoptado por la Constitución de 1886 fue, en contraste con el establecido por la Constitución de Rionegro (1863), extremadamente centralista y las regiones perdieron su poder de forma significativa ya que los estados perdieron toda su autonomía y pasaron a ser departamentos controlados por el Gobierno central. Este sistema pretendía, por un lado, dar fin a los conflictos internos y por el otro, fortalecer la autoridad del presidente en las regiones, que era quien elegía a los gobernadores y alcaldes, y administraba las finanzas de todo el territorio nacional, dejando a los gobiernos subnacionales con una deficiente asignación de competencias y con una nula participación de los ingresos del Estado (Monroy & Rodríguez, 2021).





En el siglo XX, previo a la década de los años 90, en el marco de la Constitución centralista de 1886, se empieza a hablar nuevamente de descentralización, fortaleciéndose los fiscos seccionales y municipales, con el propósito de promover la participación de los Departamentos y Bogotá de un porcentaje del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y se incorpora el situado fiscal como herramienta para que las entidades territoriales participaran de los ingresos corrientes del Estado (Ley 33 de 1968), creándose entidades regionales de planificación que promovían proyectos de desarrollo económico (Sabogal & Castro, 2024).

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la implementación de diferentes políticas que pretendían fortalecer la autonomía y la descentralización territorial como las definidas en la Ley 33 de 1968. Otras políticas recentralizaban los recursos y mitigaban la autonomía de los gobiernos subnacionales, como la Ley 43 de 1975, que ordenó que parte de los recursos que recibían las regiones como participación del IVA tuvieran una destinación específica para atender gastos en educación a través del Ministerio de Educación (Sabogal & Castro, 2024).

Todo esto, en un contexto de muy bajo desarrollo social y económico regional, de ineficiencia en la prestación de servicios públicos en los territorios y una acentuada situación de violencia y desigualdad como consecuencia, en gran medida, de la concentración del poder en el Gobierno nacional que propiciaba muy poca autonomía a las entidades territoriales en la administración de sus recursos, evitando que las regiones atendieran sus propias demandas de manera eficiente.

Antes de la Constitución de 1991, las Leyes 3 y 11 de 1986 sentaron las bases sobre ordenamiento territorial al otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el régimen municipal. Esto promovió el avance de la delimitación de los ingresos y la descentralización fiscal de las entidades territoriales.

La última década del siglo XX y la conformación de un Estado unitario, descentralizado y con autonomía territorial

En la última década del siglo XX se expide la Constitución Política de 1991 que estableció a Colombia como un Estado organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, ubicándolas en el centro del ordenamiento territorial,



y haciéndolas titulares de autonomía, entendida como la capacidad que estas gozan para gestionar sus propios intereses regionales o locales, dentro de los límites de la Constitución (Ley 1.454 de 2011, art. 1).

Del marco constitucional, se pueden inferir tres dimensiones de autonomía territorial:

Colombia ha sido un Estado de regiones que ha transitado cíclicamente a ordenamientos territoriales absolutamente descentralizados, como el federalista de la Constitución de Rionegro a centralistas como el que rigió bajo la Constitución de 1886

- **Autonomía política:** se traduce en el derecho a elegir democráticamente y por voto directo a sus gobernantes en los respectivos niveles territoriales (Const., 1991, art. 267).
- **Autonomía fiscal:** brinda la potestad de: i) Reglamentar los tributos que hayan sido creados por el Congreso de la República. La carta magna prevé una competencia concurrente entre el Congreso de la República, las asambleas y los concejos, donde el primero deberá crear los tributos territoriales, definiendo sus aspectos básicos y luego las asambleas y concejos, a través de ordenanzas o de acuerdos definirán sus demás componentes; y ii) Participar en las rentas nacionales para lo cual la Constitución ha previsto, el sistema de reparto de las rentas nacionales entre las distintas entidades territoriales.
- **Autonomía administrativa:** comprende la facultad de conducir los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización y prestación de servicios públicos, la administración de sus bienes, la ejecución de sus recursos y la construcción de la infraestructura pública necesaria para garantizar los derechos y el bienestar de sus habitantes, como por ejemplo la potestad constitucional de la que disponen las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para aprobar los planes de desarrollo a iniciativa de los gobernantes de turno y la facultad de las entidades territoriales de crear sus propias plantas de personal.

Del contexto histórico podemos concluir que Colombia ha sido un Estado de regiones que ha transitado cíclicamente a ordenamientos territoriales absolutamente descentralizados, como el federalista de la Constitución de Rionegro a centralistas como el que rigió bajo la Constitución de 1886.





La Constitución de 1991 y el proceso de autonomía política, fiscal y administrativa de los gobiernos subnacionales

Autonomía política territorial

Con base en el mandato constitucional vigente tenemos que en materia de autonomía política se ha alcanzado el objetivo con mayor completitud y tanto alcaldes y gobernadores como los miembros de las corporaciones territoriales respectivas, son elegidos democráticamente por la población que pertenece a su jurisdicción, sin injerencia del Gobierno nacional. Existe participación ciudadana en las construcciones de planes de desarrollo territoriales y los gobiernos subnacionales son autónomos en la definición de sus metas plurianuales y presupuestos. Sobre este aspecto, en el marco de garantizar una mayor participación política de los territorios en la elaboración de las políticas públicas del orden nacional, se puede pensar en desarrollos normativos que amplíen la participación de las entidades locales en estos procesos.

Autonomía fiscal territorial

Sistemáticamente desde diferentes sectores se cuestiona el ejercicio de la administración pública territorial para el cierre de brechas tanto sociales como económicas, pero lo cierto es que, la composición del recaudo de los ingresos del Estado colombiano no se alinea con las responsabilidades asignadas a los diferentes niveles de gobierno ni con el mandato constitucional de garantizar un estado descentralizado con autonomía territorial, toda vez que alrededor del 80% del recaudo de los ingresos del Estado colombiano es del Gobierno nacional, el 16% de los municipios y solo el 4% es de los departamentos.

Para garantizar el papel de la autonomía fiscal en el desarrollo de los niveles descentralizados, el constituyente incluyó expresamente el principio, según el cual, “no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas” (Const., 1991, art. 356). Sobre este precepto constitucional, se puede concluir que la legislación y las disposiciones del orden nacional no han sido eficientes en su cumplimiento (Suelt Cock, 2015) y esto se puede observar en que de los ingresos corrientes del Gobierno nacional solo se



transfiere a través del Sistema General de Participaciones (SGP), el 27%¹ a las entidades territoriales para satisfacer necesidades básicas insatisfechas en educación, salud, agua y saneamiento básico. Objetivo que no se está logrando para la mayoría de las entidades territoriales al observar el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que de acuerdo con la última medición en 2022 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), más de 686 entidades territoriales (20 departamentos y 666 municipios) tienen un NBI mayor al total nacional (14,28%) (DANE, 2021).

En materia de autonomía fiscal, para el cierre de brechas económicas e incremento de la competitividad productiva en los territorios el escenario es aún más complejo al observar que, dentro de la composición de los ingresos totales de las entidades territoriales, un amplio porcentaje corresponden a los recursos que son transferidos por la nación a través del SGP, cuya destinación y manejo, como ya se mencionó, están determinados en detalle por la Constitución y la ley al cierre de brechas sociales en sectores específicos, y en menor proporción los ingresos están conformados por los tributarios y no tributarios, respecto de los cuales, algunas disposiciones legales les asignan destinaciones específicas para financiar gasto social.

De los ingresos tributarios y no tributarios de libre destinación (una vez descontados los porcentajes de destinaciones específicas), las entidades territoriales deben cubrir gastos operacionales, inversión y, en la mayoría de los casos, bajo un escenario que viola el mandato constitucional de no descentralizar competencias sin la previa asignación de recursos para atenderlas (Const., 1991, art. 356), priorizar el financiamiento de los faltantes en los programas sociales, que deberían ser atendidos en su totalidad con los recursos transferidos por el gobierno nacional como el Plan Alimentación Escolar (PAE).

Los municipios y departamentos se ven obligados a cubrir estos faltantes en la financiación de proyectos de inversión social como PAE y transporte escolar, con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) que están destinados a financiar proyectos de impacto regional que cierren brechas económicas. De esta forma,

1 El cálculo corresponde a la proporción de: el valor del presupuesto aforado para transferencias al SGP en el 2024 (\$70, 5 billones), de acuerdo con la información publicada del decreto de liquidación del PGN 2024 a través del vínculo: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-235643%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased; respecto los ingresos corrientes de la Nación 2024, publicados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (\$259,8 billones) https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-247796%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.





los recursos con los que cuentan los gobiernos subnacionales para financiar la inversión que contribuyen al crecimiento económico son cada vez más escasos.

En conclusión, se puede decir que, los esfuerzos por aumentar la autonomía fiscal territorial no han sido suficientes y muchas entidades territoriales dependen en gran medida de las transferencias del gobierno nacional para financiar sus competencias que tampoco son suficientes para garantizar el cierre de brechas sociales ni económicas.

Autonomía administrativa territorial

El ordenamiento territorial es la piedra angular del proceso de descentralización territorial en Colombia. Este debe procurar la correcta delimitación de las competencias y sus fuentes de financiación de los diferentes niveles de gobierno, definir sus funciones, establecer los mecanismos de asociatividad que permitan la concurrencia de fuentes para alcanzar objetivos supramunicipales, supradepartamentales y regionales y la participación ciudadana en el proceso de orientación y organización territorial.

Bajo este lineamiento, en el ámbito de la autonomía administrativa la Constitución dispuso que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe establecer la distribución de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido la Ley 1454 de 2011, establece que las entidades territoriales “son autónomas en definir su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales”.

El ordenamiento territorial es la piedra angular del proceso de descentralización territorial en Colombia. Este debe procurar la correcta delimitación de las competencias y sus fuentes de financiación de los diferentes niveles de gobierno

No obstante, hoy existen disposiciones normativas que limitan esta autonomía, como la Ley 617 de 2000, que estableció límites de gasto de funcionamiento a las entidades territoriales de acuerdo con unas categorías definidas por niveles de población e ingresos. Estas disposiciones desconocen las heterogeneidades entre entidades territoriales en cuanto a las necesidades administrativas para garantizar un adecuado ejercicio de sus competencias y contribuir al desarrollo económico y social de su territorio a través de proyectos de inversión. Por tal razón, los departamentos del país representados en la Federación Nacional de Departamentos (FND), presentaron ante el Congreso de la República, un proyecto de ley que garantiza la



sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales y la ejecución del gasto, eliminando los límites de gasto de funcionamiento definidos en la Ley 617 de 2000 y establecía un indicador de gasto que, sin interferir en la autonomía administrativa de cada entidad, fortalece la inversión territorial en procura del crecimiento económico de las regiones.

Desde el consenso departamental también se considera pertinente modificar el alcance de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, de tal forma que permita definir con mayor eficiencia las competencias por cada nivel de gobierno, es por esto que otro de los proyectos de ley liderado por los departamentos, que hoy cursan en el Congreso de la República, establece directrices que tienen como objetivo, delimitar competencias para el aparato productivo, permite a los departamentos coadyuvar como agentes para la gestión de las rentas de los municipios localizados en su jurisdicción, establece criterios generales de categorización territorial, define competencias en materia de gestión catastral territorial, administración de competencias y establece un sistema único de información territorial.

Si bien el camino para materializar este objetivo de lograr un Estado descentralizado y una verdadera autonomía territorial, sobre todo en la esfera fiscal, aún tiene mucho por recorrer. Es un tema que lidera las agendas del Legislativo, del Ejecutivo, de la sociedad civil, la academia y por supuesto de las entidades territoriales y sus agremiaciones. En este sentido, se celebra que hoy en el Congreso de la República, además de los ya mencionados, cursan trámites de proyectos de actos legislativos y de Ley que buscan mayores recursos para las regiones a través de las transferencias del SGP, que las entidades territoriales puedan aprobar directamente los proyectos de inversión del SGR, entre otros aspectos que, en conjunto, fortalecen la descentralización de los gobiernos subnacionales en procura del bienestar de los ciudadanos.

El proceso, para garantizar una verdadera autonomía, debe contemplar también el fortalecimiento institucional. Este tipo de ejercicio, en un marco de complementariedad, puede ser liderado en un esfuerzo mancomunado, por el Departamento Nacional de Planeación y los departamentos en pro del fortalecimiento de los municipios. Así mismo, es importante fortalecer e implementar nuevos mecanismos de concurrencia de fuentes que tengan por objetivo la financiación de iniciativas con impacto regional.





La descentralización y la autonomía territorial y su relación directa con un proceso de Paz exitoso

A bordar el ordenamiento territorial en el contexto de lograr un proceso de paz efectivo en todo el territorio nacional es más que pertinente, teniendo en cuenta que poder lograr entidades territoriales sostenibles, con competencias claramente definidas que reconozcan la heterogeneidad de los diferentes territorios del país y que se garantice por parte del legislativo y el Gobierno nacional la suficiencia de recursos, es clave para mejorar la calidad de vida de las poblaciones, lo que está directamente relacionado con la meta de lograr la paz en los territorios (Osorio, 2022).

Se debe reconocer que las políticas centralistas promueven un deficiente desarrollo social y económico regional por la ineficiencia en la prestación de servicios públicos en los territorios, y que un proceso de autonomía territorial puede constituirse en un eje central en la construcción de la paz y la reconciliación en el país, ya que las gobernanzas locales son más eficientes y efectivas para responder por las necesidades propias de cada territorio al fomentar escenarios de diálogo para disminuir las tensiones sociales (Suelt-Cock, 2015).

Se debe reconocer que las políticas centralistas promueven un deficiente desarrollo social y económico regional por la ineficiencia en la prestación de servicios públicos en los territorios, y que un proceso de autonomía territorial puede constituirse en un eje central en la construcción de la paz y la reconciliación en el país



Referencias

- Castillo, A., & López, E. (2012). Federalismo y reformas institucionales en Cundinamarca 1848 – 1890. *Documentos de Trabajo en Economía*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.
https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/federalismo-reformas-institucionales-cundinamarca.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (Constitución de Rionegro). (1863). Asamblea Nacional Constituyente.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.
<https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-NBI-DIVIPO-LA-2021.xlsx>
- Duque, N. (2009). *La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del estado Subnacional en Colombia*. Administración & Desarrollo, 109-124.
- Duque, N. (2012). *Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial*. Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anol/article/view/43501/44784>
- Kalmanovitz, S., & López Rivera, E. (2019). *Las cuentas del federalismo colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
<https://www.redalyc.org/journal/2739/273972249004/html/>
- Ley 33 de 1968. (1968, 15 de noviembre) “Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 32667.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=250>
- Ley 43 de 1975. (1975, 12 de diciembre) “Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No.34.471.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=288>
- Ley 3 de 1986. (1986, 9 de enero). “Por la cual se expiden normas sobre la administración departamental y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 37304.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1558357>
- 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. 17.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9130>



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. 48.115.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

Ley 617 de 2000. (2000,6 de octubre). “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 De 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. Congreso de la República. Diario Oficial el 9 de octubre de 2000 No. 44.188.

[Ley 617 de 2000 - Gestor Normativo - Función Pública \(funcionpublica.gov.co\)](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210)

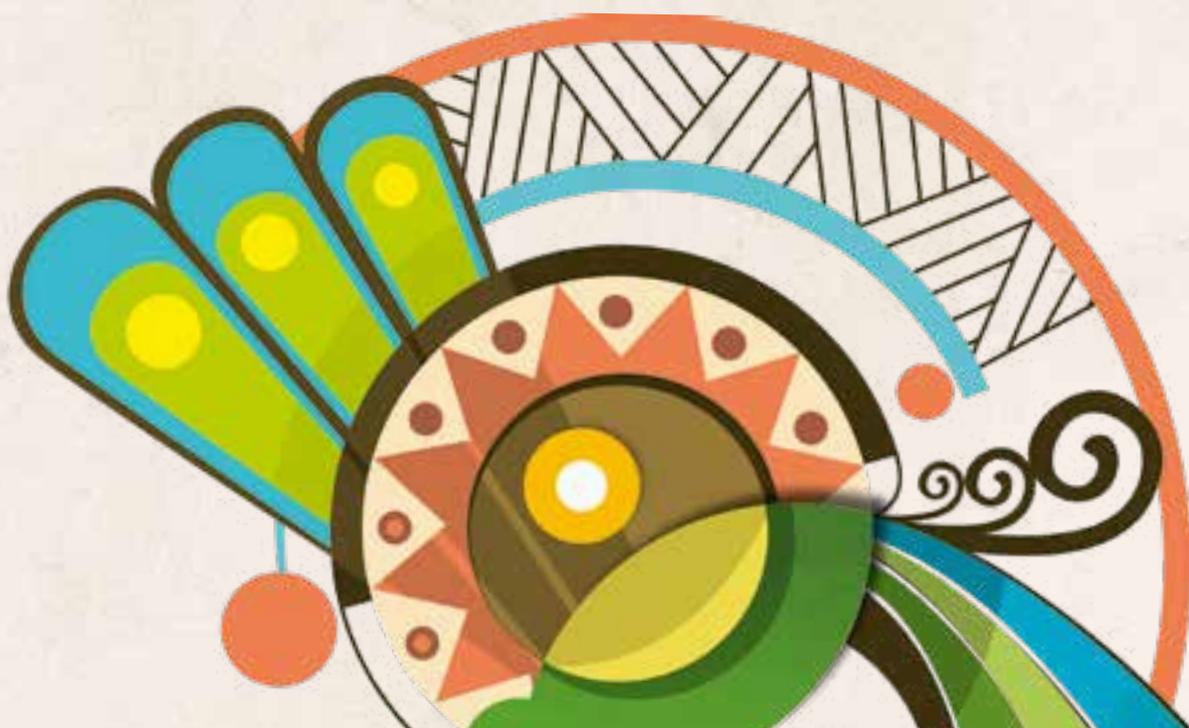
Monroy, A., & Rodríguez, V. (2021). *Una visión comparada de las constituciones de 1863 y 1886*. Fundación Universitaria los Libertadores.

Osorio, J. D. (2022). Ordenamiento territorial en Colombia: dilemas de una cuestión no neutral bajo una coyuntura de construcción de paz. *Revista Nova et Vetera*, 8 (81).

<https://urosario.edu.co/Revista-NovaEtVetera/omnia/ordenamiento-territorial-en-colombia-dilemas-de-una-cuestion-no-neutral>

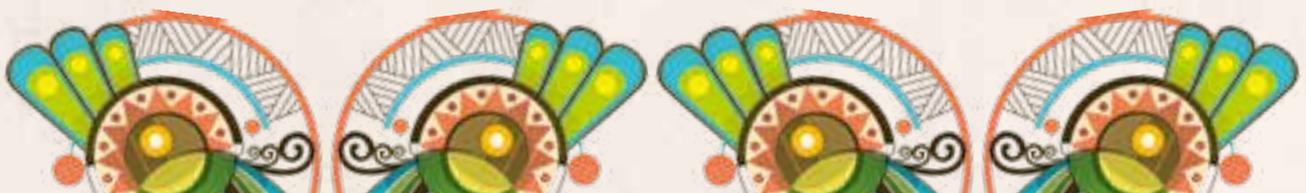
Sabogal, E., & Castro, J. M. (2024). *Análisis de la estructura Financiera Departamental, un llamado a la gobernanza basada en la descentralización fiscal*. Universidad Externado de Colombia.

Suelt-Cock, V. (2015). *La importancia de la autonomía local en la materialización de los acuerdos de paz. Aproximación iberoamericana a la construcción de una sociedad humana y democrática*. Grupo Editorial Ibáñez.





Función Pública





La transformación digital en las entidades territoriales

Marlon Sierra Baquero

Profesional especializado de la Gobernación de Cundinamarca

Ingeniero de sistemas de la Universidad Católica de Colombia y Especialista en

Gerencia de Proyectos de la Universidad del Rosario

Correo electrónico: msierra@cundinamarca.gov.co y msierrab@gmail.com



Las entidades territoriales no han sido ajenas a la transformación digital, bien porque genuinamente se han ido preparando y han avanzado o porque han sido motivadas por el Gobierno nacional. No obstante, los logros no son generalizados porque hay muchas gobernaciones y alcaldías rezagadas.

El presente artículo pretende reflexionar sobre la manera en que las entidades han abordado la transformación digital, cotejando conceptos, cifras de medición y brechas, frente al impacto real que se percibe.

Inicialmente se revisa el concepto definido en el Marco de la Transformación Digital para el Estado colombiano, publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC,2020):

La transformación digital, es un concepto que involucra un proceso de explotación de tecnologías digitales que tiene la capacidad de crear nuevas formas de hacer las cosas en el Estado, generando nuevos modelos de desarrollo, procesos y la creación de servicios de gobierno digital, que a su vez producen valor, principalmente a través de la digitalización que representa la conversión de datos y procesos análogos hacia formatos que pueden ser entendidos y gestionados por máquinas (OCDE, 2019) citado en el CONPES 3975. De esta forma, lo digital genera capacidades para la innovación y la digitalización de las entidades públicas a través del uso de tecnologías actuales y emergentes, dentro del que incluye, el uso generalizado de las tecnologías de Inteligencia Artificial.

De la anterior definición, se destaca la importancia de revisar qué tecnologías disponibles (con énfasis en inteligencia artificial) puede adoptar la entidad para mejorar su gestión. Frente a ello se encuentran dos limitaciones: la presupuestal y la

Las entidades territoriales no han sido ajenas a la transformación digital, bien porque genuinamente se han ido preparando y han avanzado o porque han sido motivadas por el Gobierno nacional

organizacional. La limitación presupuestal dependerá de los recursos previstos en los planes plurianuales asociados a metas del plan de desarrollo. En general, el porcentaje de presupuesto que se puede asignar a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) es muy bajo. Esta restricción se atenúa gracias a la cofinanciación del Gobierno nacional y a la posibilidad de utilizar recursos de regalías. Sin embargo, a veces las entidades desconocen las convocatorias a las que se pueden presentar y pierden oportunidades de financiamiento. Para el caso de regalías no siempre se cuenta con personal capacitado en formular este tipo de proyectos. Otro factor que influye es la debilidad en la intermediación de las gobernaciones entre la nación y las alcaldías.





La limitación organizacional se refiere a cómo está considerada el área TIC en la entidad y al carácter estratégico que tiene en el nivel directivo. De eso depende el papel que desempeñe: se limita a soportar la operación o ejerce una función relevante en la estructura y la dinámica organizativa de la entidad, a través del compromiso institucional y el trabajo permanente y sistemático en la transformación digital.

Por ello resulta de vital importancia continuar con los procesos de mejora en la infraestructura de TIC en las entidades territoriales; incrementar y empoderar el talento humano; y fortalecer sus capacidades en esta materia. También es oportuno que el Gobierno nacional continúe con la estrategia de sensibilizar a los mandatarios locales sobre la importancia que tienen las TIC, como componente estratégico para la transformación social y productiva de los territorios, hacerlos más competitivos, crear oportunidades de atracción de la inversión y disminuir la pobreza.

Otro aspecto importante tiene que ver con el concepto de transformación digital:

[Esta...] ofrece numerosas oportunidades sociales y económicas a las personas, ya sea en su condición de ciudadanos, consumidores o trabajadores. Las tecnologías digitales han transformado la vida de miles de millones de personas, ofreciéndoles nuevos espacios y herramientas para comunicarse, trabajar, consumir, participar en la economía y el debate público, y ejercer sus derechos y disfrutar de sus libertades. La creación de un entorno en línea seguro y que dé mayor poder a los usuarios es fundamental a la hora de dar prioridad a las personas en el proceso de transformación digital. (OCDE, 2022)

Este concepto destaca la importancia de las personas, nos recuerda que los esfuerzos del Estado en transformación digital deben enfocarse en cómo mejorará la calidad de vida de los ciudadanos, de qué manera podemos ser más eficientes como entidades territoriales, ofreciendo herramientas indicadas a los funcionarios para desarrollar procesos modernos. En cuanto a los ciudadanos, es fundamental hacer ejercicios de cocreación y optimización continua en todos los órdenes, desde los servicios digitales que prestan las entidades, hasta la definición e implementación de proyectos de ciudades inteligentes.

Si revisamos la medición de desempeño institucional 2022, del Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), encontramos que efectivamente hay un desarrollo significativo por gobernaciones, especialmente si nos enfocamos en el promedio (71 puntos) del consolidado del índice de gobierno digital. (MinTIC, 2022)



Tabla 1. Índice de Gobierno Digital en las gobernaciones 2022

Entidad	Índice de Gobierno Digital	Gobernanza	Pública Digital	Arquitectura	Seguridad y privacidad de la información	Servicio ciudadanos digitales	Cultura y apropiación	Servicios y procesos inteligentes	Estado Abierto	Decisiones basadas en datos	Proyectos de transformación digital	Estrategias de ciudades y Territorios Inteligentes
Gobernación de Amazonas	56,6	52,8	0	47,2	37,5	0	77,5	7,7	90,7	10,0	0	0
Gobernación de Antioquia	84,9	66,7	88,9	97,4	91	42,9	100	23,5	92,4	85,7	100	100
Gobernación de Arauca	56,9	77,8	79,2	48,7	0	0	0	7,7	84,6	33,3	0	0
Gobernación de Atlántico	68,1	83,3	88,9	64,4	43,2	0	93,8	58,8	75,6	65,7	100	0
Gobernación de Bolívar	77,9	94,4	0	86,8	84,9	0	86,3	11,8	97,7	0	0	0
Gobernación de Boyacá	76,4	83,3	88,9	78,1	81,8	0	100	23,5	95,4	57,1	77,8	100
Gobernación de Caldas	83,6	100	100	78,8	83,3	0	100	30,8	93,6	88,6	100	50
Gobernación de Caquetá	68,9	72,3	0	75	44,4	0	80	23,1	88,4	0	0	0
Gobernación de Casanare	77,4	100	65,3	80,4	74,3	16,7	100	53,9	86,1	71,4	44,4	0
Gobernación de Cauca	72,8	77,8	59,7	63,9	50,7	0	93,8	23,1	96,5	71,4	33,3	0
Gobernación de César	62,2	66,7	55,6	59,7	62,1	0	0	23,1	74,4	0	0	0
Gobernación de Chocó	73	66,7	0	55,6	42,4	0	83,3	30,8	96,5	77,1	0	0
Gobernación de Córdoba	56,4	58,3	0	57,8	37,9	16,7	60	0	74,4	0	0	0
Gobernación de Cundinamarca	83,6	94,4	94,4	86,8	90,2	14,3	100	35,3	96,5	74,3	0	0
Gobernación de Guainía	60	77,8	43,1	47,2	64,4	0	70	7,7	83,7	42,6	100	0
Gobernación de Guajira	63,5	72,2	79,2	25,6	63,3	0	93,8	0	94,2	20	11,1	0

Gobernación de Guaviare	76,1	66,7	59,7	70,4	80,3	0	53,3	46,2	94,2	60	77,8	0
Gobernación de Huila	69,5	77,8	43,1	55,2	64,4	0	70	7,7	83,7	20	88,9	0
Gobernación de Magdalena	83,9	100	91,7	80,4	63,3	0	93,8	0	98,7	88,6	88,9	100
Gobernación de Meta	83,2	100	87,5	94,7	80,3	0	53,3	46,2	98,7	57,1	100	25
Gobernación de Nariño	69,8	50	88,9	59,1	88,9	0	83,3	46,2	97,7	57,1	100	0
Gobernación de Norte de Santander	65,6	100	79,2	61,1	81,8	28,6	93,8	29,4	95,4	0	55,6	50
Gobernación de Putumayo	67	66,7	0	47,2	91,7	14,3	100	38,5	97,7	62,9	0	0
Gobernación de Quindío	86,2	83,3	72,2	94,7	43,9	0	56,7	46,2	91,3	94,3	0	0
Gobernación de Risaralda	82,4	58,3	56,9	86,7	16,7	14,3	93,8	23,1	74,4	82,9	100	66,7
Gobernación de San Andrés	68,2	100	59,7	63,2	77,3	0	56,7	23,1	94,2	60	100	0
Gobernación de Santander	83,1	83,3	80,6	83,3	84,7	0	100	30,8	95,9	71,1	100	0
Gobernación de Sucre	69,8	58,3	0	55,6	76,5	0	83,3	52,9	88,4	71,4	66,7	0
Gobernación de Tolima	62,6	94,4	59,7	55,6	84	0	91,3	11,8	92,3	33,3	0	100
Gobernación de Valle del Cauca	71,9	66,7	100	70,4	73,3	0	100	64,7	87,2	57,1	100	25
Gobernación de Vaupés	66,4	66,7	0	27,8	0	0	83,8	30,8	93	57,1	0	0
Gobernación del Vichada	44,8	55,6	0	47,1	51,5	0	66,7	11,8	51,3	0	0	0
PROMEDIO	71,0	77,3	52,5	65,8	61,1	7,3	79,9	27,8	89,3	50,8	50,3	19,3

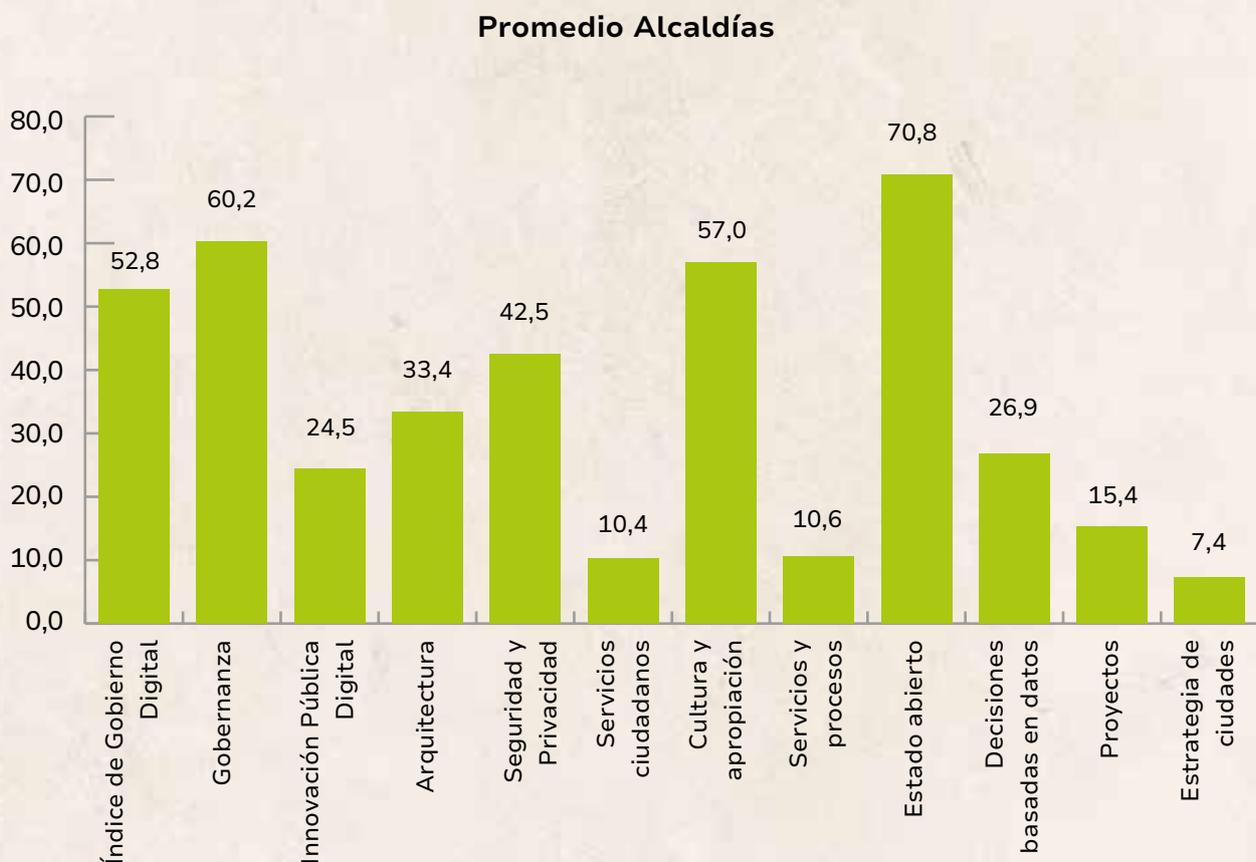
Fuente: (MINTIC, 2022)

Al realizar un análisis de la medición, vemos, por ejemplo, que el promedio de la innovación pública digital apenas supera los cincuenta (50) puntos y la razón principal es que ocho (8) gobernaciones obtuvieron cero (0) puntos. Algo similar sucede con decisiones basadas en datos y proyectos de transformación digital, con cinco (5) y once (11) gobernaciones en cero (0) respectivamente.

Si se examinan los promedios más bajos: servicios digitales inteligentes (7,3 puntos), estrategia de ciudades y territorios inteligentes (19,3 puntos) y servicios y procesos inteligentes (27,8 puntos), el panorama ya no es tan alentador y evidenciamos que hay mucho por hacer en la mayoría de gobernaciones. Se espera que en la coyuntura de definición de nuevos planes de desarrollo no solamente se definan metas, se apropien recursos, sino que se desarrollen iniciativas y proyectos para potencializar los territorios, en materia de transformación digital, bajo los lineamientos del Gobierno nacional.

En las alcaldías, de acuerdo con los resultados de medición FURAG 2022 (MINTIC, 2022), se observa que el promedio es más bajo, si se compara con el de las gobernaciones, lo que evidencia el avance incipiente en estrategias de ciudades y territorios inteligentes, servicios ciudadanos digitales, servicios y procesos inteligentes y proyectos de transformación digital. Apenas supera los setenta puntos el componente de estado abierto.

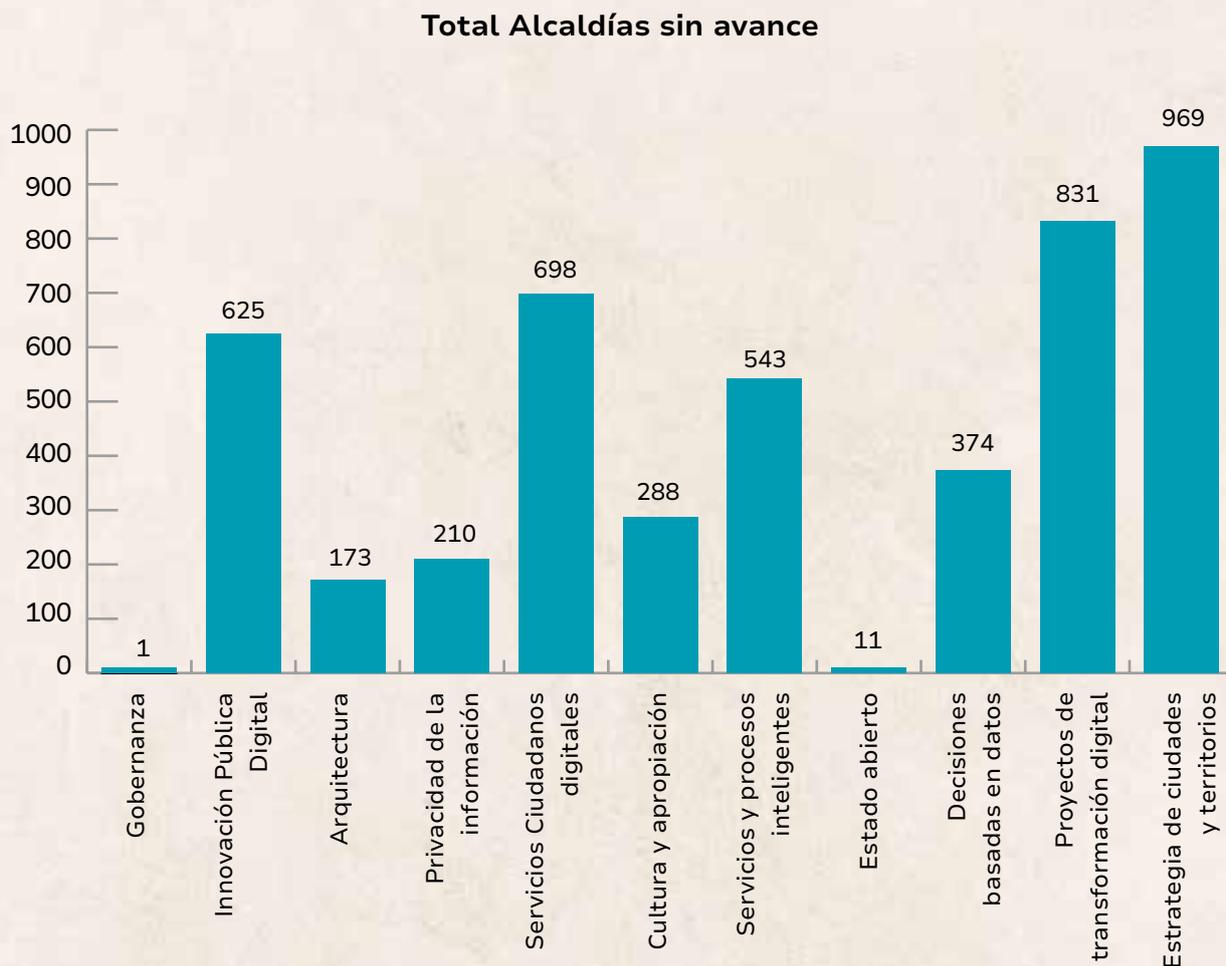
Figura 1. Índice de Gobierno Digital en las alcaldías 202



Fuente: MINTIC (2022)

Si bien no hay prerequisites entre componentes para un adecuado avance, se debería reflexionar más sobre algunos componentes fundamentales que sienten las bases de cultura y apropiación, arquitectura, gobernanza y estado abierto.

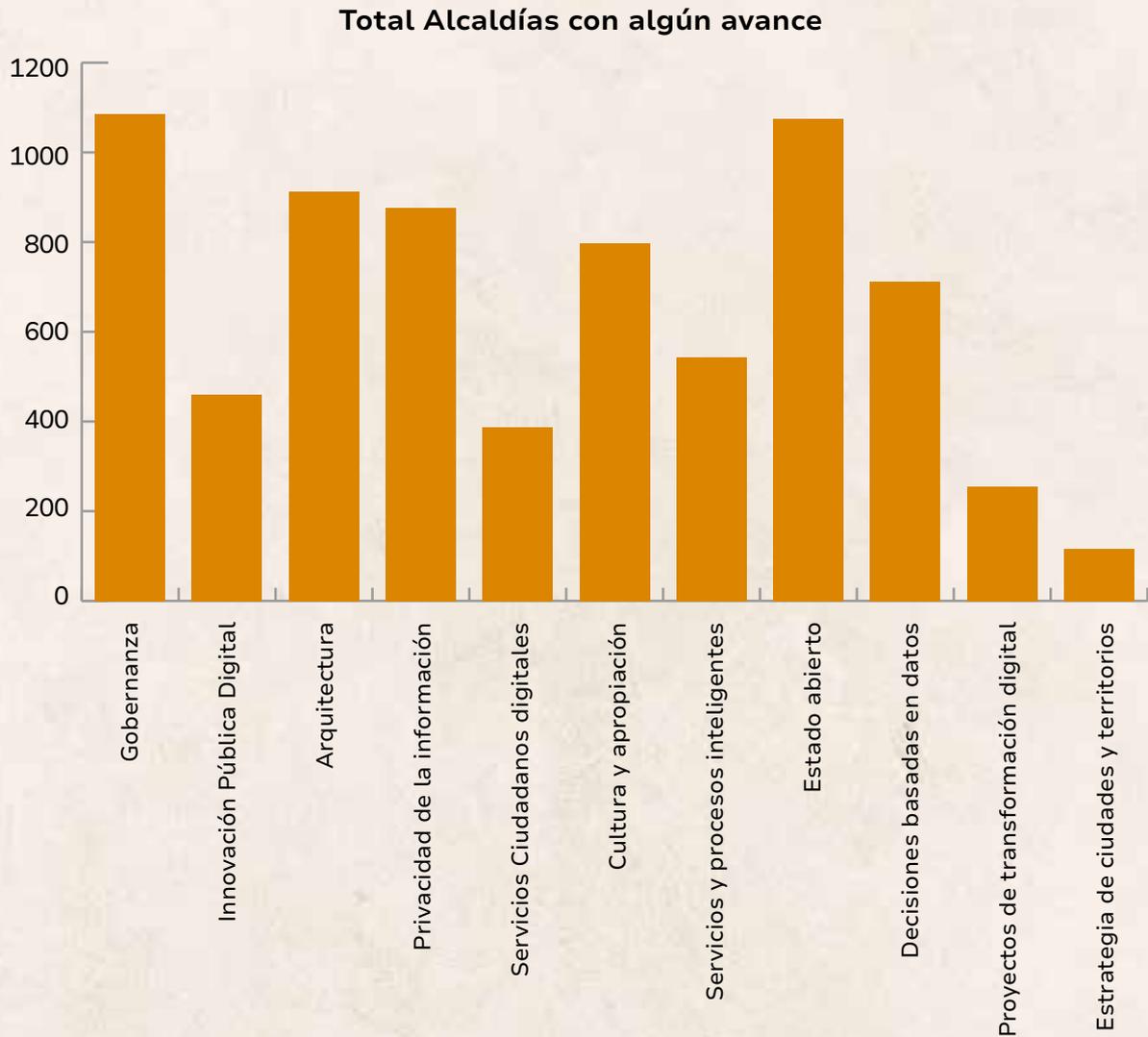
Figura 2. Avance de alcaldías en desempeño digital 2022



Fuente: MINTIC (2022)

En la figura se evidencia un alto número de entidades que no han avanzado en varios componentes, lo cual revela que debe hacerse una labor de acercamiento desde las gobernaciones y el Gobierno nacional para construir el conjunto de soluciones que permitan desarrollarlas.

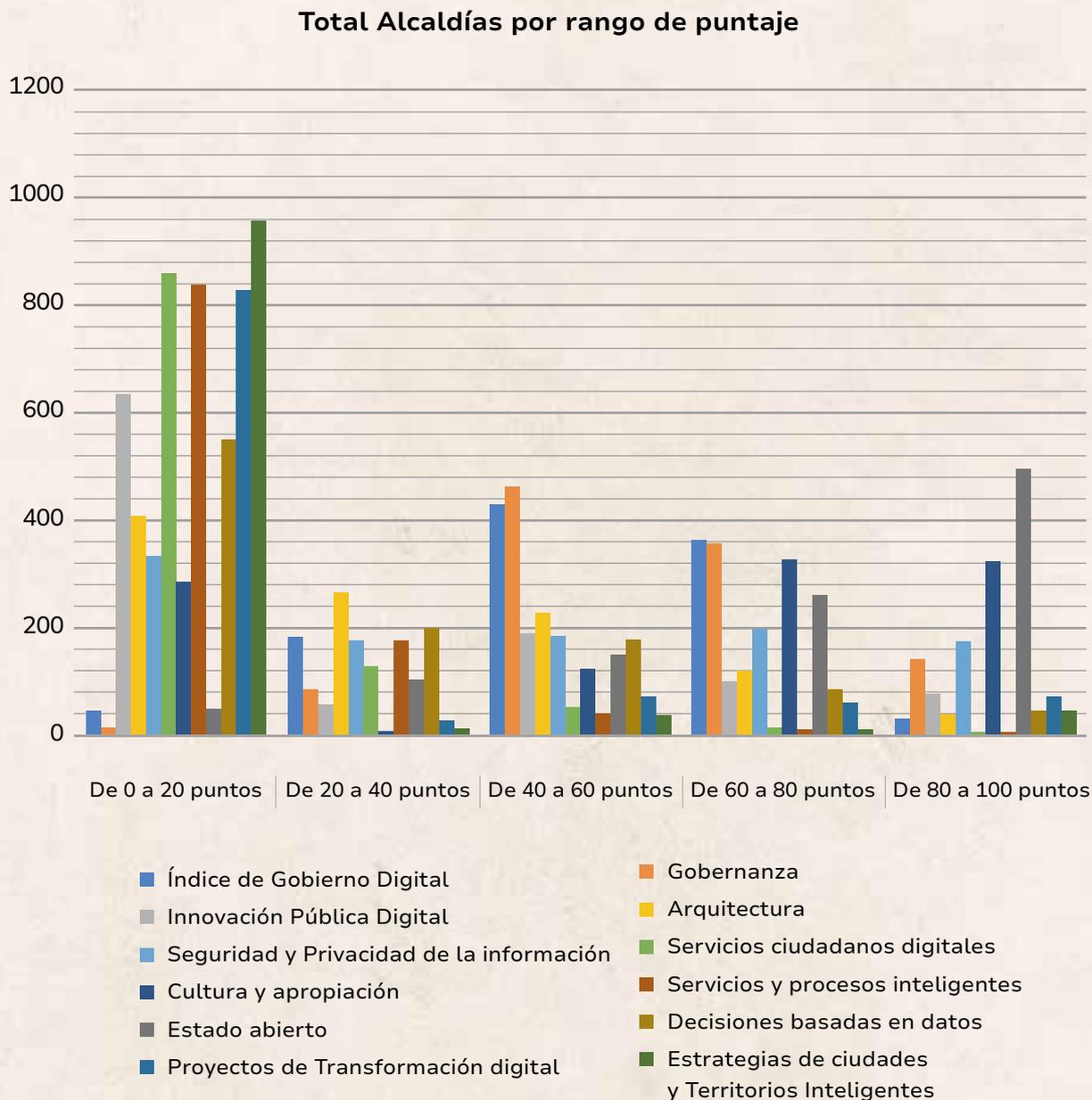
Figura 3. Avance de alcaldías con algún avance en desempeño digital 2022



Fuente: MINTIC (2022)

En la figura se muestran que en varios componentes menos del 50% de las alcaldías tiene avance, lo que implica un reto para las nuevas administraciones.

Figura 4. Rangos de alcaldías en desempeño digital 2022



Fuente: MINTIC (2022)

Con base en la figura 4, se evidencia una brecha importante entre municipios, justificada seguramente en la limitación de recursos de inversión, la institucionalidad TIC; así como los demás factores socioeconómicos que afectan la priorización de proyectos.



Pese a esto, la medición, aunque es rigurosa, es una autoevaluación y puede ser subjetiva y en algunos casos, más una percepción de los funcionarios que contestan las preguntas del formulario.

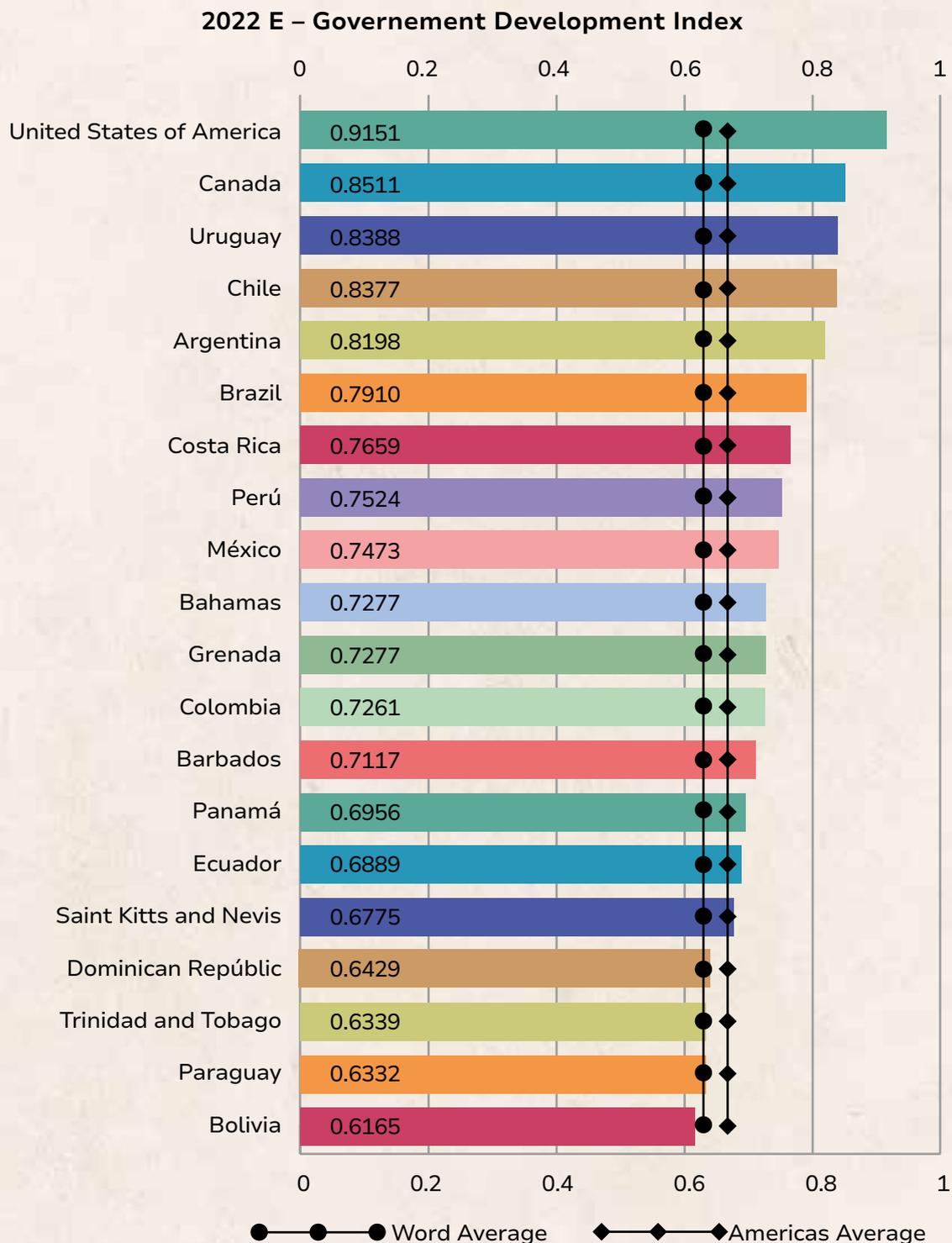
También es importante establecer una comparación a nivel mundial. La Organización de Naciones Unidas (ONU), a través del Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico que se obtiene de la media ponderada de los siguientes subíndices: Participación Electrónica, Servicios en Línea, Infraestructura de Telecomunicaciones y Capital Humano; se observa que para el año 2022, el índice lo lideraban: Dinamarca, Finlandia y Corea del Sur. Colombia ocupaba el puesto 70, con una calificación que, si bien está por encima de la media mundial, evidencia que falta mucho trabajo, lo que debe motivar a avanzar de forma acelerada, porque el desarrollo tecnológico no se detiene y aquello que se ha logrado ayer y hoy, mañana no será suficiente para ser competitivos (ONU, 2022).

En el continente americano, Colombia ocupa el puesto 12, con una calificación por encima de la media del continente. Si se tiene en cuenta la similitud de características y condiciones de los países de la región, exceptuando a Estados Unidos y Canadá, es mucho más retador mejorar la posición en este listado

En el continente americano, Colombia ocupa el puesto 12, con una calificación por encima de la media del continente. Si se tiene en cuenta la similitud de características y condiciones de los países de la región, exceptuando a Estados Unidos y Canadá, es mucho más retador mejorar la posición en este listado.



Figura 6. Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico en las Américas 2022



Fuente: ONU (2022)



Así las cosas, se podría proponer como meta durante la próxima década, subir al tercer puesto, muy cerca de Canadá. Naturalmente se debe seguir en la ruta de transformación digital que trazó la nación y, en ese sentido, el direccionamiento estratégico debe motivar y movilizar a gobernaciones y alcaldías a formular o ejecutar planes de transformación digital territoriales anuales, con seguimiento y retroalimentación permanente para resolver las dificultades y adoptar las medidas necesarias que aseguren su cumplimiento.

Los planes se deben adaptar y particularizar a las condiciones y avance de cada territorio. Habrá componentes de transformación digital que son más fáciles de desarrollar en unos sitios que otros y es entonces fundamental replicar experiencias y donde sea posible, aplicar soluciones comunes que generen economías de escala, como, por ejemplo, los servicios que presta la Agencia Nacional Digital, entidad referente en este tema en el país.

El direccionamiento estratégico debe motivar y movilizar a gobernaciones y alcaldías a formular o ejecutar planes de transformación digital territoriales anuales, con seguimiento y retroalimentación permanente

Cuando los funcionarios y ciudadanos escuchan sobre transformación digital, se imaginan entidades territoriales con trámites en internet, que usan herramientas de inteligencia artificial. Desde el punto de vista del ciudadano, que interactúa a través del pago de impuestos u otros procesos generales, puede estar bien y ser suficiente; sin embargo, cuando los ciudadanos o las organizaciones comunitarias, acuden en busca de qué dependencia los puede escuchar y orientar en resolver problemas o atender requerimientos, sentirán que necesariamente deberán acudir presencialmente a la entidad. Si un ciudadano se acerca a la entidad, en algunos casos, puede encontrar que varias dependencias se relacionan con la solución a su necesidad o inquietud y debe empezar un recorrido por varias

oficinas para obtener respuesta. En este punto es cuando los servidores públicos deben reflexionar y reconocer que si bien hacen muchos esfuerzos individuales en el trabajo y siguen los procedimientos establecidos en los sistemas de gestión y control, en la práctica los procesos carecen de integración y articulación.

La transformación digital es la verdadera oportunidad de modernizar las organizaciones, a partir del conocimiento y experiencia de las personas, para que los procesos se alineen con la visión, los objetivos, los planes, proyectos y las metas de la entidad territorial y luego si pensar en utilizar tecnologías emergentes y diferenciadoras para el desarrollo de nuevos procesos. El uso de la tecnología no es el fin de la transformación digital, es solo el medio para lograr una operación





óptima de la entidad territorial, en función de sus ciudadanos y de acuerdo a sus recursos y posibilidades.

Se debe reconocer que el Gobierno nacional se ha preparado y ha trabajado en la definición de políticas, programas, estrategias, planes y estándares de transformación digital desarrollando innumerables iniciativas y proyectos. Sin embargo, su capacidad no alcanza para hacer presencia permanente y simultánea en todos los territorios. Los expertos en la materia son insuficientes en las entidades territoriales para definir e implementar planes de transformación. El personal capacitado no se debe limitar al área técnica, sino que debe incluir también el resto de áreas de la entidad, que conocen la misionalidad, la visión estratégica y los procesos. Debe crearse o fortalecerse una cultura digital, que facilite la ejecución de los planes de transformación digital en los territorios.

Finalmente, debe haber una sensibilización efectiva para que todos los mandatarios y líderes perciban la transformación digital como la oportunidad real y efectiva con miras al desarrollo de todos los sectores, el crecimiento económico de las regiones, el fortalecimiento de competencias de los ciudadanos y el mejoramiento de la calidad de vida. Todo ello articulado en los planes de desarrollo, construidos con las comunidades y teniendo en cuenta la experiencia de los servidores públicos.



Referencias

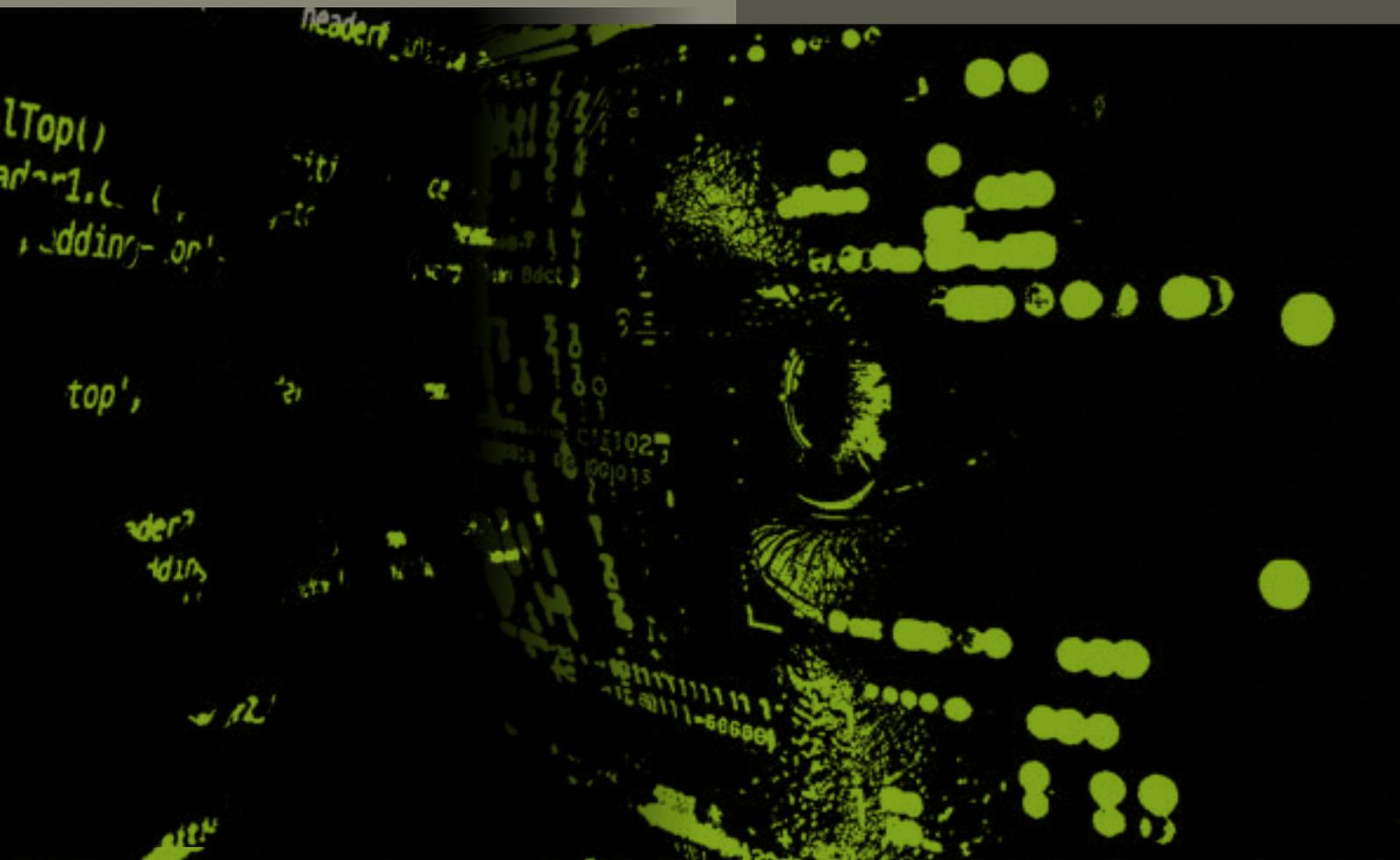
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MINTIC]. (2022). *Mediciones*.
<https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Mediciones/>

Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones. [MINTIC]. (2020). Marco de la Transformación Digital para el Estado Colombiano.
https://mintic.gov.co/portal/715/articles-149186_recurso_1.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2022). *Las personas primero en la transformación digital: Documento de referencia para la Conferencia ministerial del CDEP*, No. 339, OCDE.
<https://doi.org/10.1787/eee97842-es>.

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2022). *UN E-Government Knowledgebase*.
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>





Transformación digital en las administraciones públicas: modernización y eficiencia en el siglo XXI

Michel Sierra Navarro

Licenciado en Filosofía y Magister en Educación

Docente asociado en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Correo electrónico: michel.sierra@esap.edu.co y mfsnavarro@hotmail.com



En un mundo donde la tecnología avanza a pasos agigantados, la transformación digital ha emergido como un motor necesario para la modernización de las administraciones públicas. La digitalización, entendida como la integración de tecnologías avanzadas en la gestión y operación de los servicios gubernamentales, no solo redefine la relación entre el Estado y sus ciudadanos, sino que también establece un nuevo paradigma en la eficiencia y transparencia de los procesos administrativos. La inteligencia artificial (IA), la Internet de las cosas (IoT) y el *big data* son algunas de las tecnologías que impulsan esta transformación, permitiendo una toma de decisiones más informada y ágil, así como una mejora en la prestación de servicios públicos (Supriadi & Mulyani, 2024).

En un mundo donde la tecnología avanza a pasos agigantados, la transformación digital ha emergido como un motor necesario para la modernización de las administraciones públicas

Las instituciones gubernamentales, tradicionalmente percibidas como lentas y burocráticas, están en un momento decisivo para redefinir su papel y mejorar la calidad de los servicios que prestan a la ciudadanía. En este ámbito, la transformación digital se presenta no solo como una respuesta a las demandas crecientes de eficiencia, sino también como una herramienta estratégica para enfrentar los desafíos contemporáneos en la gestión pública. A través de la digitalización, los gobiernos pueden no solo automatizar procesos, sino también facilitar la innovación, optimizar recursos y fomentar una mayor participación ciudadana. Sin embargo, la integración de estas tecnologías con las prácticas de gestión operativa existentes, plantea desafíos éticos y organizacionales que deben ser abordados para maximizar sus beneficios (Mountasser y Abdellatif, 2023).

La digitalización promete una serie de beneficios que van más allá de la simple eficiencia operativa y el ahorro de costos. Uno de los impactos más significativos es el aumento de la transparencia en las operaciones gubernamentales, lo que a su vez fortalece la rendición de cuentas y la confianza ciudadana. Estudios recientes han demostrado que la adopción de tecnologías digitales en el sector público ha llevado a una mayor visibilidad de las actividades del gobierno, lo que reduce la corrupción y mejora la transparencia (Danielsen, et al, 2022). La crisis del COVID-19 aceleró la transformación digital en muchos países, subrayando la importancia de la tecnología para mantener la continuidad de los servicios públicos en tiempos de crisis (Kuldosheva, 2021).





El presente escrito pretende explorar cómo la transformación digital puede revolucionar las administraciones públicas, abordando tanto los desafíos como las oportunidades que esta conlleva. Se examinarán casos concretos y ejemplos de implementación exitosa de tecnologías digitales, así como los obstáculos que aún persisten en economías en transición y en sectores donde la infraestructura tecnológica es limitada. Al analizar estos aspectos, se pretende proporcionar una comprensión más profunda de cómo los gobiernos pueden superar las barreras de la digitalización y aprovechar las oportunidades que esta ofrece para mejorar la gestión pública y la relación con los ciudadanos.

La transformación digital de las administraciones públicas no es solo una opción, sino una necesidad urgente para los Estados que buscan mantenerse relevantes y eficientes en un mundo digitalizado, donde se garantice que las instituciones públicas puedan cumplir con las expectativas modernas de los ciudadanos en términos de eficiencia, transparencia y accesibilidad. La tesis central de este ensayo es que, a través de una planificación estratégica y un liderazgo comprometido, la digitalización puede transformar radicalmente la administración pública, mejorando su funcionamiento y la calidad de vida de los ciudadanos.

Este proceso de transformación digital ofrece una amplia gama de beneficios, pero también plantea retos significativos que deben ser abordados para asegurar su éxito. Uno de los principales argumentos a favor de esta transformación es la mejora en la eficiencia operativa a través de la automatización de procesos. Esto no solo reduce la burocracia, sino que también acelera la toma de decisiones, como se ha demostrado en el caso de Estonia, uno de los países más digitalizados del mundo. En Estonia, los servicios gubernamentales en línea han reducido drásticamente los tiempos de espera y los costos operativos, mostrando cómo la digitalización puede optimizar el funcionamiento de las administraciones públicas (Comisión Europea, 2024).

Sin embargo, la implementación de tecnologías digitales en el sector público no está exenta de obstáculos. La resistencia al cambio dentro de las instituciones afronta una encrucijada, ya que las estructuras tradicionales suelen estar profundamente arraigadas y la adopción de nuevas tecnologías puede ser vista con escepticismo. Además, la falta de infraestructura tecnológica adecuada en algunos contextos limita la capacidad de las administraciones para implementar procesos de digitalización eficaces (Franciskovic, et al, 2020). Para superar estos desafíos, es imprescindible que los gobiernos inviertan en la formación continua de sus empleados y en la actualización de sus sistemas tecnológicos para evitar la obsolescencia y asegurar una transición exitosa hacia la digitalización.



La ciberseguridad es otra preocupación crítica en el contexto de la transformación digital. La digitalización expone a las administraciones públicas a nuevas amenazas, lo que requiere una inversión considerable en medidas de protección de datos y en la creación de protocolos de respuesta a incidentes. Si bien estos riesgos son significativos, pueden ser mitigados con una planificación adecuada y el establecimiento de marcos normativos robustos que protejan tanto a las instituciones como a los ciudadanos (Cujabante, et al, 2020).

Además de los retos tecnológicos y de seguridad, la transformación digital también enfrenta críticas relacionadas con la exclusión digital. Especialmente en poblaciones vulnerables que no tienen acceso a la tecnología o carecen de habilidades digitales, existe el riesgo de que la digitalización profundice las desigualdades sociales. Los gobiernos pueden contrarrestar este problema mediante políticas inclusivas que garanticen un acceso equitativo a los servicios digitales. Esto podría incluir la creación de centros de acceso público y programas de alfabetización digital, asegurando que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de los avances tecnológicos (ONU, 2024).

La digitalización expone a las administraciones públicas a nuevas amenazas, lo que requiere una inversión considerable en medidas de protección de datos y en la creación de protocolos de respuesta a incidentes

Los gobiernos pueden contrarrestar este problema mediante políticas inclusivas que garanticen un acceso equitativo a los servicios digitales. Esto podría incluir la creación de centros de acceso público y programas de alfabetización digital, asegurando que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de los avances tecnológicos (ONU, 2024).

En la experiencia del proceso de transformación digital de las instituciones públicas orientadas a brindar servicios básicos públicos como generador de valor para el relacionamiento con el ciudadano (Arévalo, 2022). El autor revela que la transformación digital en el sector público no siempre se formula desde el pilar de la innovación, lo que significa que no es frecuente poner en el centro las necesidades de las personas como generadores de valor. A pesar de la importancia de un marco de gobernanza, este no es suficiente para desarrollar una estrategia y una ruta digital efectiva. El liderazgo institucional y la cultura organizacional pueden actuar tanto como barreras y como habilitadores en la gestión de procesos eficientes.

Por ejemplo, en Perú la transformación digital se intensificó en 2020 como una respuesta a la necesidad de progreso social, crecimiento económico y mayor confianza en el gobierno (Huamán y Medina, 2022). En este país, la digitalización de los servicios públicos no solo se considera una opción estratégica, sino una necesidad imperativa para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. No obstante, las brechas en los ecosistemas digitales, particularmente en la infraestructura de comunicaciones y el acceso a internet en zonas rurales, presentan





desafíos significativos que deben ser superados para consolidar una ciudadanía digital inclusiva.

En términos de gobernanza digital, la transformación implica un cambio cultural, una mayor colaboración entre actores y un enfoque centrado en el usuario. Según Mejía (2021), la implementación de metodologías ágiles y ciertas tecnologías pueden facilitar la creación de servicios digitales efectivos dentro de las administraciones públicas. Sin embargo, para que estas transformaciones sean sostenibles, es necesario un marco legal y organizacional que respalde el avance de la digitalización.

El caso de la Alcaldía de Sogamoso es un ejemplo de cómo las entidades locales pueden avanzar hacia la transformación digital mediante un diagnóstico integral y la aplicación de criterios establecidos en el Marco de Transformación Digital para el Estado Colombiano, de modo que se pudieron identificar las fortalezas y debilidades que presentaba la Alcaldía, y con ello determinar su estado de desarrollo digital y construir acciones de acuerdo con sus necesidades, para establecer así una ruta de transformación digital (Rojas & Sotelo, 2022). Este enfoque ayuda a identificar las brechas digitales y a desarrollar acciones que alineen los procesos, las personas y la tecnología con las necesidades y capacidades técnicas y financieras de la entidad.

Es importante reconocer que la transformación digital en la administración pública no solo busca la eficiencia operativa, sino que también tiene implicaciones más amplias para la gobernanza y la transparencia. Según Pérez (2024), la gobernanza en la era digital requiere un enfoque integral que incluya respaldo financiero y recursos humanos capacitados como factores determinantes de su éxito. La transformación digital es, por lo tanto, un proceso inevitable que no solo moderniza los servicios públicos, sino que adicionalmente puede actuar como un mecanismo para mejorar la transparencia y combatir la corrupción.

La transformación digital de las administraciones públicas ofrece una oportunidad sin precedentes para mejorar la gobernanza, incrementar la eficiencia y promover el desarrollo social y económico. La digitalización permite una mayor transparencia en los procesos gubernamentales, facilita la participación

La transformación digital de las administraciones públicas ofrece una oportunidad sin precedentes para mejorar la gobernanza, incrementar la eficiencia y promover el desarrollo social y económico



ciudadana y optimiza la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, para que estos beneficios se materialicen, es necesario enfrentar los desafíos de resistencia al cambio, brechas en la infraestructura tecnológica, ciberseguridad y exclusión digital. Países, como Estonia, que han avanzado significativamente en la digitalización de sus servicios públicos, demuestran el potencial transformador de estas iniciativas cuando se implementan con una planificación estratégica y un enfoque inclusivo (Comisión Europea, 2024; Danielsen, et al., 2022).

La experiencia de Estonia muestra cómo la digitalización puede reducir la burocracia y mejorar la eficiencia operativa, al mismo tiempo que fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones. La implementación exitosa en este país se ha basado en una infraestructura tecnológica robusta, una legislación favorable y una cultura de innovación en el sector público. Estas medidas han permitido que este país europeo no solo mejore la prestación de servicios, sino que también se convierta en un modelo a seguir para otros países que buscan modernizar sus administraciones públicas (Mountasser y Abdellatif, 2023; Flores, 2021). Es importante señalar que el éxito de la transformación digital no depende únicamente de la tecnología, sino también de la capacidad de los gobiernos para gestionar el cambio organizacional y cultural que estas reformas implican.

En América Latina, países como Perú han comenzado a adoptar estrategias de transformación digital en sus administraciones públicas, aunque enfrentan desafíos significativos. La brecha tecnológica y la desigualdad en el acceso a los servicios digitales son obstáculos que deben superarse para garantizar que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de estos avances (Huamán y Medina, 2022). La experiencia peruana muestra que, si bien la digitalización tiene el potencial de mejorar la eficiencia gubernamental, es necesario que las políticas públicas también se enfoquen en la inclusión digital para evitar que amplíen las desigualdades existentes. Esto requiere una inversión continua en infraestructura, así como en programas de capacitación y educación digital para la población (Supriadi & Mulyani, 2024).

En el caso de Colombia, las estrategias adoptadas por entidades locales muestran un esfuerzo por avanzar hacia una administración pública más digital e inclusiva. Aunque, el país aún enfrenta grandes retos en áreas como la ciberseguridad y la interoperabilidad de los sistemas gubernamentales (Cujabante, et al., 2020). La transformación digital en Colombia se encuentra en una fase de desarrollo donde es crucial fortalecer las capacidades institucionales y promover una cultura de innovación y adaptabilidad. A medida que el país avanza en este proceso, es fundamental aprender de las experiencias de otros países y adaptar las mejores prácticas a su contexto particular (Rojas y Sotelo, 2022; Mejía, 2021). En última instancia, la transformación digital no solo mejorará la prestación de servicios, sino que también fortalecerá la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, convirtiéndose en un pilar fundamental para la gobernanza en el siglo XXI.





Referencias

- Arévalo, J. (2022). Transformación digital como proceso generador de valor público para el ciudadano. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(4), 1981-2005.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i4.2725
- Comisión Europea. (2024). *Informe por país sobre la Década Digital 2024 de Estonia. Configurar el futuro digital de Europa*. Comisión Europea.
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/factpages/estonia-2024-digital-decade-country-report>
- Cujabante, X., Bahamón, M, Prieto, J, & Quiroga, J. (2020). Ciberseguridad y ciberdefensa en Colombia: un posible modelo a seguir en las relaciones cívico-militares. *Revista Científica General José María Córdova*, 18 (30), 357-377.
<https://doi.org/10.21830/19006586.588>
- Danielsen, F., Flak, L. S., & Sæbø, Ø. (2022). Understanding digital transformation in government. In *Scientific Foundations of Digital Governance and Transformation: Concepts, Approaches and Challenges* (pp. 151-187). Springer International Publishing.
- Flores, Y. (2021). Gobierno electrónico y gestión pública. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(6), 13807-13821.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i6.1359
- Franciskovic, J., Hamann, A. & Miralles, F. (2020). Las Tic, Una Oportunidad De Participación Ciudadana En Los Gobiernos Subnacionales. *Revista Republicana*, (29), 21-46.
<https://doi.org/10.21017/Rev.Repub.2020.V29.A85>
- Huamán, P, & Medina, C. (2022). Transformación digital en la administración pública: desafíos para una gobernanza activa en el Perú. *Comuni@cción*, 13(2), 93-105.
<https://dx.doi.org/10.33595/2226-1478.13.2.594>
- Kuldosheva, G. Challenges and Opportunities of Digital Transformation in the Public Sector in Transition Economies: Examination of the Case of Uzbekistán. *ECONSTOR*.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/238605/1/adbi-wp1248.pdf>
- Mejía, L. (2021). *Gobierno Digital para la modernización de la gestión pública: Una propuesta para el diseño de servicios digitales en el Ministerio de Relaciones Exteriores*. [Tesis de grado. Academia Diplomática del Perú].
<http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/188>
- Mountasser, T. & Abdellatif, M. (2023). Digital Transformation in Public Administration: A Systematic Literature Review. *International Journal of Professional Business Review*.
<https://doi.org/10.26668/businessreview/2023.v8i10.2372>
- ONU (2024). *Influencia de las tecnologías digitales*. Organización de las Naciones Unidas.
<https://www.un.org/es/un75/impact-digital-technologies>
- Pérez, W. (2024). La gobernanza en la transformación digital. *Revista Académica CUNZAC*, 7(1), 37-52.
<https://doi.org/10.46780/cunzac.v7i1.115>



Rojas, D. y Sotelo, S. (2022). *¿Qué esfuerzos institucionales está realizando la Alcaldía de Sogamoso en aras de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos sobre transformación digital?* [Tesis de grado. Universidad Externado de Colombia].

<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/8680c34a-2507-4739-93e4-d01c-96b8ac1f>

Supriadi, A & Mulyani, A.S. (2024). Digital Transformation in Operations Management: A Systematic Review of Current Trends and Practices. *Management Studies and Business Journal (PRODUCTIVITY)*, 1 (3), 496-506.

<https://journal.ppipbr.com/index.php/productivity/article/view/156/146>





La palabra (Pütchikalü) como estrategia de resignificación educativa, comunitaria y territorial

José Ildemar Ipuana

Educador indígena y Magíster en Gestión y Gerencia Educativa

Correo electrónico: jiipuana@uniguajira.edu.co



El presente trabajo tiene como propósito concienciar a los servidores públicos sobre la resignificación de los proyectos educativos comunitarios en los territorios indígenas, en este caso, del pueblo wayuu, con el fin de avanzar en el proceso de autonomía territorial. La metodología empleada incluyó instrumentos cualitativos, como cuestionarios, círculos de la palabra y guiones de talleres, con la participación de la escuela y la comunidad para generar un diálogo recíproco. Posteriormente, se realizó un análisis y evaluación de las voces y opiniones de los interlocutores. A partir de la reflexión conjunta, se identificó que el pueblo wayuu valora profundamente la palabra, considerándola una estrategia ancestral útil para crear espacios de discusión y toma de decisiones. La palabra (*pütchikalü*) fue fundamental para la resignificación del Proyecto Educativo Comunitario (PEC), convirtiéndose en una estrategia clave para la gestión educativa y la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) en las escuelas wayuu.

Introducción

El artículo se dirige a los servidores públicos encargados de facilitar el cumplimiento de los procesos de autonomía territorial en los pueblos indígenas, actuando como mediadores en la resignificación de los proyectos educativos comunitarios. El objetivo es abrir espacio a “otras formas” de gestión en las escuelas y comunidades, integrando los saberes y prácticas ancestrales que permiten la gestión educativa y la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP).

El documento se estructura de la siguiente manera: primero, se describe la metodología, seguido por los resultados, la discusión y, finalmente, la conclusión.

Se adoptó una metodología cualitativa, ya que ofrece instrumentos que facilitan la conexión entre los interlocutores, como los cuestionarios. Además, se utilizaron los círculos de la palabra, una herramienta tradicional del pueblo wayuu empleada en la resolución de problemas, junto con guiones de talleres. Estas actividades se realizaron con la participación de la escuela y la comunidad, generando diálogos recíprocos, en los que se analizaron y evaluaron las voces de los participantes, quienes desempeñaron un papel central en la reflexión y toma de decisiones.

A través de este proceso reflexivo y de toma de decisiones, se identificaron las principales limitaciones en la implementación del Sistema Educativo Indígena





Propio dentro del proyecto educativo comunitario, destacando la falta de integración de los saberes y prácticas ancestrales. Esto llevó a revalorizar las estrategias propias del pueblo wayuu. La palabra (*püt-chikalü*) resultó ser fundamental para resignificar el PEC, así como para la gestión educativa y la implementación del SEIP en las escuelas indígenas.

La discusión se enfoca en la autonomía territorial, la resignificación y en el proyecto educativo comunitario desde otras perspectivas y teorías, articuladas con los saberes y prácticas ancestrales del pueblo wayuu. La palabra, valorada y respetada, se presenta como una estrategia ancestral esencial para crear espacios de discusión y toma de decisiones.

En conclusión, el artículo busca abrir camino a lo posible, garantizando que los servidores públicos promuevan los procesos de autonomía territorial mediante la resignificación de los proyectos educativos comunitarios, posibilitando la implementación del sistema educativo indígena propio a través de los saberes y prácticas ancestrales indígenas. La experiencia significativa del pueblo wayuu, donde la palabra “teje ambientes de trabajo”, se destaca como un ejemplo valioso.

El artículo busca abrir camino a lo posible, garantizando que los servidores públicos promuevan los procesos de autonomía territorial mediante la resignificación de los proyectos educativos comunitarios, posibilitando la implementación del sistema educativo indígena propio a través de los saberes y prácticas ancestrales indígenas

Metodología

La metodología se basó en un enfoque cualitativo, caracterizado por su capacidad para fortalecer el tejido social y crear espacios de diálogo recíproco entre la escuela y la comunidad, integrando los saberes y prácticas ancestrales a través de las voces de los interlocutores.

Los instrumentos cualitativos empleados en la intervención en la escuela y la comunidad incluyeron cuestionarios, círculos de la palabra y guiones de talleres:

- Cuestionarios: Se formularon preguntas escritas y orales en *wayuunaiki* y *alijunaiki* (español), enfocadas en la resignificación del Proyecto Educativo Comunitario y la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio.



- **Círculos de la palabra:** Espacios de discusión en forma circular, donde cada participante tiene voz y es escuchado por todos, mirándose cara a cara (Polo, 2016). Esta herramienta, tradicionalmente utilizada por el pueblo wayuu para la resolución de problemas, fue apropiada en este contexto para la gestión educativa y la resignificación del PEC.
- **Guiones de talleres:** Planes estructurados que guiaron los conversatorios sobre la implementación del SEIP, facilitando la participación activa de la escuela y la comunidad y promoviendo un diálogo recíproco.

Resultado

A través de la reflexión conjunta con los interlocutores, se identificó una limitación clave: la dificultad para implementar el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) dentro del Proyecto Educativo Comunitario (PEC), debido al desconocimiento de los saberes y prácticas ancestrales del pueblo wayuu. La metodología cualitativa empleada permitió delinear una ruta clara para avanzar en los procesos de autonomía territorial, mediante el análisis y la evaluación de la información obtenida a través de los distintos instrumentos utilizados, lo que llevó a un resultado destacado.

En la concertación y socialización con los interlocutores, se llegó a un consenso: la palabra, como herramienta ancestral, fue fundamental para la resignificación del PEC y, por ende, para la implementación efectiva del SEIP. La palabra, que ha sostenido la resistencia cultural en los territorios, se reafirma como un pilar esencial para construir el futuro y el bienestar de las nuevas generaciones, fortaleciendo su identidad (Ipuana et al. 2015).

La resignificación del PEC se concibe como un proceso permanente, gradual y continuo, que garantiza una gestión educativa en constante evolución, alineada con los valores y tradiciones del pueblo wayuu.





Discusión

A partir de este punto, se entrelazan los conocimientos sobre la autonomía territorial, la resignificación y el proyecto educativo comunitario, con el fin de analizar y reflexionar para comprender la palabra (*Pütchikalü*) como una estrategia para la resignificación del proyecto educativo comunitario y el fortalecimiento de la autonomía territorial.

La Constitución Política de Colombia (1991), tal como lo estableció el artículo 286, reconoce que el pueblo wayuu se encuentra ubicado en un territorio indígena, formando así parte de una entidad territorial. La autonomía del pueblo wayuu debe materializarse desde la familia wayuu (*ei'ruku*), la cual sigue una línea materna. Cada familia es dueña de una porción del territorio, y estas son representadas por el *alaüla* (tío materno) y los *laülayü* (ancianos/sabedores), quienes son conocidos como autoridades tradicionales y han sido posesionados ante el Estado colombiano, conforme al artículo 287, que estableció la autogobernanza por autoridades propias.

Según Minjusticia (2009), “el sistema normativo wayuu permanece vigente y ha sido una herramienta eficaz para resolver conflictos y favorecer la convivencia”. En toda sociedad debe existir una norma que regule las conductas de las personas para facilitar la convivencia con otros grupos. Los wayuu, a través de la retórica y la palabra, ejercen control para contrarrestar conflictos, atropellos, robos y otros problemas. También se utiliza para la conciliación en disputas territoriales.

Según Burgos (s.f.), el territorio es sagrado heredado por las nuevas generaciones a través de la línea materna y compartido con las familias que contraen matrimonio. Sin embargo, estas familias no tienen derecho a ejercer poder, ni pueden ser líderes o autoridades tradicionales. Actualmente, esta regla ha sido eludida, lo que ha generado conflictos entre familias.

Vizcaíno (2016) señaló que la clave para la resistencia del pueblo wayuu en su territorio reside en la retórica y la palabra (*pütchikalü*). Este conocimiento debería ser implementado en la gestión de los servidores públicos, junto con las demás habilidades necesarias para la realización de tareas y actividades.

La palabra preserva la sabiduría ancestral del pueblo wayuu, desempeñando un papel central en las narraciones orales y en la resolución de disputas a través del círculo de la palabra (outkajawaa)



De acuerdo con Mercado (2010) y Sánchez (2008), la palabra preserva la sabiduría ancestral del pueblo wayuu, desempeñando un papel central en las narraciones orales y en la resolución de disputas a través del círculo de la palabra (*outkajawaa*). Este proceso fomenta acciones orientadas al tejido social participativo y a la labor colectiva, creando espacios abiertos para el diálogo y la reflexión. A partir de estos saberes, se elaboran planes que realmente satisfacen las necesidades de la comunidad.

La información obtenida en el círculo de la palabra (*outkajawaa*) es de gran valor, ya que proviene de fuentes primarias. Esta información se utiliza para orientar y trazar rutas que abordan los problemas de la comunidad, sustentándose rigurosamente en la cosmovisión y la sabiduría ancestral. Además, dicha información será contrastada entre sí, en la lengua materna (*wayuunaiki*).

El *wayuunaiki* es la lengua materna de los wayuu, utilizada para la comunicación oral de generación en generación. Ha sido una herramienta fundamental para preservar la cultura a través del diálogo, funcionando como una forma de pedagogía propia. Sin embargo, en la actualidad, su uso escrito es limitado debido a su deterioro en las escuelas etnoeducativas. Es esencial que el *wayuunaiki* se utilice como un recurso de apoyo y puente en la pedagogía de los maestros, facilitando la comunicación con los estudiantes y sus familias. Además, es necesario que tanto los arijunas (no indígenas) como los wayuu que no dominan el idioma aprendan y lo hablen. La comunicación efectiva entre ellos es crucial (Ortiz, 2016). En el párrafo siguiente se reflexiona sobre la resignificación:

La palabra resignificación tiene definiciones limitadas, pero se ha empleado en diversas investigaciones contemporáneas. Aunque su uso es extendido, muchas personas erróneamente creen que resignificar implica iniciar un plan desde cero. No obstante, el prefijo (re) sugiere que se trata de devolver sentido y reconfigurar algo que ha sido deformado (DECEL, s, f).

Resignificar implica aprovechar la oportunidad para el cambio y explorar nuevas alternativas de transformación en las diversas gestiones de los servidores públicos. Como afirma Sánchez (2009), se trata de implementar nuevas prácticas que permitan desconectar procesos obsoletos que limitan nuestra visión y nuestra capacidad de innovar en la gestión educativa en un mundo diverso y caótico. Es el momento de cambiar y trazar rutas que fomenten la transformación, renovando así la sociedad contemporánea a través de las instituciones educativas. Esta transformación en las prácticas de gestión permite replantear situaciones específicas y adoptar acciones verdaderamente eficientes en la labor de los servidores públicos.





El Proyecto Educativo Comunitario (PEC) refuerza la identidad cultural de los pueblos indígenas. Según lo establecido por la institución *Ethnoeducativa U'wa Izketa* (2010), un PEC en territorio indígena debe garantizar una vida óptima, con base en el saber ancestral y en el diálogo con otras culturas. Este enfoque contribuye a construir un tejido social que se cimiente en el respeto mutuo y la honestidad entre los miembros de la comunidad y que promueva una convivencia enriquecedora y respetuosa de la diversidad. No se trata únicamente de preservar la cultura propia, sino también de ofrecer la oportunidad de mostrar, conocer y respetar otras culturas.

El PEC resignificado crea nuevas formas de entender y percibir la realidad de la institución y del pueblo wayuu. Según CONTCEPI (2013). El PEC es la estructura que refuerza los propósitos de vida del pueblo indígena en su territorio, proporciona una ruta para validar lo ya establecido a partir del plan de vida, generando confianza y tranquilidad en su ejecución. Esto subraya la importancia y validez del PEC para construir colectivamente el bienestar y el futuro de los pueblos indígenas, utilizando la Palabra (*Pütchikalü*) como estrategia para el fortalecimiento de la autonomía territorial.



Conclusión

La palabra (pütchikalü) es fundamental para el fortalecimiento de la autonomía territorial, constituyendo una estrategia clave para la gestión y la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) en las escuelas wayuu

Para finalizar, es pertinente señalar que el propósito es concienciar a los servidores públicos sobre la resignificación de los proyectos educativos comunitarios en los territorios indígenas y compartir la experiencia significativa del pueblo wayuu en el cumplimiento del proceso de autonomía territorial. Esta experiencia muestra cómo es posible desvincularse de otras formas de gestión y adoptar enfoques basados en saberes y prácticas culturales propias. Es fundamental destacar la validez de este enfoque en los escenarios sociales y culturales:

La palabra (*pütchikalü*) es fundamental para el fortalecimiento de la autonomía territorial, constituyendo una estrategia clave para la gestión y la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) en las escuelas wayuu.

Se encontraron limitaciones en el proceso de concertación y toma de decisiones debido a la resistencia de algunos grupos que mantienen un pensamiento colonialista (Ortiz, 2018). Por lo tanto, la resignificación del PEC se concibe como un proceso permanente, gradual y continuo, que garantiza una gestión educativa en constante evolución, alineada con los valores y tradiciones del pueblo wayuu. A continuación, se presentan tres recomendaciones.

- Participar en los diferentes “*outkajawaa*” círculo de la palabra y en *yanama* (trabajo colectivo o pedagógico).
- Valorar la palabra como un mecanismo fundamental para la comunicación y como un vehículo de sabiduría comunitaria.
- Hacer un buen uso del sistema normativo wayuu para promover la reconciliación, sanación y restauración entre la escuela y la comunidad.

El pueblo wayuu valora profundamente la palabra; lo que se propone debe cumplirse para fomentar la confianza y el respeto. El ejercicio de los valores formativos de la persona es esencial (Anaa Akua’lpa, s.f.). La palabra actúa como una estrategia ancestral efectiva para generar espacios de discusión y toma de decisiones en la gestión de los servidores públicos.





Referencias

- Anaa'aku'ipa (s.f). *Proyecto educativo de la nación wayuu anaa akua'ipa*. Giro Editores.
- CONTCEPI, (2013). *Perfil del sistema educación indígena propio (SEIP)*.
<https://transformemos.com/medios/comisionnacional.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Ipuana, J. Jusayu, T. & Palmar, Y. (2015). *Revitalización de la palabra, desde un contexto axiológico wayuu, en estudiantes de cuarto grado de primaria del centro etnoeducativo integral rural Puay, municipio de Uribia, La Guajira*.
- Mercado, R. (2014). *La palabra en la cultura wayuu*. Editorial Wayuu araurayu.
- Minjusticia, (2020). *Pueblo wayuu woummain (Territorio Ancestral Wayuu)*.
<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/fortalecimiento-etnico/Documents/ban-co-2019/18.%20COMPENDIO%20SOBRE%20DERECHO%20WAYUU.pdf>
- Ortiz, A. (2018). *Decolonialidad de la educación emergencia/urgencia de la pedagogía decolonial*. Editorial Unimagdalena.
- Ortiz, A. (2016). *Niklas Luhmann teorías emergente de los sistemas sociales*. Klasse.
- Polo, N. (2016). *Pilares y valores de la cultura Wayúu*.
<https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/112348179/536>
- Sánchez, B. (2008). *El pensamiento filosofico wayuu*. Editorial Astro Data.
- Sánchez, J. (2009). *La resignificación: un método para transformar las prácticas de gestión en las instituciones educativas*.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5907149>.
- U'walzketa, S. (2010). *Proyecto Etnoeducativo Comunitario*.
<http://www.enjambre.gov.co/enjambre/file/download/190302083>



3

SAE
TIERRAS
PAZ
TOTAL

1.200 Ha - 120 familias campesinas
Hacienda Pontevieja

AQUÍ LOS BIENES DE LA SAE YA ESTÁN AL
SERVICIO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y LA
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA DEL PAÍS.

Planeta Rica, Córdoba - 16 de diciembre de 2022

ACTIVOS
CAMBIOS

**Gobierno del
cambio**



Mujeres líderes en el sector público colombiano: una mirada desde el DANE

B. Piedad Urdinola Contreras

Directora General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística
PhD en Demografía de la Universidad de California-Berkeley, Estados Unidos
Correo electrónico: bpurdinolac@dane.gov.co



En el centro de la transformación de Colombia hacia una nación de paz y vida, se encuentra un desafío crucial: el papel que desempeñan las mujeres en el sector público como un componente esencial para garantizar una gestión más inclusiva y orientada hacia el bien común.

A partir de las más recientes estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), este artículo revela los avances logrados, al tiempo que pone de manifiesto los desafíos pendientes en la búsqueda de una sociedad más equitativa y una administración pública más representativa, donde las brechas de género desaparezcan.

En el centro de la transformación de Colombia hacia una nación de paz y vida, se encuentra un desafío crucial: el papel que desempeñan las mujeres en el sector público como un componente esencial para garantizar una gestión más inclusiva y orientada hacia el bien común

El papel del DANE en la construcción de estadísticas de género

Consciente de la creciente necesidad de información estadística con enfoque de género, el DANE ha asumido un papel decisivo en la producción y análisis de datos que visibilizan la situación de las mujeres en Colombia. Esta labor se materializa en la coordinación de 387 operaciones estadísticas activas y 529 registros activos, producidos por múltiples entidades nacionales. Este esfuerzo responde al principio según el cual “lo que no se mide suele pasar desapercibido” y al compromiso de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (CEPAL, 2018), cuyo lema es no dejar a nadie atrás.

El enfoque de género en las estadísticas del DANE busca reconocer la complejidad de las experiencias femeninas y así llegar a producir no sólo datos diferenciales, sino también interseccionales, con otros grupos como raza, origen étnico, edad, identidad de género, preferencias sexuales, condiciones de victimización y vulnerabilidad.



El panorama laboral: brechas persistentes

La *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)* (DANE, 2024), una de las operaciones estadísticas más importantes, proporciona una imagen clara de la situación laboral de las mujeres en Colombia. Para el trimestre mayo-julio de 2024, los datos revelan disparidades significativas: la tasa de desocupación para las mujeres fue del 12,6%, mientras que para los hombres se situó en el 8,3 %, no obstante, la tasa global de participación de las mujeres está 24,3 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres. Más preocupante resulta contrastar la tasa de desocupación de las mujeres negras, afrocolombianas o afrodescendientes que alcanzó 18,8%, mientras que la de los hombres que no se autoidentifican con ningún grupo étnico-racial fue de 8,4%, para el periodo agosto 2023 - julio 2024, una brecha de 10,4 puntos porcentuales. Estas cifras no son números, representan realidades vividas a pesar de la cobertura en avances sociales y de educación. Las mujeres siguen enfrentando barreras significativas en el mercado laboral, y más aún en consideración a la interseccionalidad con el autorreconocimiento étnico-racial.

Mujeres en el sector público: presencia creciente pero aún desigual

Los datos muestran que, de los 9,5 millones de mujeres ocupadas en el trimestre mayo-julio de 2024, el 18,5% pertenecían a la rama de administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana.

De acuerdo con esta cifra, encontramos lo siguiente:

- Aproximadamente 268.000 mujeres estaban empleadas en la administración del Estado y aplicación de la política económica y social de la comunidad.
- Alrededor de 64.000 mujeres trabajaban en la prestación de servicios a la comunidad en general.
- Unas 7.000 mujeres se desempeñaban en actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria.

La posición ocupacional ofrece otra perspectiva valiosa sobre la participación de las mujeres en el sector público. Según los datos, para el trimestre mayo-julio de 2024, cerca de 445.000 mujeres se desempeñaban como obreras o empleadas del gobierno, lo que representa el 4,7 % del total de mujeres ocupadas. En contraste, aunque el número de hombres en esta categoría era similar (424.000), esto constituía el 3,1 % del total de hombres ocupados. Esta comparación revela una mayor proporción relativa de mujeres en empleos gubernamentales. Al mismo tiempo, pone de manifiesto la presencia de las mujeres en diversos sectores de la administración pública y las áreas donde su participación podría fortalecerse.

Participación de mujeres en cargos directivos

Para profundizar en la comprensión de la situación de las mujeres en posiciones de liderazgo en el sector público, es fundamental referirse a la publicación *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia* (DANE, CPEM y ONU Mujeres, 2022). Este documento ofrece una hoja de ruta crucial para la inclusión del enfoque de género, diferencial e interseccional en la producción, difusión, análisis y utilización de las estadísticas. En esta publicación y en el *Informe sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios del Estado Colombiano* (DAFP, 2023) se dan a conocer datos significativos sobre la participación de las mujeres en cargos directivos del Estado:

- En el máximo nivel decisorio, las mujeres ocuparon el 45 % de los cargos, mientras que los hombres el 55% del personal directivo de máximo nivel decisorio en la administración pública.
- En otros niveles decisorios, las mujeres ocuparon el 47 % de los cargos, mientras que los hombres el 53% del personal que tiene cargos en otros niveles decisorios en la administración pública.

Al desagregar estos datos por ramas y sectores de la administración pública, se observa que dentro de la Rama Ejecutiva del gobierno colombiano se han logrado algunos avances en cuanto a la representación de las mujeres en puestos clave. Cada vez más mujeres ocupan puestos donde se toman decisiones importantes para el país. Algunas de las carteras que cuentan con mayor avance son:

- Planeación con un 67% de participación de las mujeres en los máximos niveles decisorios y un 46% en otros niveles de decisión.



- Estadísticas con un 60% de participación de las mujeres en los máximos niveles decisorios y un 44% en otros niveles de decisión.
- Comercio, industria y turismo con un 57% de participación de las mujeres en los máximos niveles decisorios y un 40% en otros niveles de decisión.
- Tecnologías de la información y las comunicaciones con un 55% de participación de las mujeres en los máximos niveles decisorios y un 56% en otros niveles de decisión.
- Inclusión social y reconciliación con un 52% de participación de las mujeres en los máximos niveles decisorios y un 46% en otros niveles de decisión.

Los datos refuerzan un mensaje fundamental: el derecho de las mujeres a participar plenamente en la vida política y pública va más allá del derecho a votar y ser elegidas. Implica su intervención, libre de discriminación y violencia, en todos los espacios donde se deliberan y deciden los asuntos públicos.

Al desagregar el orden nacional del Estado colombiano por órganos y ramas, se establece que la mujer tiene menos participación en cargos de alto nivel decisorio que en otros cargos:

- En el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición la participación de las mujeres en cargos directivos fue de un 47%.
- En los entes autónomos el aporte de las mujeres en cargos directivos fue de un 39%.
- En las organizaciones electorales la participación de las mujeres en cargos directivos fue de un 29%.
- En los organismos de control y vigilancia, así como en la Rama Judicial, las mujeres ocupan un 43% de los cargos directivos.
- En la Rama Ejecutiva la participación de las mujeres en cargos directivos fue de un 40%.
- En la Rama Legislativa las mujeres ocupan el 33% de los cargos directivos.

Las anteriores cifras demuestran que las mujeres están en igualdad de condiciones y tienen la capacidad de ocupar cargos directivos en todos los niveles y ramas del Estado. Sin embargo, también señalan áreas donde aún es necesario trabajar para alcanzar una representación más equitativa.

El derecho de las mujeres a participar plenamente en la vida política y pública va más allá del derecho a votar y ser elegidas. Implica su intervención, libre de discriminación y violencia, en todos los espacios donde se deliberan y deciden los asuntos públicos

La carga invisible: trabajo no remunerado

La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021 (DANE, 2022), otra de las operaciones estadísticas clave, arroja luz sobre una realidad a menudo invisibilizada: la desigual distribución del trabajo no remunerado. Los datos son contundentes; las mujeres dedican en promedio 7 horas y 40 minutos diarios al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Mientras que los hombres, en contraste, dedican solo 3 horas a estas mismas tareas. Esta disparidad de más de 4 horas diarias no solo refleja desigualdades arraigadas en la sociedad, sino que también impacta directamente en las oportunidades laborales y de liderazgo de las mujeres. En ningún país del mundo, la división social de los trabajos de mercado, para los hombres, y las labores domésticas no remuneradas, para las mujeres, y Colombia no es la excepción, y la inequidad en el mercado laboral afecta a los ingresos laborales de las mujeres y sus familias, impactando también la posibilidad de aumentar las tasas de ahorro de los hogares y el potencial de aportes al sistema de seguridad social para las mujeres, tanto en el sistema de salud como en el pensional. Ambos con efectos de largo plazo, porque una vez que estas mujeres alcancen las edades de jubilación, no contarán con recursos en el sistema para soportar sus gastos.

Autonomía económica y toma de decisiones

Los estudios del DANE sobre la toma de decisiones y el poder de negociación al interior del hogar revelan otro aspecto crucial de la situación de las mujeres:

- En el 4,8% de las parejas en Colombia, el hombre se encuentra ocupado mientras la mujer está al margen de la fuerza laboral.
- Esta es la situación más común entre las parejas en el país, seguida por aquellas en las que ambos miembros se encuentran ocupados (29,4 %).

Los datos subrayan la persistencia de modelos tradicionales de división del trabajo en los hogares colombianos, donde el hombre asume predominantemente la función de proveedor económico. Esta dinámica puede limitar significativamente la autonomía de las mujeres y su capacidad para tomar decisiones tanto en el ámbito personal como en el profesional.



La prevalencia de este modelo tiene implicaciones directas en las oportunidades de las mujeres para asumir posiciones de liderazgo. La falta de independencia económica puede restringir la capacidad de las mujeres para invertir en su desarrollo profesional, asumir

riesgos en sus carreras o dedicar el tiempo necesario para avanzar hacia posiciones de liderazgo en el país, bien sea en una carrera política, como gerente público o en el sector privado.

Participación política y percepción de derechos

La *Encuesta de Cultura Política (ECP)* (DANE 2023) indaga sobre la percepción que tienen los ciudadanos colombianos sobre su entorno político. Explora el conocimiento frente al concepto de democracia, los mecanismos y espacios de participación ciudadana y la percepción de utilidad que estos representan. También explora temas relacionados con el comportamiento electoral, la percepción frente a los partidos políticos y la confianza en las instituciones. Ofrece información valiosa y de principal interés sobre la percepción de los derechos de las mujeres. Algunos aspectos que se destacan son:

- Sobre la percepción si en Colombia se protegen y garantizan los derechos humanos/derechos de las mujeres, del total de la población, el 40,7% considera que en Colombia se protegen y se garantizan los derechos de las mujeres; el 42,5% de los hombres y el 39,1% de las mujeres consideran que se respetan y garantizan este tipo de derechos.
- Sobre la razón principal por la cual no hay una mayor participación de las mujeres en cargos de elección popular; la discriminación obtiene la mayor prevalencia; así lo considera el 39,5% de la población total; discriminado por sexo, esta opinión la tiene el 37,7% de los hombres y el 41,3% de las mujeres. Otras de las razones a considerar para el total de la población son: la falta de confianza en sí mismos (23,3%); la falta de respaldo de partidos y movimientos políticos (30,0%); y la existencia de amenazas o riesgo a su integridad (2,4%).
- Sobre la importancia que tienen diferentes grupos de personas o elementos en su vida, del total de la población, el 16,8% considera que la política desempeña un papel importante en su vida; el 17,7% de los hombres y el 16,0% de las mujeres consideran la política como un elemento importante en sus vidas.

Estas percepciones son fundamentales para entender el contexto en el que se desarrolla el liderazgo femenino en el sector público.

Datos para la acción y el cambio

Las estadísticas presentadas por el DANE revelan un panorama complejo pero lleno de oportunidades para fortalecer el liderazgo femenino en el sector público colombiano.

Los datos señalan áreas críticas de intervención: la necesidad de políticas de empleo inclusivas, la urgencia de redistribuir el trabajo no remunerado, la importancia del empoderamiento económico de las mujeres, la lucha contra la discriminación y la continuidad en el monitoreo de estos avances.

Estas cifras no son meros números, sino un llamado a la acción que refleja realidades vividas y desafíos concretos. A medida que Colombia avanza hacia la paz y se reafirma como una “potencia de la vida”, el fortalecimiento del liderazgo femenino en el sector público se vuelve imprescindible. El *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026* (Ley 2294 de 2023) ofrece un marco ideal para traducir estos datos en políticas efectivas.

Los datos señalan áreas críticas de intervención: la necesidad de políticas de empleo inclusivas, la urgencia de redistribuir el trabajo no remunerado, la importancia del empoderamiento económico de las mujeres, la lucha contra la discriminación y la continuidad en el monitoreo de estos avances

Desde el DANE, se reafirma el compromiso de proporcionar información estadística rigurosa para guiar y evaluar estas políticas. El desafío está planteado. ¿Cómo utilizaremos esta información para construir un sector público más equitativo y representativo? La respuesta a esta pregunta moldeará no solo el futuro de la administración pública colombiana, sino también el tipo de sociedad que legamos a las generaciones venideras.



Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH - 2024*.
<https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/819>
- Departamento Nacional de Estadística [DANE]. (2023). *Encuesta de cultura política (ECP)*.
<https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/822#:~:text=La%20Encuesta%20de%20Cultura%20Pol%C3%ADtica%20permite%20conocer%3A%20qu%C3%A9%20tipo%20de,-consideraciones%20tienen%20sobre%20la%20participaci%C3%B3n.>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). *Boletín Técnico. Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021*.
[file:///C:/Users/Usuario/Documents/Downloads/BoL_ENUT_2020_2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Documents/Downloads/BoL_ENUT_2020_2021%20(1).pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer [CPEM] y ONU Mujeres. (2022). *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*, 2ª edición.
<https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/MyH%20BrechasColombia-NOV5-17Nov%20%284%29.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2023). *Informe sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios del Estado Colombiano*.
https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/53329354/2023-12-27_Informe_ley_de_cuotas_2023.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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2199_2022.html





Función Pública





Inclusión y diversidad en el empleo público

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Departamento Administrativo de la Función Pública

Correo electrónico: fcamargo@funcionpublica.gov.co



El presente artículo aborda los planteamientos conceptuales, legales y de política pública que soportan la estrategia de inclusión y diversidad en el empleo público colombiano, así como los logros obtenidos en los componentes de jóvenes, género y personas con discapacidad, en el marco de una gran apuesta por consolidar un empleo público incluyente, diverso y meritocrático, que es la base de la productividad social que reclaman la buena administración pública y el excelso servicio por parte de todas y todos los ciudadanos con calidad, eficiencia, empatía y oportunidad, lo que contribuye a aumentar la confianza del ciudadano en el Estado.

Introducción

Afortunadamente para el caso colombiano se ha consolidado un empleo público incluyente y diverso, enfocado principalmente en los jóvenes, las personas con discapacidad y en la equidad de género

Un empleo público incluyente y diverso es más productivo socialmente. Con esta afirmación que podría en gran parte basarse en estudios recientes de la academia, se nos invita a una reflexión no sólo en torno a la equidad y a la igualdad sino también a la responsabilidad constante como servidoras y servidores públicos. No obstante, si se pretende consolidar esa productividad social hacia el bien común, es necesario partir de la inclusión en su sentido más amplio, pues ésta debe propender porque todas las personas, todos los individuos y todos los grupos sociales gocen de las mismas oportunidades y de los mismos derechos bajo preceptos de responsabilidad y de equidad.

El empleo público, no es, ni puede ser ajeno a la transformación de algunos estereotipos, por los que se solía discriminar en el pasado por cualquier condición. Afortunadamente para el caso colombiano se ha consolidado un empleo público incluyente y diverso, enfocado principalmente en los jóvenes, las personas con discapacidad y en la equidad de género. Se ha avanzado mucho como país y este artículo así lo evidencia. Sin embargo, seguir en ese camino y ampliarlo a otros grupos poblacionales y a nuevas realidades para salvaguardar el principio constitucional del mérito, es una tarea con la que todas las entidades públicas deben estar constantemente comprometidas, no sólo porque así lo indica la política pública de empleo público y la regulación, sino para comprender y asimilar los verdaderos valores de lo público como son la equidad, la igualdad y las oportunidades para todas y todos en un Estado social de derecho.



La transformación y modernización del empleo público también debe estar enfocada en la atracción de talento diverso para constituir un cuerpo de servicio civil representativo respecto de la población por la que se trabaja (Andrews & Ashworth, 2015). En consecuencia, la representatividad en el sector público está directamente relacionada con procesos de relevancia transversal como la toma de decisiones, la percepción ciudadana de las entidades, la gerencia pública, el uso de datos para la toma de decisiones, la legitimidad de las políticas públicas ante la población, la integridad y la transparencia, entre otros aspectos del buen servicio público.

De acuerdo con un estudio de McKinsey (2015) la diversidad de género y la diversidad étnica también están asociadas a mejores rendimientos financieros de las empresas y entidades. Esto en el sector público podría traducirse en una mejor planificación e inversión del gasto público, transparencia en la acción gubernamental y ejecución efectiva de las políticas, planes, programas y proyectos. La diversidad en ambientes laborales mejora el proceso de toma de decisiones, vuelve a los equipos más competitivos y mejores en la solución de problemas Cloverpop (2020). Un equipo con diversidad de género se desenvuelve 6% mejor, con diversidad generacional 45% y con diversidad de territorio hasta 60%. Datos que reflejan que la diversidad contribuye significativamente a la productividad de las entidades, al buen servicio público, y por ende al bienestar del país y a la confianza en sus instituciones.

En consecuencia, el mérito, la inclusión, la diversidad, la productividad social, los datos, y la integridad, son bases estructurales para un empleo público que se transforma de cara a la eficiencia y eficacia del servicio público y, por consiguiente a la legitimidad de las actuaciones estatales, que como motor de la función pública cumplen con su finalidad de prestación de servicios y garantía de los derechos de las personas y comunidades a través de una efectiva provisión de bienes y servicios públicos según las funciones y la misionalidad de cada entidad, donde se coloca siempre al ciudadano en el centro de su accionar.

La equidad de género en el Estado colombiano, un compromiso que se construye más allá del campo regulatorio

La inclusión de las mujeres en el sector público ha sido un reto de arduo trabajo a lo largo de los últimos años. Así, una administración pública en la cual las mujeres tengan una participación significativa es uno de los objetivos que se ha fijado el gobierno, pues así quedó plasmado en el documento de las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Colombia Potencia Mundial de la Vida, en el capítulo “*¡El cambio es con las mujeres!*”, se estableció lo siguiente:

Mujeres en el centro de la política de la vida y la paz

La representación política será más diversa y paritaria, y tendrá un enfoque interseccional y territorial, en los diferentes cargos públicos y niveles del Estado, incluyendo la rama legislativa y judicial y promoviendo la paridad como piso y no como techo.” (...) (Ley 2294 de 2023).

Igualmente, en el marco de este capítulo, se definieron indicadores de primer nivel, dentro de los cuales se encuentra la participación de las mujeres en los cargos del nivel directivo en las entidades públicas de la rama ejecutiva a nivel nacional, de alcaldías y de gobernaciones. Con este indicador se busca promover la participación de las mujeres en los cargos de nivel directivo y lograr alcanzar el 50% al finalizar el cuatrienio en el año 2026.

El Estado adoptó, en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el quinto de ellos asociado con la consecución de la igualdad de género y con una meta específica de “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidad de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”.

Los resultados son positivos, pues es importante resaltar que en la última medición de la Ley de Cuotas (2023) que realizó el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), se cuenta con un 48,61% de participación de las mujeres en los cargos de nivel directivo, siendo el más alto comparado con los años recientes. De 6.324 cargos reportados en el máximo nivel decisorio, (en adelante MND;) 6.158 fueron provistos, de los cuales 2.885 cargos se encuentran ocupados



por mujeres, lo que representa un 46,85% y de los 8.446 cargos reportados en otros niveles decisorios, (en adelante OND;) 7.853 fueron provistos, de los cuales 3.926 cargos se encuentran ocupados por mujeres, lo que representa un 49,99%. (DAFP, 2023).

Lo anterior, se puede ver reflejado en la siguiente figura:

Figura 1. Comportamiento histórico Ley de Cuotas



Fuente: DAFP 8 de agosto de 2023.

Para la vigencia 2023, de acuerdo con el informe sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios en el Estado colombiano que contempla el artículo 12 de la Ley 581 de 2000 se obtuvieron los siguientes resultados:

El total de cargos directivos reportados fue de 14.770, de los cuales 4.189 pertenecen a entidades del orden nacional y 10.581 a entidades del orden territorial. De estos 14.011 son los cargos provistos de la siguiente manera: 6.158 cargos provistos en MND de los cuales 2.885 fueron ocupados por mujeres, representando un porcentaje de participación efectiva del 46,85%. Y en el otro nivel decisorio OND de 7.853 cargos provistos, 3.926 cargos son ocupados por mujeres, representando un porcentaje de participación efectiva del 49,99%. (DAFP, 2023).

En relación con las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del orden nacional en el MND de 540 cargos, de los cuales 486 cargos fueron provistos, 199 son

ocupados por mujeres, es decir que el porcentaje de participación efectiva fue del 40,95%. En el OND se reportaron 1.863 cargos, de los cuales 1.579 fueron provistos y 776 son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva del 49,15%.

En el sector administrativo integrado por el (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el DAFP tenía más del 30% de sus cargos de MND ocupados por mujeres, mientras que la ESAP, reportó más del 30% de los cargos de OND ocupados por mujeres, situación distinta cuando se hace el análisis agregado por sector administrativo y por cada uno de los niveles. De allí la importancia de promover la inclusión en toda la administración pública.

En las entidades cabezas del sector administrativo, en el MND se reportaron 120 cargos, de los cuales 110 cargos fueron provistos, son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva del 46,36%. Y, en el OND se reportaron 679 cargos, de los cuales 532 fueron provistos y 253 son ocupados por mujeres, lo que representa un porcentaje de participación de 47,56%.

La Rama Legislativa reportó, en el MND, un porcentaje de participación efectiva del 25%. En el OND reportó 23 cargos provistos, de los cuales 7 son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva de 30,43%.

Por otra parte, la Rama Judicial en el MND; 79 cargos provistos, de los cuales 40 son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva del 50,63% y en el OND 61 cargos provistos, de los cuales 30 son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva del 49,18%.

En cuanto a los órganos de control se reportaron en el MND 287 cargos, de los cuales 276 cargos fueron provistos y 119 cargos de esos son ocupados por mujeres, para un porcentaje de participación efectiva del 43,12% y en el OND se reportaron 853 cargos, de los cuales 762 cargos fueron provistos y 344 cargos de esos son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva del 45,14%.(DAFP, 2023).

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - (SIVJRNR) reportó en el MND 3 cargos provistos, de los cuales 2 de ellos son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva de 66,67%, y en el OND reportó 13 cargos provistos, de los cuales 7 de ellos son ocupados por mujeres, obteniendo un porcentaje de participación efectiva de 53,85%.

En el caso de los órganos autónomos en el *máximo* nivel decisorio -OAMND- reportaron 324 cargos, de los cuales 320 fueron provistos y 140 de ellos son



ocupados por mujeres, para un porcentaje de participación efectiva de 43,75%. Y, en el OND se reportaron 710 cargos, de los cuales 690 fueron provistos y 341 de ellos son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva de 49,42%.

La organización electoral por su parte, reportó en el MND 74 cargos, de los cuales 72 cargos fueron provistos y 22 cargos de estos son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva de 30,56%, y en el OND se reportaron 86 cargos, de los cuales 82 fueron provistos y 32 cargos de estos son ocupados por mujeres, un porcentaje de participación efectiva de 39,02%.

En las entidades del orden territorial, la medición con la que se cuenta se distribuye por gobernaciones, alcaldías capitales, entidades de Bogotá D.C. y alcaldías municipales. Las gobernaciones reportaron en el MND 474 cargos, de los cuales 462 fueron provistos y 220 de estos son ocupados por mujeres, para un porcentaje de participación efectiva de 47,62%. En el OND se reportaron 885 cargos, de los cuales 868 fueron provistos y 434 de estos son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva de 50%.

Las alcaldías capitales reportaron en el MND 416 cargos, de los cuales 397 cargos fueron provistos y 189 cargos de estos son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva de 47,61%, y en el OND se reportaron 724 cargos, de los cuales 698 cargos fueron provistos y 359 de estos son ocupados por mujeres, obteniendo un porcentaje de participación efectiva de 51,43%.

Las entidades de Bogotá D.C. reportaron en el MND 312 cargos, de los cuales 311 cargos fueron provistos y 148 de estos son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva de 47,59%, y en el OND se reportaron 769 cargos, de los cuales 758 cargos fueron provistos y 384 cargos de estos son ocupados por mujeres, obteniendo un porcentaje de participación efectiva de 50,66%.

Las alcaldías municipales reportaron en el MND 3.190 cargos, de los cuales 3.150 fueron provistos y 1.533 cargos son ocupados por mujeres, obteniendo un porcentaje de participación efectiva de 48,67%. En el OND se reportaron 1.447 cargos, de los cuales 1.364 fueron provistos y 723 son ocupados por mujeres, con un porcentaje de participación efectiva de 53,01%. (DAFP, 2023).

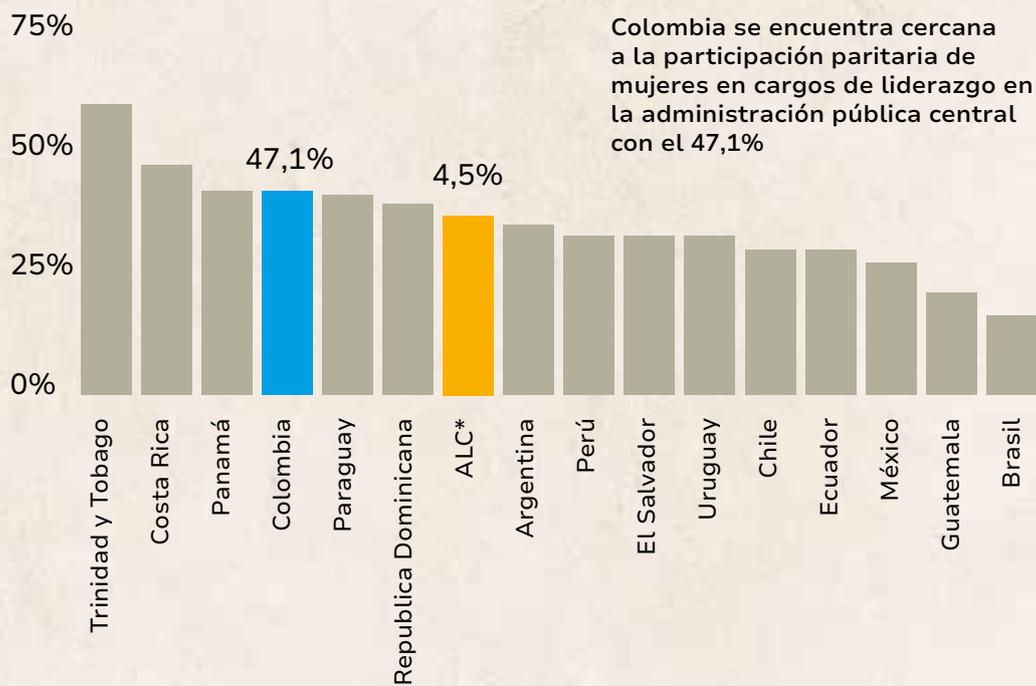
Es importante resaltar un aspecto asociado con el mérito en el empleo público, y es que las mujeres representan el 52% de la fuerza laboral de todo el Estado; con base en los datos reportados por las entidades en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP. Se evidencia que la mujer ocupa un lugar preponderante en la agenda del Gobierno nacional y que consecuentemente con

Se han logrado avances significativos en la promoción de espacios de participación efectiva de la mujer tanto en los cargos de nivel directivo como en los demás niveles jerárquicos que conforman la administración pública

lo planteado, se han logrado avances significativos en la promoción de espacios de participación efectiva de la mujer tanto en los cargos de nivel directivo como en los demás niveles jerárquicos que conforman la administración pública, contribuyendo a la equidad de género, a la diversidad e inclusión en el empleo público.

En el escenario internacional, organismos multilaterales como la OCDE y el BID reconocen el liderazgo y los avances de nuestro país a nivel regional en la inclusión y la diversidad en el empleo público (Banco Interamericano de Desarrollo [BID],2022) Colombia respecto de los otros países de América Latina y del Caribe que hicieron parte de la muestra, obtuvo un puntaje significativo. Tal y como se puede ver reflejado en las siguientes figuras:

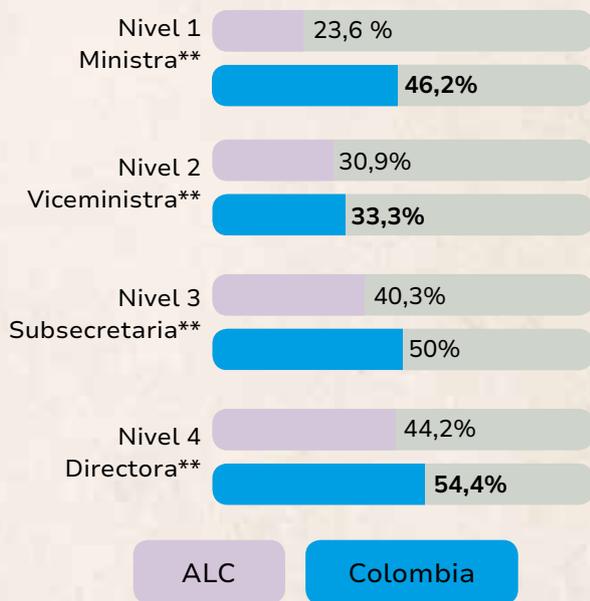
Figura 2. Colombia país donde la presencia y distribución de mujeres en la alta dirección del Estado no muestra segregación horizontal o vertical.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo BID Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades.

Figura 3. Colombia cercana a la participación paritaria de mujeres en cargos de liderazgo en la administración pública central

Junto a Haití y Panamá, es uno de los tres países de la región con cuotas de género. Por otra parte, es el único donde la presidencia y distribución de mujeres no muestra segregación horizontal o vertical



**O su equivalente

*Datos de ALC en función de los 15 países que forman parte del estudio. El análisis se hizo para ministerios y 4 niveles jerárquicos entre enero y marzo de 2022. Puede encontrar más detalle sobre la metodología en el Anexo 2 de la nota técnica

Fuente: Documento del Banco Interamericano de Desarrollo - BID denominado: Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades.

De acuerdo con el Reporte Global de Brecha de Género (Global Gender Gap Report – GGGP,2023), para el caso de Colombia y los países de América Latina y el Caribe se han presentado avances significativos. Por ejemplo, el cierre total de la brecha para la región tardaría 53 años más y nuestro país para esta medición, se ubicó en el puesto 42 (sobre 146 países) con un puntaje de 0.751 y en el puesto 9 dentro de los países de la región. El índice es liderado por Islandia (0.912) y el



primer país de América Latina y el Caribe es Nicaragua en el puesto 7 (0.811). Datos que, si bien evidencian avances significativos, también plantean reflexiones respecto de que aún existe un camino por recorrer en este campo.

Todo lo anterior, en gran medida se ha conseguido por la decisión política, la conciencia colectiva al respecto y las actuaciones emanadas del cumplimiento de la Ley de Cuotas. Se debe tener en cuenta que la Ley 581 de 2000 creó mecanismos para garantizar la participación efectiva de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles en las ramas y órganos del poder público del Estado colombiano. Las cuotas son un instrumento ampliamente utilizado por muchos países alrededor del mundo con el fin de enfrentar y superar la exclusión de ciertos grupos sociales tradicionalmente discriminados y se fundamentan, tanto en el principio de la igualdad como en el reconocimiento de los derechos políticos y, en particular, el derecho a participar en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. (DAFP, 2023).

La reciente sanción de la Ley 2424 2024, va en la línea de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se establece que tanto en los cargos del máximo nivel decisorio, como en el otro nivel decisorio, mínimo el 50% deben estar ocupados por mujeres, y si bien en su artículo 4 establece que el gobierno nacional en un plazo de seis (6) meses reglamentará los cargos a los cuales les aplicará la ley y el procedimiento de implementación, también recuerda las consecuencias del incumplimiento de lo allí estipulado. Lo anterior, se verá reflejado en que efectivamente se alcanzará la paridad de género en la alta dirección del Estado tal y como estaba planeado, lo que constituirá un hito que quedará para la historia del empleo público y de su constante evolución.

Finalmente, si bien se debe continuar con el avance como Estado en la búsqueda de la paridad de género en los cargos de nivel directivo, las acciones adelantadas van por el camino correcto para reconocerles y garantizarles a las mujeres el lugar que les corresponde dentro de la administración pública colombiana.

Un Estado joven para la vida

El Estado colombiano ha consolidado acciones concretas en función de incrementar las oportunidades para los jóvenes. Durante el trimestre de abril a junio de 2024, la tasa de desempleo de jóvenes (15 a 28 años) en Colombia según el DANE asciende a 17,7%, situación que pone de manifiesto la desventaja de inserción en el mercado laboral de los jóvenes al sector público. Igualmente, en el mismo trimestre la tasa global de participación de los jóvenes fue del 55,3%.



Con base en las estadísticas del Ministerio de Educación vigencia 2019, es posible ahondar más en este diagnóstico. En primer lugar, para dicho año hubo un total de 507.338 graduados de programas de educación superior (284.093 mujeres y 223.245 hombres), lo que sugiere que las brechas de género en la educación superior se han reducido y el nivel educativo de las mujeres colombianas cada vez es más alto. En segundo lugar, más de la mitad de estos graduados (234.815) fueron de programas de formación universitaria, seguidos por tecnologías (147.268) y especialización universitaria (73.788), lo que pone de manifiesto la cualificación del talento humano a la que el sector público podría tener acceso. En tercer lugar, las áreas de conocimiento más preponderantes son economía, administración y afines (194.400), ingenierías (118.921) y, ciencias sociales y humanas (88.441). A partir de los datos del Observatorio Laboral del Ministerio de Educación Nacional de 2023, el 77.9% es el porcentaje de personas graduadas de educación superior que se encontraban vinculadas laboralmente en 2022, de este total de graduados el 49.8% de los graduados(as) de educación superior en el año 2022 corresponde al nivel universitario. (Observatorio Laboral, Ministerio de Educación Nacional, 2023).

Para el caso del sector público colombiano, de acuerdo con las cifras de SIGEP (junio de 2024), la participación de los jóvenes menores de 30 años en entidades públicas es del 3,58%. Esta cifra de vinculación de jóvenes al sector público contrasta con las cifras de servidores públicos en edad de pensión, por ejemplo, el 10,26% de los servidores es mayor de 63 años; situación que, invariablemente, va a dilatar y hacer más lento el cambio generacional en el Estado y la inserción de los jóvenes en el sector público.

Con este panorama, en el marco de la política de empleo público, la regulación promovida y las acciones adelantadas por Función Pública con el propósito de beneficiar a este grupo poblacional en específico, pues son un actor principal de transformación, se han venido impulsado principalmente tres acciones estratégicas: i) Más jóvenes en el Estado; ii) Programa Estado Joven y iii) Servicio Social PDET.

Las normas que respaldan estas iniciativas son:

- Ley 1780 de 2016
- Ley 1955 de 2019
- Decreto 2365 de 2019
- Ley 2039 de 2020
- Ley 2043 de 2020
- Decreto 952 de 2021
- Ley 2214 de 2022
- Ley 2221 de 2022
- Resolución 0452 de 2021

En este contexto, los resultados de estas iniciativas más relevantes son:

Estrategia más jóvenes en el Estado

El Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, busca con esta estrategia que los jóvenes entre los 18 y 28 años conozcan cuáles son los mecanismos que tienen para ingresar al servicio público, con el fin de generar oportunidades de empleo y disminuir las barreras de acceso al mercado laboral.

De acuerdo con la información suministrada por las entidades, a junio de 2024, se encontraban vinculados y/o contratados un total de 41.625 jóvenes entre los 18 y 28 años, de las cuales 4.904 son servidores públicos y 36.721 son contratistas.

Así mismo, de acuerdo con la información recolectada, el total de jóvenes vinculados y contratados están en 1.728 entidades, de los cuales 6.742 son del orden nacional y 34.883 del orden territorial. Lo anterior, se puede ver en la siguiente ilustración:

Figura 4. Estrategia “Más jóvenes en el Estado”



Fuente: Encuesta DEP - Vigencia 2024
Fecha actualización junio 2024



Programa Estado joven

Es una iniciativa liderada de manera conjunta entre el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública que tiene por objetivo facilitar los procesos de transición del ciclo de aprendizaje al mercado laboral de los jóvenes, a través de incentivos para la realización de prácticas laborales en el sector público. El programa está dirigido a jóvenes entre los 15 y 28 años, que sean estudiantes de programas de formación en los niveles normalista, universitario, tecnológico y técnico ofrecidos por instituciones de educación superior reconocidas por la autoridad competente, y en cuyos planes académicos se contemple como requisito de titulación, el desarrollo de una etapa práctica.

Los estudiantes beneficiarios del programa contaban con una serie de incentivos, por un lado, se otorga un auxilio de práctica mensual, que tiene como propósito propiciar el proceso de aprendizaje práctico, correspondiente a 1 SMMLV, por otro lado, se garantiza el aseguramiento al subsistema de seguridad social en riesgos laborales. Sin olvidar, que el tiempo de práctica es certificado como experiencia laboral y contribuye a que las universidades se acerquen a las dinámicas propias de la administración pública. Lo que ayuda a cerrar la brecha de los jóvenes al momento de enfrentarse con el campo laboral y contar con una experiencia para optar por un empleo público.

De acuerdo con las cifras históricas del programa, en las once (11) convocatorias se han beneficiado 13.769 estudiantes en más de 800 entidades públicas. Igualmente, es importante resaltar que, 2.691 estudiantes beneficiados del programa (a septiembre de 2023) se encontraban vinculados o contratados con el Estado, lo cual representa que el 20% de los estudiantes que hicieron parte del Programa “Estado Joven” trabajan o trabajaron en el sector público, toda vez que una de las apuestas del programa es contribuir a esa inserción laboral, para así seguir promoviendo una administración pública que se dinamiza con el ímpetu de la juventud.

Programa Servicio Social PDET

Con la firme convicción de contribuir a la implementación de los acuerdos de paz y al desarrollo en estos 170 municipios, desde el aporte para la institucionalidad local, la Ley 2221 de 2022 creó el Servicio Social PDET como una acción para que los estudiantes de programas de educación superior, presten sus servicios en entidades públicas, con los objetivos de mejorar

el acceso y la calidad de los servicios prestados por el sector público, sector privado y entidades sin ánimo de lucro, promover el talento humano joven, propiciar espacios para fortalecer las capacidades personales y profesionales de los estudiantes, incentivar la investigación académica y, contribuir a la construcción de la paz en estos municipios.

El nuevo programa estará dirigido a estudiantes de programas de educación superior en los niveles técnico, tecnológico y profesional, que opten de manera voluntaria y por única vez a prestar el Servicio Social PDET como requisito de grado, en las entidades públicas que desarrollen acciones en los municipios donde se implementan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.

Atraer y vincular jóvenes al sector público contribuye significativamente a seguir transformando las dinámicas de empleo pues con su dinamismo, su formación académica, su alto uso de tecnología, el dominio de otros idiomas y la apertura a aprender, permiten que las y los jóvenes lleguen a trabajar y a contribuir en las entidades públicas, integrando sus capacidades con las personas que son más adultas y llevan más tiempo en el servicio. Valorar a las y los servidores públicos que han venido sirviendo al Estado por años y que se convierten también en entrenadores de las nuevas generaciones, es una invitación y un reto, de cara a buscar equilibrio entre experiencia y juventud, siempre enfocados en servirte a los ciudadanos con calidad y efectividad que es a quien se deben las y los servidores públicos. Implementar políticas públicas como una vocación, como una convicción y como una pasión, aumenta la confianza del ciudadano en sus instituciones.

Personas con discapacidad en el sector público

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, la Ley 2221 de 2022 creó el Servicio Social PDET ECV del Departamento Nacional de Estadística DANE 2020; la población en situación de discapacidad en Colombia se estima en 2,65 millones de personas, que representan el 5,6% de las personas de 5 años y más. De ellas el 54,6% son mujeres y el 45,4% son hombres. Paralelamente, y según datos del Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad – RLCPD a cargo de Ministerio de Salud y Protección Social, para el año 2019 había 1.539.750 personas con discapacidad, la diferencia entre las cifras del DANE y Ministerio se puede deber a que en el RLCPD las personas se registran de forma voluntaria y con diagnóstico médico certificado, por lo que puede tener un subregistro importante.



En consecuencia, la inclusión laboral de las personas con discapacidad es un punto esencial en la agenda social del Gobierno, tratando de dar un giro hacia una sociedad y una cultura más inclusivas, diversas y respetuosas de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad – PcD-, como lo es el derecho al trabajo en condiciones dignas, justas, y respetuosas.

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, consagra que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, y que recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; y el Estado protegerá especialmente, a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta por razones de salud.

Igualmente, en el numeral 7 del artículo 40 constitucional, se hace énfasis en la igualdad que existe entre todos los ciudadanos que poseen los mismos derechos de participación en el poder público: “Art. 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. (...) 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, (...)”.

La Ley 1346 de 2009, por su parte, aprobó para Colombia la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, la cual determina la responsabilidad del Estado de establecer mecanismos y sistemas de garantía del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, sin discriminación por motivo de su condición.

En el mismo sentido, el literal f del numeral 2 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, establece que: “El Ministerio del Trabajo o quien haga sus veces deberá: (...) En coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, asegurar que el Estado a través de todos los órganos, organismos y entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado, deberá vincular un porcentaje de personas con discapacidad dentro de los cargos existentes, el cual deberá ser publicado al comienzo del año

La inclusión laboral de las personas con discapacidad es un punto esencial en la agenda social del Gobierno, tratando de dar un giro hacia una sociedad y una cultura más inclusivas, diversas y respetuosas de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad

fiscal mediante mecanismos accesibles a la población con discapacidad”. Teniendo en cuenta lo anterior, se expidió la Ley 1346 de 2009, en el que se señala:

“Art. 2.2.12.2.3 Porcentaje de vinculación de personas con discapacidad en el sector público. El Estado, a través de todos los órganos, organismos y entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado y a los órganos autónomos e independientes, para promover el acceso al empleo público de las personas con discapacidad deberán vincular como mínimo el porcentaje que este capítulo establece de acuerdo con las siguientes reglas:

Se establecerá un mínimo de cargos que serán desempeñados por personas con discapacidad de acuerdo con la cantidad de empleos de cada entidad pública. El cálculo de este porcentaje se establecerá de acuerdo al tamaño total de la planta (obtenida de la sumatoria de la planta permanente integrada por empleos de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, de periodo u otros que determine la ley, temporal, trabajadores oficiales y planta de trabajadores privados) de las entidades, de la siguiente forma:

Tabla 1. Porcentajes de las plantas

Tamaño de la planta	Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad	Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad	Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad
	Al 31 de diciembre de 2019	Al 31 de diciembre de 2023	Al 31 de diciembre de 2027
1. Plantas entre 1 y 1.000 empleos	2%	3%	4%
2. Plantas entre 1.001 y 3.000 empleos	1%	2%	3%
3. Plantas mayores a 3.001 empleos	0,5%	1%	2%

Esta disposición busca generar espacios de inclusión laboral en el empleo público a la población con discapacidad bajo los principios de mérito, inclusión, equidad y responsabilidad social, buscando garantizar el acceso en igualdad de condiciones y la equiparación de oportunidades. Es preciso indicar que las entidades deben reportar al DAFP en el primer bimestre de cada año a través del Sistema de



Información y Gestión del Empleo Público SIGEP, el cumplimiento del porcentaje de vinculación de servidores públicos con discapacidad.

De igual forma, es importante señalar que el numeral 3 del artículo 2.2.12.2.3 del Decreto 1083 de 2015 prevé:

“Las disposiciones contenidas en el presente capítulo no afectan al mérito como mecanismo para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro. En los casos de ingreso y ascenso en la carrera administrativa o en cualquiera de los sistemas especiales de carrera de la administración pública en los que la selección se realice mediante concurso de méritos se garantizará el acceso en igualdad de condiciones y la equiparación de oportunidades para la población con discapacidad”. (DAFP, 2024).

Bajo este contexto, la vinculación de las personas con discapacidad en las entidades públicas se encuentra en el marco del principio constitucional del mérito, es decir, que la persona con discapacidad debe dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el manual de funciones y competencias laborales, tanto de estudio, experiencia y aquellos requisitos comportamentales que se han establecido para cada cargo.

A partir de la expedición del Decreto 2011 en 2017 (compilado en el Decreto 1083 de 2015), se establecieron los lineamientos para la planificación y vinculación de las personas con discapacidad en el sector público. Esta normatividad aplica para todos los órganos, organismos y entidades del Estado, tanto del orden nacional como territorial. Igualmente, la cuota de discapacidad incluye todos los tipos de empleo presentes en las plantas de personal (carrera administrativa, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales, etc.). (DAFP, 2024).

Para darle una relevancia y preponderancia estratégica a lo anterior, el PND 2022-2026 incorporó dentro de sus metas la vinculación y/o contratación de mínimo 8.000 personas con discapacidad al sector público, con el fin de llegar al final del cuatrienio a un acumulado de 20.000. De acuerdo con los datos más recientes que tiene como fuente el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP y fuentes externas (junio, 2024), hay 13.160 servidores públicos y 2.458 contratistas con discapacidad, para

El PND 2022-2026 incorporó dentro de sus metas la vinculación y/o contratación de mínimo 8.000 personas con discapacidad al sector público, con el fin de llegar al final del cuatrienio a un acumulado de 20.000

un total de 15.618 personas con discapacidad en el sector público, lo cual refleja un avance significativo en pro de la inclusión.

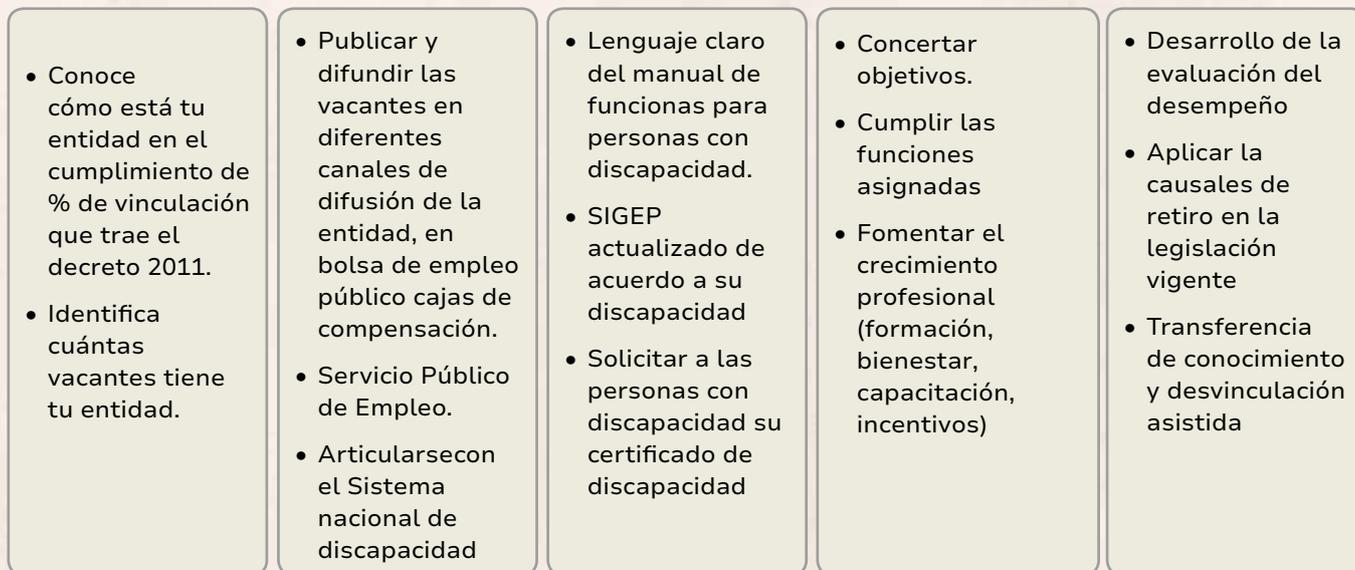
El Departamento Administrativo de la Función Pública ha expedido circulares conjuntas para generar lineamientos y seguimiento al cumplimiento del Decreto 2011 de 2017; como la circular conjunta con el Ministerio del Trabajo No. 100-05 del 20 de octubre de 2018 y la Circular Conjunta con la Procuraduría General de la Nación No. 025 del 28 de noviembre de 2019, además, desde la Presidencia de la República, se expidió en ese mismo sentido la Directiva Presidencial No. 05 de 2023.

En atención a lo anterior, para la vinculación de las personas con discapacidad, desde Función Pública se diseñó la *Ruta de Empleabilidad de las personas con discapacidad*, como una herramienta, para que las entidades, tanto del orden nacional como territorial, puedan realizar la vinculación de las personas con discapacidad y resuelvan las dudas frente a este proceso.



Figura 5. Ruta de empleabilidad de las personas con discapacidad

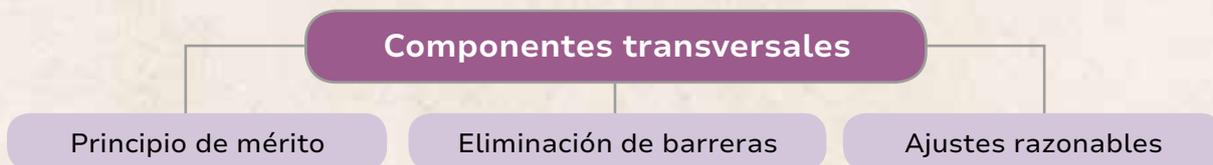
¿Qué debo hacer en cada etapa?



Etapas para vincular personas con discapacidad



Componentes transversales



Ciclo de vida del servidor público

Fuente: DAFP, 2023

La vinculación de una persona con discapacidad en el sector público se da en el marco del ciclo de vida del servidor público cuando se implementa la política de gestión estratégica del talento humano en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión del Empleo Público – MIPG.



Esta ruta de empleabilidad, tiene tres componentes transversales:

- **El principio del mérito:** la persona con discapacidad debe cumplir con los requisitos del manual de funciones y competencias laborales, tanto de estudio, experiencia y aquellas que son determinados como comportamentales. Es importante precisar, que el mérito para el ingreso en el empleo público es un principio constitucional (artículos 125 y 126 Constitución Política).
- **La eliminación de barreras:** la entidad debe analizar la forma en que va a eliminar aquellos factores en el entorno de la persona que, con su ausencia o presencia, limitan el funcionamiento de sus actividades laborales como, por ejemplo, ambientes físicos inaccesibles, falta de ayudas técnicas apropiadas y actitudes negativas de los compañeros de trabajo y/o los jefes, frente a la discapacidad.
- **Los ajustes razonables:** son los necesarios para que la persona se pueda presentar a un concurso de méritos, o posteriormente en el lugar de trabajo para que la persona con discapacidad pueda ejercer sus funciones en igualdad de condiciones que los demás servidores públicos de la entidad, por lo tanto hace referencia a la implementación de medidas dirigidas a garantizar la accesibilidad, la realización de adaptaciones en el entorno de trabajo y el uso de apoyos según las necesidades específicas de la persona con discapacidad (PcD). (DAFP, 2023).

Como un hito muy importante, se expidió la Ley 2418 de 2024, que regula el ingreso y el ascenso de las personas con discapacidad en el empleo público; en ella se establecen medidas afirmativas para la provisión de empleos para personas con discapacidad, se crea la reserva del 7% de las plazas en los concursos de mérito en el sistema general de carrera administrativa, se dispone la gratuidad en la inscripción a estos concursos, así como, la adopción de ajustes razonables necesarios para garantizar la superación de circunstancias de desprotección y desigualdad de esta población en el acceso al empleo público y se dictan otras disposiciones. Esta ley estableció un plazo de seis (6) meses para su regulación y ya se ha empezado a trabajar de manera articulada en el proceso de reglamentación de la misma.

De acuerdo con esta reciente ley, las entidades públicas dentro de su planta de personal vacante proveerán definitivamente los empleos de carrera administrativa mediante procesos de selección abiertos y de ascenso, con una reserva de plazas del siete por ciento (7%) para abierto y un siete por ciento (7%) para ascenso, para las personas con discapacidad, el cual se desarrollará a través de la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC; entidad encargada de la administración y vigilancia del Sistema General de Carrera Administrativa (Artículo 130



de la Constitución Política). Lo anterior, se traduce en otro avance significativo que no solo permitirá cumplir con la meta establecida para el año 2026 sino que contribuirá a la confianza de este grupo poblacional y de la sociedad en general en sus instituciones, al ver materializada la inclusión en el servicio público bajo preceptos constitucionales, legales y de política pública.

El reto, seguir avanzando en un enfoque interseccional y con otros grupos poblacionales

Según un estudio de Glassdoor (2017), la percepción que se tenga sobre qué tan diversa es una empresa (o una entidad para el caso de lo público), es una variable que influye en quienes están buscando activamente trabajo. Es decir, las personas toman en consideración qué tan a gusto se sentirían en un ambiente laboral donde pueden ser ellos mismos y no van a sentir una amenaza latente de discriminación por algún tipo de condición. Una estrategia de inclusión y diversidad en el empleo público es una clara apuesta por el reconocimiento y reducción de brechas de desigualdad que existen en la sociedad, así como para fortalecer la democracia y la institucionalidad en el marco de la promoción y el acceso a derechos.

Para tal efecto, el artículo 82 de la Ley 2294 de 2023, consagra:

“Formalización del empleo público en equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia. El Gobierno nacional, al través del Departamento Administrativo de la Función Pública, liderará el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público, que contribuya a que los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública provean todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios. El Departamento Administrativo de la Función Pública propondrá los ajustes normativos necesarios para viabilizar la transformación institucional del Estado.

Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios, estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al marco fiscal de mediano plazo y al marco de gasto de mediano plazo.

Parágrafo 1°. Cuando se vayan a proveer empleos a través de una planta temporal nueva, como una de las maneras de formalizar el empleo, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, se deberá garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables, buscando siempre la paridad de género, de acuerdo con lo dispuesto en las normas para estos efectos. Lo anterior, también será aplicable cuando los órganos, organismos y entidades de la administración pública amplíen, modifiquen o provean sus plantas de personal”.

La anterior disposición normativa, es un avance en el empleo público en equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia, buscando la inclusión de jóvenes, personas con discapacidad, personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables en el Estado.

El DAFP expidió la circular externa No. 100-003 del 26 de enero de 2024, dirigida a los gobernadores (as) y alcaldes (as) distritales y municipales solicitando apoyo coordinado e integrado para la buena administración pública de las entidades territoriales, en lo relacionado entre otros aspectos, con la formalización del empleo público en equidad, con criterios meritocráticos y con vocación de permanencia, así:

“En este orden se requiere que sus administraciones públicas dispongan lo necesario para asegurar la implementación y adopción de plantas temporales que contengan los cargos necesarios para el cumplimiento de la misión, evitando así sustituirlos a través de la equivocada aplicación de contratos de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, cuya recurrencia en su utilización no solo genera daño antijurídico en los recursos públicos, sino precariza el empleo público y socaba derechos legítimos de las personas para el ingreso al servicio público”. (DAFP,2024)

En consecuencia, se invitó a las entidades territoriales a: “(...) incluir en los planes de desarrollo territorial, la formalización del empleo público en los términos dispuestos en el art. 82 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida”, para lo cual, desde ya ustedes pueden contar con el DAFP a efectos de brindarles la asistencia y orientación técnica que requieran en cada una de las etapas previstas para la ejecución de este proyecto de dignificación del empleo público.”

El 28 de febrero de 2024, se expidió la circular externa No. 100-005, a través de la cual se instó a las entidades públicas el estricto cumplimiento de la estrategia de inclusión y diversidad en el empleo público en materia de género, jóvenes,



personas con discapacidad y otros grupos poblacionales para lo cual, precisó, entre otros aspectos, lo siguiente:

“(...) 5. Cumplir con lo señalado en el artículo 82 de la Ley 2294 de 2023, en relación con la formalización laboral del empleo público en equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia, tal y como se señala en el párrafo primero del mencionado artículo, que en caso de la creación de plantas temporales, y una vez se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, “se deberá garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables, buscando siempre la paridad de género, de acuerdo con lo dispuesto en las normas para estos efectos (...)”. (DAFP, 2024).

El reto es seguir ampliando la perspectiva a nivel interseccional, pues las relaciones de género por ejemplo no se producen de forma aislada, sino siempre como una dimensión articulada con otras variables de diferenciación social, como la procedencia, la edad, la discapacidad, la preferencia sexual, el credo religioso y la etnia. Lo que se define como interseccionalidad.¹

La interseccionalidad, además de plantear estos cuestionamientos sobre las relaciones sociales, también propone una reflexión muy profunda y permanente sobre las formas como se produce y circula el conocimiento sobre estas realidades y sobre como se abordan nuevas reflexiones en torno a la inclusión y a la diversidad. También es importante tener en cuenta para esta estrategia de inclusión, la óptica que permite el enfoque diferencial para el reconocimiento de las necesidades e intereses de los distintos grupos poblacionales en su diversidad, para dirigir una atención integral, holística y a la vez específica a estos grupos en el marco de la garantía y goce de sus derechos y de sus deberes, creando planes y estrategias que permitan generar condiciones de vida

El reto es seguir ampliando la perspectiva a nivel interseccional, pues las relaciones de género por ejemplo no se producen de forma aislada, sino siempre como una dimensión articulada con otras variables de diferenciación social, como la procedencia, la edad, la discapacidad, la preferencia sexual, el credo religioso y la etnia

¹ El concepto “interseccionalidad” puede ser entendido como la imbricación de opresiones que se afectan mutuamente. Un concepto complejo para dar cuenta de la multiplicidad del mundo social (Mara Viveros Vigoya)

digna para superar los factores que reproducen las desigualdades, exclusiones y discriminaciones; lo que conlleva a una reflexión en torno a los demás grupos poblacionales representados en el empleo público como los afros, los indígenas, los firmantes del acuerdo de paz y los diferentes grupos poblacionales siempre con atención a la inclusión, a la diversidad y al cumplimiento del principio constitucional del mérito.

A manera de conclusiones

Formular, liderar, articular y acompañar una estrategia de inclusión y diversidad en el empleo público, es muestra de que se ha propendido por la vinculación de jóvenes y personas con discapacidad, y la paridad de género en los cargos de nivel directivo, acciones que son, sin duda, uno de los principales logros de la Función Pública, del Gobierno nacional, de las entidades y del país, porque los datos así lo evidencian. Se deben seguir fortaleciendo estas estrategias para buscar constantemente un país más inclusivo, más diverso y más productivo socialmente, enmarcado siempre en procesos meritocráticos y promoviendo la integridad en todas las actuaciones públicas.

Es importante reconocer los principales logros alcanzados y detectar las posibles falencias presentadas para seguir mejorando en la implementación de la estrategia de inclusión y diversidad en el empleo público en entidades tanto del orden nacional como territorial. Se debe seguir fortaleciendo la estrategia mediante la incorporación de nuevos grupos poblacionales y abordar aspectos como la inclusión digital en el contexto del sector público y de la cuarta revolución industrial con todas sus tecnologías, principalmente la inteligencia artificial (IA) generativa y las IA que están emergiendo, pues un Estado meritocrático, digital, eficiente e inclusivo es sinónimo de transformación social y desarrollo.

Es fundamental que en las estrategias de inclusión y diversidad prevalezca el mérito como principio básico para el ingreso a la carrera administrativa, así como propender constantemente en la generación de valor público, pues las y los servidores que son el corazón de la administración pública y las entidades del Estado que se deben a la ciudadanía, deben reconocer que si le presta un mejor servicio al ciudadano que es el centro del Estado, se contribuye directamente en aumentar la confianza en las instituciones y en fomentar la vocación y el amor por el servicio público y por un mejor país.



El artículo 82 de la Ley 2294 de 2023 contempla un gran avance que busca la formalización del empleo público en equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia por medio de la Función Pública. Hay un liderazgo en el diseño e implementación del plan de formalización del empleo público, que contribuye a que los órganos, organismos y entidades de la administración pública provean todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios. De la misma forma, se está y se debe garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otros grupos poblaciones.

Se debe continuar con la promoción de la igualdad y la equidad de género en las administraciones públicas, las entidades deben cumplir con los porcentajes señalados en la Ley 581 del 2000 modificada por la Ley 2424 de 2024, en relación con la vinculación de las mujeres en los cargos de nivel directivo. Asumiendo la importancia de llegar a la paridad de género en estos cargos, como lo estipula el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Por otra parte, dar cumplimiento a las Leyes 1346 de 2009 y 1618 de 2013, así como a los porcentajes de vinculación de personas con discapacidad en el sector público de acuerdo con el tamaño total de la planta de personal, según lo establecido en el Decreto 2011 de 2017, para lograr una inclusión laboral digna en igualdad de oportunidades y sin discriminación, es y debe ser un compromiso constante y cotidiano por parte de todas las entidades públicas del país.

Por último, es importante implementar desde el Estado iniciativas que propendan por la equidad e igualdad en cuanto a la participación de otras comunidades y diversidades hacia un enfoque interseccional, para lograr nivelar su participación y que cuenten con todas las condiciones de educación con calidad, salud, bienestar, tecnológicas y seguridad, para lograr el acceso en igualdad de condiciones al empleo, y así seguir cerrando las brechas de desigualdad, lo que a la postre también contribuye a aumentar la confianza en el Estado y en sus instituciones.

Referencias

- Andrews, R., & Ashworth, R. (2015). *Representation and Inclusion in Public Organizations: Evidence from the U.K. Civil Service*. *Public Administration Review*, (pp.279-288).
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (2022). *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades*.
<https://publications.iadb.org/es/mujeres-lideres-en-el-sector-publico-de-america-latina-y-el-caribe-brechas-y-oportunidades>
- Cloverpop. (2020). *Hacking Diversity with Inclusive Decision Making*, pp.1-18.
- Constitución Política de Colombia (1991) Asamblea Nacional Constituyente
<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/normapnp?/4125>
- Decreto 2011 de 2017. “Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público”. Presidencia de la República. Diario oficial (s.f.)
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84502>
- Decreto 1083 de 2015. (2015, 26 de Mayo). Versión integrada con sus modificaciones introducidas al Decreto único reglamentario del sector de Función Pública a partir de la fecha de su expedición. Última fecha de actualización: 15 de junio de 2023 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”. Presidencia de la República. Diario oficial No 49523.
[Decreto 1083 de 2015 Sector de Función Pública - Gestor Normativo – Función Pública](#)
- Decreto 2011 de 2017. (2007, noviembre 30). “Por el cual se adiciona el capítulo 2 al título 12 de la parte 2 del libro 2 del decreto 1083 de 2015, reglamentario único del sector de función pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público”. Presidencia de la República. Diario oficial No 2017.
[Decreto 2011 de 2017 - Gestor Normativo - Función Pública](#)
- Decreto 1083 de 2015. (2015, 26 de mayo). Versión integrada con sus modificaciones. Última fecha de actualización: 15 de junio de 2023. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector de función pública. *Presidencia de la República*. Diario oficial No 49523.
[Decreto 1083 de 2015 Sector de Función Pública - Gestor Normativo - Función Pública](#)
- Decreto 2365 de 2019. (2019, 26 de diciembre) “Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público”. Presidencia de la República. Diario oficial No 51178 26.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104534>
- Decreto 952 de 2021, (2021, 19 de agosto). “Por el cual se reglamenta el artículo 2 de la Ley 2039 del 2020 y se adiciona el capítulo 6 al título 5 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1083 del 2015, en lo relacionado con el reconocimiento de la experiencia previa como experiencia profesional válida para la inserción laboral de jóvenes en el sector público. Diario oficial (s.f.)
[decreto 952 del 19 de agosto de 2021.PDF](#)
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=169006>



Departamento Nacional de Planeación [DNP] *Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la vida 2022-2026.*

[Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026](#)

Departamento Administrativo de la Función Pública. [DAFP] (2023). *Informes de Ley de Cuotas,* <https://www1.funcionpublica.gov.co/informes-de-ley-de-cuotas>

Departamento Administrativo de la Función Pública. [DAFP] (2024). *Resultado acumulado Estrategia Más Jóvenes en el Estado* <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mas-jovenes-en-el-estado/asi-vamos-en-la-implementacion>

Departamento Administrativo de la Función Pública. [DAFP] (2024). *Ruta de empleabilidad de las personas con discapacidad,* https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/36025892/36106571/2021-09-01_Ruta_de_empleabilidad_pcd.pdf/6eb2eaa7-67e4-e9c9-6a61-4a4abb5bb563?t=1648224520908

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – [DANE]. (2022). *Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia,* https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/abr_2022_nota_estadistica_Estado%20actual_de_la_medicion_de_discapacidad_en%20Colombia_presentacion.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – [DANE]. (2024). *Mercado laboral de la juventud* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>

Glassdoor. (2017). *Guide to Diversity and Inclusion in the Workplace.*

[Guía sobre la diversidad y la inclusión en el lugar de trabajo - Glassdoor for Employers](#)

Ley 581 de 2000. (2000, 31 de mayo). “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial. No. 44026.

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_0581_2000\]](#)

Ley 1780 de 2016. (2016, 2 de mayo). “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 49.861.

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_1780_2016\]](#)

Ley 1955 de 2019. (2019,25 de mayo). “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, artículo 196, ingreso de jóvenes entre los 18 y 28 años al servicio público”. Congreso de la República. Diario oficial. No 50964.

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_1955_2019\]](#)

Ley 2221 de 2022. (2022 30 de junio). “Por medio de la cual se crea el servicio social PDET y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial. No. 52.081

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_2221_2022\]](#)

Ley 2039 de 2020. (2020, 27 de julio). “Por la cual se promueve la inserción laboral y productiva de los jóvenes y dictan disposiciones que aseguren su implementación, en concordancia con el artículo 45 de la Constitución Política y los convenios internacionales firmados por Colombia que dan plena garantía de los derechos de los jóvenes”, Congreso de la República. Diario oficial. No 51388.

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_2039_2020\]](#)

Ley 2043 de 2020. (2020, 27 de julio). “Por medio de la cual se establecen mecanismos normativos para facilitar el acceso al ámbito laboral, de aquellas personas que recientemente han culminado un proceso formativo, o de formación profesional o de educación técnica, tecnológica o universitaria; al reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o privado como opción para adquirir el correspondiente título”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 51.388.

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_2043_2020\]](#)

Ley 2214 de 2022. (2022, 22 de Junio). “Por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones”, Congreso de la República. Diario oficial 52.073.

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_2214_2022\]](#)

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. 52.400.

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_2294_2023\]](#)

Ley 2424 de 2024. (2024, 19 de septiembre). “Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 52.871.

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_2424_2024\]](#)

Ley 1346 de 2009. (2009, 31 de Julio). “Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”. Congreso de la República. Diario oficial 47.427.

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2009/gaceta_767%20%20.pdf
[767.pdf](#)

[Ley 1346 de 2009 - Gestor Normativo - Función Pública](#)

Ley 2418 de 2024. (2024, 9 de agosto).”Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazas para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones” o “ley de reserva de plazas para personas con discapacidad”. Congreso de la República. Diario oficial (s.f.)

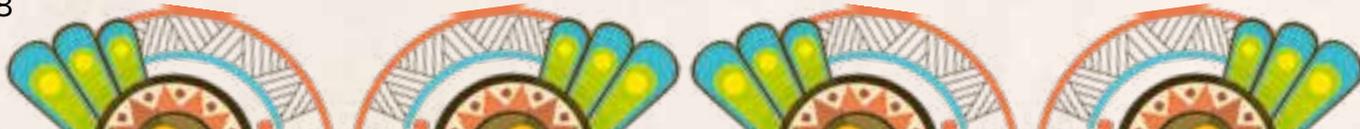
[Ley 2418 del 9 de agosto de 2024.PDF](#)

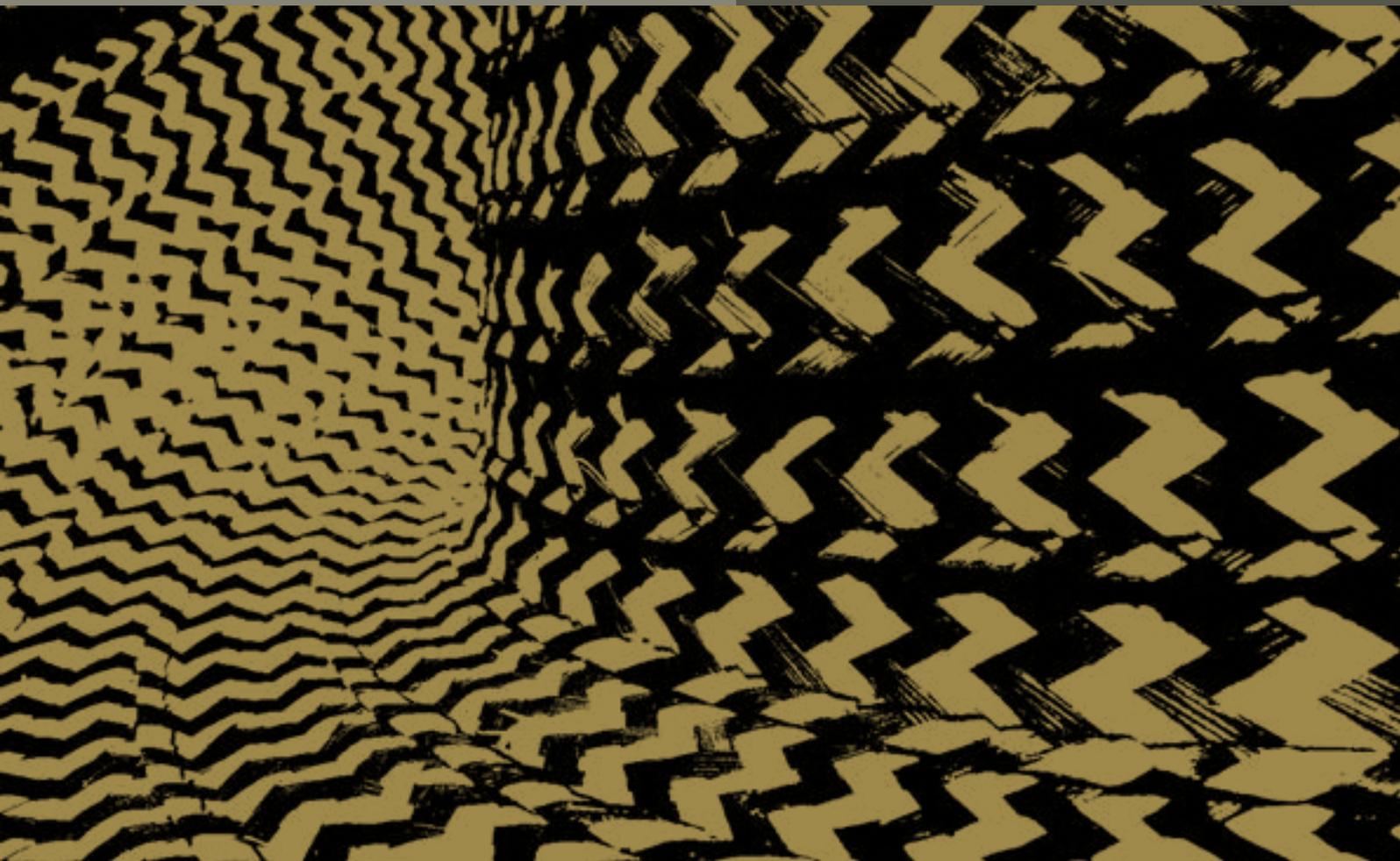
McKinsey&Company. (2015). *Why diversity matters*, pp 1-3.

[Why diversity matters | McKinsey](#)

Resolución 0452 de 2021, (2021, 1 de marzo). “Por la cual se establecen medidas para implementar el programa Estado Joven – prácticas laborales en el sector público” Ministerio de Trabajo. Diario oficial (s.f.)

[6a479c85-6ff3-eb9e-4f1c-72032fa6f202](#)





Juntémonos para tejer lo público: estrategia de diálogo incluyente del DAFP

Aura Isabel Mora, Adriana Marcela Londoño y Maryuri Castaño

Dirección de Participación, Transparencia y Servicio Ciudadano

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

Correo electrónico: amora@funcionpublica.gov.co



Lo que sabemos, lo sabemos entre todos: somos diferentes, pero trabajamos juntos

La estrategia “Juntémonos para tejer lo público” busca crear espacios de encuentro en los que ciudadanos, pueblos, comunidades y colectivos de los municipios rurales puedan dialogar de manera incluyente, intercambiando conocimientos y saberes entre las entidades del Estado y las ciudadanías. El objetivo es trabajar juntos para encontrar soluciones que respondan a las necesidades de cada territorio.

La estrategia “Juntémonos para tejer lo público” busca crear espacios de encuentro en los que ciudadanos, pueblos, comunidades y colectivos de los municipios rurales puedan dialogar de manera incluyente, intercambiando conocimientos y saberes entre las entidades del Estado y las ciudadanías

La estrategia Juntémonos se originó a partir del término *juntanza*, que significa la reunión de personas diversas para recuperar la cultura, la alegría, la palabra y, en algunos casos, la resistencia y la lucha. En ese sentido, Juntémonos es un espacio de encuentro entre las instituciones del Estado, los territorios y los pueblos, las comunidades, los colectivos y las ciudadanías para que de manera conjunta se produzca la trama del tejido, donde cada ciudadano y ciudadana es un hilo de esa trama que va produciendo el tejido de lo público.

“Juntémonos para tejer lo público” toma su nombre de la palabra *juntanza*, un concepto que surge como legado de los procesos de resistencia de pueblos, comunidades y colectivos. Esta idea se retomó a partir de la perspectiva de los pueblos originarios. Va más allá de una simple reunión de personas; es un acto profundamente arraigado en la cosmovisión de la colectividad y el respeto mutuo. Para estos pueblos, la *juntanza* simboliza el encuentro de diferentes seres, culturas y saberes en un espacio común, donde la palabra y el diálogo se tejen con el objetivo de fortalecer el sentido comunitario, preservar la memoria ancestral y afrontar de manera conjunta los desafíos del territorio.

Uno de los principios claves del “Juntémonos para tejer lo público” es recuperar la presencia física y comunitaria para fortalecer el tejido social y lo común. A través de esta estrategia se busca armonizar las necesidades de las ciudadanías, pueblos, comunidades y colectivos con las soluciones que ofrece el Estado. De esta forma, se pretende estrechar el vínculo entre las personas y las instituciones, promoviendo una participación activa y colaborativa para el bienestar común.

La estrategia “Juntémonos para tejer lo público” se desarrolló en varios pasos:



Paso 1: Rediseñó la metodología de la estrategia, de ferias a juntémonos

Se propuso un objetivo: repensar y definir colectivamente una metodología que permita la creación de un espacio participativo y de confianza entre las ciudadanías, los territorios y el Estado. Este proceso se centró en los “diálogos de saberes participativos”, donde se prioriza el reconocimiento de las necesidades de los territorios y la cogestión de lo público. Al involucrar a las comunidades desde el principio, se promueve la participación activa y la transparencia, lo que fortalece la confianza en las instituciones públicas.

Resultados clave:

- Un documento metodológico que explica la metáfora de *tejer lo público*, destacando la importancia de la participación activa y la construcción colectiva.
- Dos matrices de priorización territorial y preselección de municipios basada en criterios que refuerzan la equidad y la oportunidad, tales como:
 - Municipios en Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), con presencia de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
 - Alto Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).
 - Municipios que no hayan participado en *Juntémonos* en años anteriores, de acuerdo con los principios de equidad y oportunidad.
 - Municipios con dinámicas de convergencia territorial, conectados social, económica y culturalmente con otros municipios.
 - La disposición de las administraciones departamentales y municipales para llevar a cabo el *Juntémonos*, garantizando su participación en un ambiente de confianza mutua.
- Un plan de acción de la estrategia para la vigencia, definiendo acciones, recursos necesarios, resultados esperados, responsables y tiempos estimados.
- Un manual de marca que delimitará la línea gráfica y estrategia de comunicaciones intra e interinstitucional del *Juntémonos*.
- Socialización y validación de la estrategia con actores clave:
 - Instancias decisorias al interior de la entidad.
 - Entidades participantes.



- Autoridades territoriales de los departamentos y municipios preseleccionados.
- Representantes de las ciudadanías, pueblos y comunidades de los territorios preseleccionados.

La inclusión de los territorios en la definición de estos criterios fomenta un proceso participativo desde el diseño de la estrategia, lo que genera confianza y promueve el sentido de corresponsabilidad en la gestión pública.

Paso 2: Se realizaron acciones de acercamiento a los territorios priorizados (Pre-Juntémonos)

El objetivo fue generar un acercamiento inicial con los territorios priorizados para escuchar las voces de las comunidades, fortalecer la participación ciudadana y construir un puente de confianza entre el Estado y los ciudadanos. El enfoque, en este paso, es fomentar la escucha activa y el diálogo sincero para comprender las necesidades y expectativas locales, cimentando así la relación de confianza y transparencia entre el Estado y las ciudadanías.

Acciones desarrolladas:

- Elaboración de siete documentos pre diagnósticos sobre los municipios priorizados con la metodología, que incluyeron:
 - Información sociodemográfica y socioeconómica.
 - Eventos políticos y sociales de interés.
 - Actores clave y sus relaciones.
 - Posibles ecosistemas.
- Contacto inicial y transparente con los territorios a través de comunicaciones oficiales, presentando la estrategia y su propósito a las entidades, autoridades y ciudadanías organizadas. Este proceso garantiza que las comunidades comprendan el objetivo del *Juntémonos* y sientan confianza en su participación.



- Desarrollo de siete encuentros presenciales denominados *Pre-juntémonos* con los siguientes objetivos:
 - Recolectar información directamente de las comunidades, asegurando su participación activa y promoviendo la transparencia.
 - Adelantar espacios de trabajo con representantes de la administración local y regional, integrando la participación de las ciudadanías en las decisiones locales.
 - Generar diálogos vinculantes con representantes de ciudadanías, pueblos y colectivos del territorio, garantizando que sus voces se traduzcan en acciones concretas.
 - Involucrar medios locales y comunitarios, lo que permite la visibilización de los procesos y refuerza la confianza en que se están desarrollando de manera inclusiva y abierta.
- Durante el 2024, en el marco de los *Pre-juntémonos*, se logró:
 - Dos agendas codiseñadas con los territorios: una en Tierralta (Córdoba) y otra en Santa Rosa del Sur (Bolívar).
 - 607 participaciones de ciudadanías diversas, autoridades territoriales y servidores de todas las entidades.
 - 89 organizaciones sociales y comunitarias.
 - 40 entidades del nivel nacional y territorial.
 - Dos (2) matrices de sistematización de los resultados del *Pre-juntémonos*, para relacionar la necesidad, posible ecosistema, oferta pública y entidad responsable.
 - Un (1) documento descriptivo de los resultados del *Pre-juntémonos* de Santa Rosa del Sur, para comprender mejor los contextos territoriales y, con base en ello, desplegar oportunamente la acción institucional.

Estos encuentros previos al *Juntémonos* fueron clave para establecer un ambiente de confianza, donde las ciudadanías pudieran expresarse con libertad y certeza de que sus inquietudes serían escuchadas y atendidas, lo que a su vez fortalece su participación en las etapas posteriores.

Paso 3: Coordinación y articulación de la oferta institucional

El objetivo consistió en movilizar la oferta institucional de manera participativa, asegurando que las soluciones respondan a las necesidades priorizadas en los territorios. Este paso reforzó la confianza de las comunidades en el Estado, al ver que las acciones se alinean con sus expectativas y que hay un compromiso real de responder a sus demandas. La participación de las entidades públicas y de las comunidades es clave para garantizar que los resultados sean inclusivos y sostenibles.

Acciones desarrolladas:

- Convocar y ejecutar una reunión/encuentro presencial para socializar las actualizaciones de la estrategia, territorios y cronograma de trabajo 2024, con la participación de 56 entidades del nivel nacional.
- Desarrollar al menos cinco reuniones/encuentros virtuales de socialización, alistamiento y evaluación de los encuentros territoriales (*pre-juntémonos* y *juntémonos* de Tierralta y Santa Rosa del Sur), con una participación promedio de 100 servidoras, servidores y contratistas de alrededor de 50 entidades del nivel nacional y territorial.
- Desarrollar dos reuniones presenciales de alistamiento en los territorios de Tierralta (Córdoba) y Santa Rosa del Sur (Bolívar), para ultimar detalles *in situ* de los *Juntémonos*, contando con la participación de aproximadamente 120 servidores, servidoras y contratistas de cerca de 60 entidades.
- Emitir más de 120 comunicaciones oficiales con apoyo de los sistemas de información documental institucionales.
- Realizar seguimiento (por canales digitales) a las respuestas de las entidades.
- Consultar mediante encuesta o formulario digital de confirmación y requerimientos logísticos diligenciado por entidades.



Producción de confianza, participación y relacionamiento del Estado

En cada uno de estos pasos, se destaca la importancia de crear y fortalecer la confianza entre las comunidades y el Estado. A través de la transparencia en la toma de decisiones, el diálogo abierto y un servicio al ciudadano orientado a escuchar y atender las necesidades locales, las ciudadanías se sienten más incluidas en el proceso. Esto, a su vez, genera un mayor sentido de corresponsabilidad y participación activa. El relacionamiento entre el Estado y las ciudadanías se enriquece cuando el Estado asume un papel más cercano, eficaz y accesible y responde a las inquietudes y demandas de manera clara y efectiva. Además, al garantizar que las necesidades locales se recojan y gestionen por las entidades públicas de forma eficiente y orientada al servicio, se consolida una relación de confianza duradera. En este contexto, las ciudadanías ven reflejados sus intereses en las acciones estatales y se reconocen como actores clave en la cogestión de lo público, al tiempo que experimentan un Estado comprometido con el servicio y el bienestar común.

En 2023 y 2024, los encuentros “Juntémonos para tejer lo público”, permitieron que las comunidades rurales y diversas ciudadanías establecieran un diálogo directo con las entidades del Estado, logrando los siguientes resultados:

Presencia en territorios:

- 2023: 5 territorios
- 2024: 2 territorios

No.	Territorios Intervenido	Año
1	Ataco, Tolima	2023
2	Hacarí, Norte de Santander	2023
3	Puerto Guzmán, Putumayo	2023
4	Venecia, Cundinamarca	2023
5	Tadó, Chocó	2023
6	Tierralta, Córdoba	2024
7	Santa Rosa del Sur, Bolívar	2024

Total de territorios intervenidos: 7 (2023-2024)

El relacionamiento entre el Estado y las ciudadanías se enriquece cuando el Estado asume un papel más cercano, eficaz y accesible y responde a las inquietudes y demandas de manera clara y efectiva

Resultados de atención y participación:

- Atenciones efectivas:

- 2023: 33,456
- 2024: 18,224

Total: 51,680 atenciones efectivas a ciudadanías, pueblos y comunidades.

- Entidades nacionales participantes:

- 2023: 50 entidades
- 2024: 64 entidades

Total: 64 entidades del nivel nacional participando de manera permanente la estrategia *Juntémonos*

- Servidores públicos movilizados:

- 2023: 650 servidores
- 2024: 270 servidores

Total: 920 servidores públicos formados y movilizados.

- Espacios de diálogo desarrollados:

- 2023: 41 espacios
- 2024: 10 espacios

Total: 51 espacios de diálogo entre ciudadanías diversas y sus expresiones organizativas, entidades del nivel nacional y autoridades territoriales.

- Acuerdos de trabajo articulado en el territorio

- 2023: 27 compromisos
- 2024: 70 compromisos

Total: 97 compromisos de trabajo articulado entre ciudadanías diversas y sus expresiones organizativas, entidades del nivel nacional y autoridades territoriales.

- Emprendimientos visibilizados:

- 2023: 50 emprendimientos
- 2024: 72 emprendimientos

Total: 122 emprendimientos.



- Expresiones artísticas y culturales:
 - 2023: 111 ponentes artísticos y culturales
 - 2024: 16 expresiones artísticas y culturales

Total: 127 ponentes y expresiones artísticas y culturales

12.5. Conclusión

La estrategia “Juntémonos para tejer lo público” consolidó avances significativos en los territorios priorizados durante los años 2023 y 2024. A través del fortalecimiento de la relación entre el Estado y las comunidades y la movilización de la oferta institucional, se promovió una participación activa de las ciudadanías. Los resultados obtenidos reflejan el impacto positivo de estos espacios de diálogo en la respuesta a las necesidades territoriales, así como la consolidación de compromisos entre las comunidades y las entidades del Estado.

Total consolidado de la estrategia

Juntémonos 2023-2024:

- 7 territorios intervenidos
- 51,680 atenciones efectivas
- 64 entidades nacionales participantes
- 127 expresiones artísticas y culturales visibilizadas
- 122 emprendimientos promovidos

Estos logros reflejan el compromiso continuo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) a partir de la estrategia *Juntémonos* en la construcción de lo público desde una perspectiva incluyente, participativa y articulada.

La estrategia “Juntémonos para tejer lo público” consolidó avances significativos en los territorios priorizados durante los años 2023 y 2024. A través del fortalecimiento de la relación entre el Estado y las comunidades y la movilización de la oferta institucional, se promovió una participación activa de las ciudadanías

Figura 1. Cobertura estrategia Juntémonos 2023-2024





La bioadministración pública desde la interseccionalidad: una mirada con enfoque territorial

Sandra Milena Gutiérrez Castaño

Asesora despacho

dirección Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP

Correo electrónico: sgutiérrez@funcionpublica.gov.co



Introducción

En el marco de la transversalidad del *Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026*, se trabaja desde dos apuestas en el logro de la sostenibilidad hacia los procesos de desarrollo humano, la primera de ellas es la *Paz Total* y la segunda es *Acción de Justicia y Equidad*, como elementos incluyentes; implícitos y explícitos de la reparación y la no repetición, donde el centro evidente de la política pública, es la dignificación desde la postura egocentrista donde, parte de ese centro es el territorio para orientar la convivencia en todas sus expresiones, a partir de la gestión humana para la vida.

En ese camino de la justicia y el sendero de la paz, transitan proactiva y significativamente todos y cada uno de los actores que consideran la diversidad como una constante necesaria para el equilibrio natural, cultural, social, económico y ambiental; reflejado y reconocido desde la inclusividad

En ese camino de la justicia y el sendero de la paz, transitan proactiva y significativamente todos y cada uno de los actores que consideran la diversidad como una constante necesaria para el equilibrio natural, cultural, social, económico y ambiental; reflejado y reconocido desde la inclusividad. Aspectos necesarios de abordar como parte de la reorganización territorial, acción que desde la mirada de Fals Borda (s.f.) conduce a la paz regional con arraigo desde el asentamiento local.

El territorio se hace desde la construcción colectiva y participativa, fundante en la democracia sólida y visible en el respeto; garantía y cumplimiento de los derechos humanos, donde los actores diferenciales transversalizan, tanto las necesidades como las oportunidades y en ese sentido, la garantía en el cumplimiento de todos y cada uno de sus derechos.

La dimensión participativa de las mujeres está fundada en la ventana abierta del Gobierno del Cambio, como el centro de la política de la vida y la paz; la garantía de los derechos en salud plena para las mujeres; por una vida libre de violencias contra las mujeres, una sociedad libre de estereotipos, con gobernanza de género y hacia una política exterior feminista con liderazgo del país en temas de enfoque diferencial (PND, 2023 [componentes generales del Plan]).

La ruralidad forma parte esencial en el marco de la paz, la vida y la justicia; las mujeres campesinas quienes desde la resiliencia han asimilado, en medio del dolor y el sufrimiento mañanas, atardeceres y anocheceres, azotadas por las



violencias y el conflicto armado, a menudo invisibilizada su contribución en el desarrollo agrario, así como en sus luchas por la libertad y la permanencia de la vida familiar, como quiera que son quienes han asumido la desaparición y pérdida de sus compañeros o esposos y han tomado la responsabilidad como cabezas de hogar (Comisión de la Verdad, 2019). Hechos que en la mayoría de situaciones, han apropiado coercitivamente el tiempo para el desarrollo personal, profesional y humano de las mujeres.

Desde la interseccionalidad, la mirada sistémica de hombres y mujeres, requiere deconstruir patrones colonizantes que han perpetuado lenguajes y costumbres caracterizadas por la beligerancia en la cotidianidad de la vida, llevada en la práctica obligada e inconsciente para la supervivencia. Desde el diálogo con el otro que termina normalizándose como metáfora en diversos contextos y escenarios, a partir de términos como “(...) guerra, combate, enemigo, batalla, ataque, lucha, armas, defensa, estrategia, etc” (López Maestre, 2019).

En ese entendido, las formas clásicas, así como las emergentes de violencia, desarrollan la constante de permanecer en las mismas políticas mediáticas que tan sólo resuelven cifras diseñadas a la medida de quienes requieren mostrar resultados de cobertura, de audiencia y de participación en procesos, planes y programas de políticas, para dejar en el ambiente propicio del facilismo y el analfabetismo de lo público por parte de una gran porción de la sociedad, que se está cumpliendo con lo prometido, desaprovechando recursos para la autoevaluación ciudadana a través de la rendición de cuentas.

El enfoque interseccional es necesario para desclasificar y, por tanto, especificar las realidades invisibles hacia la identificación de nuevas miradas y propuestas sostenibles que, desde la planeación como principio esencial en la administración pública para la vida, eliminen la perpetuidad de las relaciones disfuncionales de poder que impulsan la degradación y las mutaciones de la violencia. Al respecto, las organizaciones de la sociedad civil, desarrollan un papel fundamental para la organización interinstitucional y el avance en la protección de derechos como los de las trabajadoras sexuales; las mujeres en condición de discapacidad mental; el déficit de acceso a la justicia; la discriminación de mujeres afrocolombianas e indígenas y de la tercera edad, entre otros proyectos, respaldados y financiados con agentes externos representativos en países como Guatemala, Serbia, Moldavia, Chile y Colombia entre otros (ONU Mujeres, 2022).

Desde la acción de lo público, la necesidad de fortalecer las capacidades no sólo institucionales sino humanas, es la prioridad desde el sentido *pro- criticista* donde no sólo converjan las afinidades sino también las divergencias, con una postura que pueda superar el individualismo hacia la construcción de procesos colectivos

que componen al cerebro social desde la pedagogía política, participativa y solidaria (Zabala et al.,2008).

Desde esta perspectiva, se infieren institucional y normativamente, transformaciones profundas que visibilizan la inclusión con impacto social cualificable en las comunidades, para entender la diversidad de formas de vulneración que

La abundancia no es sinónimo de distribución de oportunidades en condiciones de igualdad y equidad porque los estigmas, las etiquetas y los estereotipos, están incrustados histórica e indistintamente en las sociedades

surgen y cuyos depositarios y depositarias padecen independientemente de la riqueza y la tecnología de un país o región, como quiera que la abundancia no es sinónimo de distribución de oportunidades en condiciones de igualdad y equidad porque los estigmas, las etiquetas y los estereotipos, están incrustados histórica e indistintamente en las sociedades que por siglos, han sido creadas y potenciadas para dividir, ocultando que la solución es la suma y multiplicación equitativa de la distribución desde la cual se eliminan todas las brechas.

Desde la Ley 2294 de 2023 las mujeres son potencial del cambio (art 339), desde el cual se establecen programas para su dignificación en condición de vulnerabilidad, donde actores institucionales como el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, las alcaldías y las gobernaciones, coordinan el proceso para el acceso y cumplimiento desde el concepto de justicia social, dentro de los procesos reconocidos en la política pública, así como la asistencia de servicios en condiciones laborales dignas y procesos de acompañamiento para la gestión psicológica, incluyendo la recreación y el deporte.

El servidor y servidora pública desde el enfoque diferencial

Los programas nacionales descritos en las siguientes figuras de este documento, son parte de la gestión humana y de la apropiación necesaria de recursos que los entes territoriales, instituciones, entidades públicas y del Estado, deben planear y ejecutar para el desarrollo humano y social con el respeto a la cultura del servicio y del servidor y servidora pública. Son ellos los depositarios de la atención, la información, la gestión del conocimiento localizado y generadores de resultados institucionales; dado que la visión interseccional,



genera un radar de las y los actores influenciados por todo tipo de circunstancias, permeados por las acciones humanas que pueden confluír en violencias en diversos contextos situados y globalizados.

Desde la función pública y tomando en cuenta el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET, se generan lineamientos base para la atención integral con enfoque diferencial. Significa establecer compromisos con el territorio para los 170 municipios que requieren la intervención estatal en diversos frentes, tales como la planeación eficiente y eficaz de una política pública para la administración y la gestión pública. Con particularidades en estos territorios vulnerados, desde fenómenos sociales y económicos como la pobreza multidimensional, la carencia en los servicios de saneamiento básico, el alto nivel de analfabetismo y el acceso a la educación media, entre otros complejos aspectos. Estos municipios han sido depositarios del conflicto de distintos actores generadores de violencia, inseguridad y el consecuente desplazamiento forzado de acuerdo con algunos estudios del periodo 2010 a 2019 (Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2019).

Programas y compromisos de gobierno territorial

Fortalecer los procesos a partir de sistemas de información eficiente que desagreguen las capacidades, potencialidades, vulneraciones, oportunidades y resultados de la política pública, es una responsabilidad desde la gobernanza, necesaria para identificar, analizar, entender y acompañar los gobiernos territoriales en su compromiso en la planeación y ejecución con enfoque diferencial.

Fortalecer los procesos a partir de sistemas de información eficiente que desagreguen las capacidades, potencialidades, vulneraciones, oportunidades y resultados de la política pública, es una responsabilidad desde la gobernanza

Respecto del “Programa Nacional de Casas para la Dignidad de las Mujeres” (PND, art. 339, 2023), la cualificación para la planeación en el diseño institucional desde el territorio, en relación con el cumplimiento de este programa, exige articular de manera proactiva y dialógica con todos y cada uno de los espacios de interacción, de tal manera, que la constante no siga siendo el subregistro, los proyectos y presupuestos fraccionados y con poco impacto. Este criterio o dimensión, será visible desde la estructuración de la interinstitucionalidad a partir del diseño de la ruta de la planeación, seguimiento, análisis y monitoreo permanente para dar

respuesta efectiva en la ejecución de las políticas públicas y la red territorial, inmersas en el proceso proactivo, eficiente y eficaz por parte de los servidores y servidoras en esas funciones y actividades.

El fortalecimiento de la gestión humana en el servicio de lo público es una actividad sistémica, sistemática y en doble vía para escuchar, proponer y reorientar lineamientos que contribuyan en el cumplimiento de indicadores que cualifiquen el ejercicio de el y la servidora pública en los lugares donde operan y gestionan. En la figura 1, se describen los actores diferenciales (Ley 2294 de 2023), sus roles activos desde la función de lo público, así como la concreción de resultados tangibles.

Figura 1. La función de lo público desde y para las mujeres como promotoras, gestoras y receptoras del cambio- Programa “Casas para la dignidad de las mujeres”



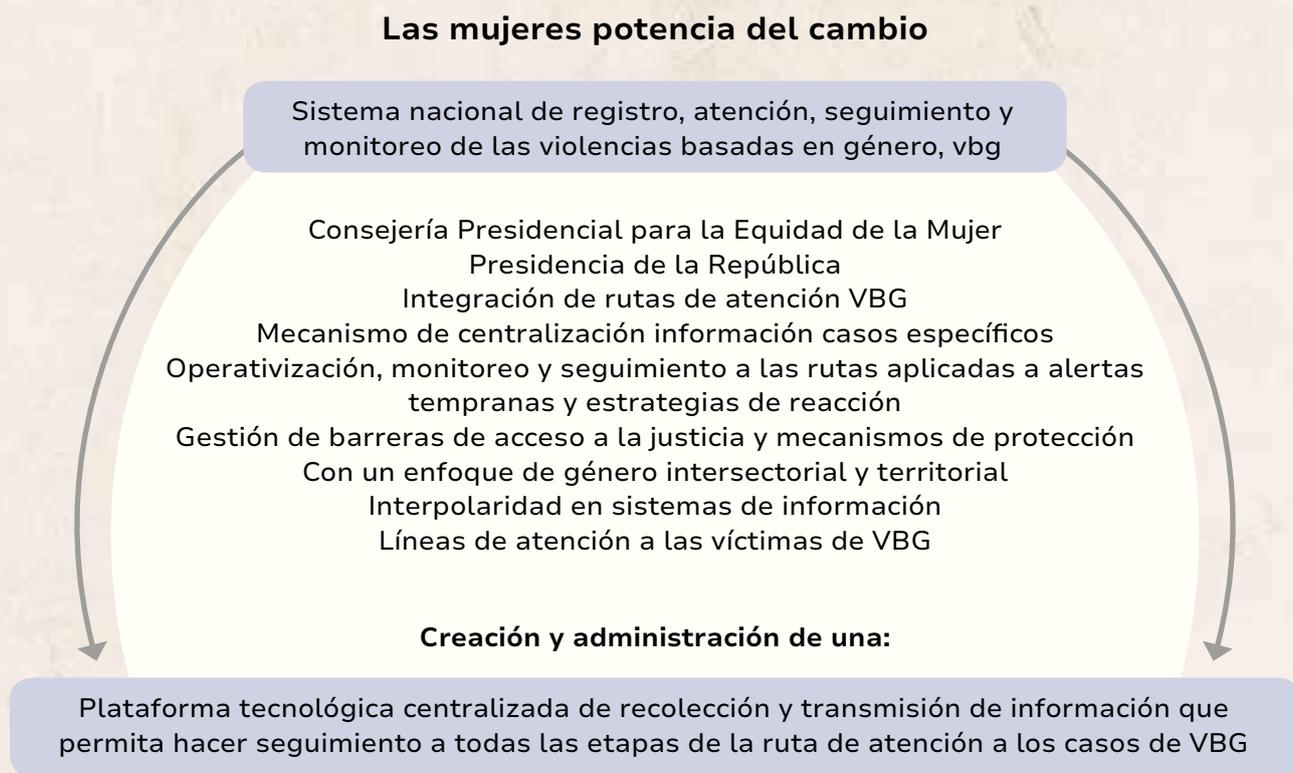
Fuente: PND 2022-2026,

De acuerdo al programa Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias basadas en Género” (SALVIA) (PND, art. 343, 2023) como se observa en la figura 2, es preciso entender la complejidad en la gestión de la información, así como la dinámica de sus mismos componentes para generar eficiencia hacia el análisis y toma de decisiones. El modelo dentro del PND, propone la integración de rutas *Violencia basada en género* (VBG) para lo

cual es importante articular el marco normativo en relación con la demanda que realiza en torno a los programas de formación para los servidores y servidoras públicas hacia la garantía en la prevención, protección, atención y vigilancia en el cumplimiento de la operabilidad de toda la red institucional de apoyo, prevención atención y justicia, (Ley 1257 de 2008). Además de considerar las recomendaciones de las instituciones internacionales para el diseño de las políticas sostenibles respecto de los derechos humanos para las mujeres.

La estrategia institucional del MIPG, requiere actualizarse, por lo cual se propone crear, reevaluar y resignificar la interoperabilidad de los sistemas de información en red, incorporar todo el sistema nacional de registro, atención, seguimiento y monitoreo de las violencias basadas en género VBG, en las dimensiones definidas en talento humano, direccionamiento estratégico, la gestión, evaluación, información y comunicación, gestión del conocimiento y de control interno. Además de incorporar indicadores de referente cualitativo que evidencien el impacto real de la aplicación de las políticas públicas en la reducción y eliminación de las violencias en municipios y departamentos.

Figura 2. La función de lo público desde la ruta nacional de atención para mujeres



Fuente: PND 2022-226



La creación del “Programa Nacional de Jóvenes en Paz” (PND 2023), en concordancia con los criterios de focalización definidos (DNP, 2023), ruta descrita en la Figura 3, requiere, potenciar esfuerzos que visibilicen la población a partir del diagnóstico, el análisis, diseño e implementación de un eficiente sistema de información que fortalezca los procesos participativos y la gestión pública, mediante la preparación de un plan integrado de capacitaciones para los equipos de gobierno y personal de carrera en el manejo de la ruta, mejorando sus competencias y habilidades en la relación ciudadanía- gobierno; en este sentido, se optimiza el desempeño institucional de la calidad humana a la calidad organizacional del Estado en cada territorio.

Por lo anterior, es necesario preparar a los nuevos gobernantes, los y las servidoras públicas hacia la articulación en sus transformaciones y los planes de desarrollo territorial, estableciendo una sinergia de propósitos; estrategias de impacto explícitas dentro del contrato social definido como compromisario en la ruta nacional.

Figura 3. La función de lo público desde el programa Jóvenes en Paz



Fuente:PND 2022-2026.



Respecto de los lineamientos establecidos para fortalecer el programa en el diálogo inclusivo, con la población indígena, la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas orientará y se consensuará de manera permanente, y de acuerdo con la norma vigente, desde la Mesa Permanente de Concertación (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], Decreto 1158 de 2020).

En relación con los pueblos y comunidades étnicas, Figura 4, la participación y responsabilidad de la función pública, entre otros aspectos, se considera desde el diseño e implementación de herramientas y estrategias que faciliten y posibiliten la planeación, gestión y monitoreo para el cumplimiento de metas referidas al trazador presupuestal con el fin de identificar las asignaciones que tienen que ver con el funcionamiento e inversión, destinado para los pueblos; así como la capacitación a las entidades que reportan estos informes mediante la orientación en temas específicos que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), puede aportar en el mejoramiento continuo de procesos y para visibilizar resultados.

Figura 4. La función de lo público con enfoque diferencial desde los pueblos y comunidades étnicas



Fuente: PND 2022-2026

Conclusiones

El ejercicio en el pleno desarrollo de las capacidades institucionales, desde el servicio de lo público, demanda esfuerzos y compromisos, que para el caso, establece la línea de acción en los 170 municipios que en función de los resultados obtenidos en el Acuerdo Final de Paz, deben priorizarse para el desarrollo de programas con enfoque territorial PDET, fortaleciendo la gestión humana del nivel central y territorial; para que contribuyan en la nueva mirada de la administración y la gestión pública, con un enfoque diferencial desde donde es posible lograr desarrollo sostenible.

La función pública desde el DAFP, promueve un rediseño desde la mirada de los resultados que integren la vida del territorio, a partir de un diálogo reflexivo respecto de los modelos de eficiencia para la planeación, ejecución y control en la administración pública

La función pública desde el DAFP, promueve un rediseño desde la mirada de los resultados que integren la vida del territorio, a partir de un diálogo reflexivo respecto de los modelos de eficiencia para la planeación, ejecución y control en la administración pública, susceptibles de seguir mejorando y potenciando los territorios, especialmente aquellos con alta vulnerabilidad social, económica, ambiental y fiscal con antecedentes complejos que dejó el conflicto armado y aún permanecen expuestos a todas las expresiones del conflicto.

La gestión humana a partir de la cualificación permanente, la participación ciudadana y la planeación para la gestión, son pilares que crean los pilares de la acción permanente hacia logros que cualifican las capacidades y el desarrollo territorial.



Referencias

Agencia de Renovación del Territorio [ART]. S.f. *Seguridad en los municipios PDET. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*.

<https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/documentos/seguridad-en-los-municipios-pdet/>

Comisión de la Verdad. (2019). *La participación de las campesinas en el Cuarto Encuentro por la Verdad* (Diciembre 26 de 2019). Dé Género. “Somos mujeres berracas”, [“Somos mujeres berracas”, la participación de las campesinas en el Cuarto Encuentro por la Verdad - Comisión de la Verdad Colombia](#)

Decreto 1158 de 2020. (2020, 21 de agosto). “Por el cual se modifica el Decreto No. 1097 del 9 de agosto de 2020, “Por medio del cual se crea la Comisión Nacional Mujeres Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996”. Presidencia de la República. Diario oficial No 51413 21

[Decreto 1158 de 2020 - Gestor Normativo - Función Pública](#)

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], Decreto 1158 de 2020. “Por medio del cual se modifica el Decreto No. 1097 del 9 de agosto de 2020, “Por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996”

[Decreto 1158 de 2020 - Gestor Normativo - Función Pública](#)

Departamento Nacional de Planeación. [DNP] (2023). Ley 2294 del 19 de Mayo de 2023. “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf

Departamento Nacional de Planeación. [DNP] (2023). Los criterios de focalización para el programa de Jóvenes en Paz.

https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/dnp-publico-los-criterios-de-focalizacion-para-el-programa-de-jovenes-en-paz.aspx

Fals Borda, O. s.f. *Paz y ordenamiento territorial*.

http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Orlando_Fals.htm

Ley 1257 de 2008 (2008, 4 de diciembre) “Por el cual se dictan las normas de sensibilización prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la república. Diario oficial No 47.193

[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_1257_2008\]](#)

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

[Leyes desde 1992-Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_2294_2023\]](#)

López Maestre, M. D. (2019). *Estudio de las metáforas bélicas para conceptualizar el embellecimiento desde la perspectiva de género: las guerras por la belleza*.

<http://dx.doi.org/10.6035/CLR.2019.21.5>
<http://hdl.handle.net/10234/182579>



Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2022). *Explorar los enfoques interseccionales para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas lecciones de las organizaciones de la sociedad civil financiadas por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para eliminar la violencia contra la mujer*. Serie de resúmenes (aprendizaje de la práctica): edición N° 3. https://unf.unwomen.org/sites/default/files/2022-01/sp_summary_intersectionalapproaches_1.pdf

Zabala Archila, V., Mejía Vanegas, Á. H., Zabala Castañeda, S. N., & Menjura, F. E. (2008). Germán Zabala. Travesías de un pensamiento político humanista. *Nómadas*, (29),p. 158-169. <http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n29/n29a12.pdf>





Enfoque diferencial en los territorios: hacia un modelo de planeación y gestión inclusivo

Luz Dayfenis Arango Rivera

Dirección de Gestión y Desempeño Institucional

Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP

Correo electrónico: larango@funcionpublica.gov.co



Desde 1958 (Ley 19) se plasmó en Colombia la intención de contar con una administración moderna y eficaz. Con la Constitución política de 1991 se materializó el interés por mejorar la calidad en la prestación de los servicios del Estado. Pero fue la Ley 489 de 1998 la que abrió el camino para implementar iniciativas que permitieran a la administración pública contar con herramientas para mejorar su gestión.

Una de estas iniciativas fue el Sistema de Desarrollo Administrativo creado con el propósito de articular la planeación estratégica de las entidades a través de políticas y planes sectoriales. Este sistema entró en operación en 2001 con el

Con la Constitución política de 1991 se materializó el interés por mejorar la calidad en la prestación de los servicios del Estado. Pero fue la Ley 489 de 1998 la que abrió el camino para implementar iniciativas que permitieran a la administración pública contar con herramientas para mejorar su gestión

Decreto 2740 de 2001 que fue actualizado por el Decreto 3622 de 2005 y concretado en la primera versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión en el Decreto 2482 de 2012. De otro lado, en la Ley 872 de 2002 se establecieron los sistemas de gestión de la calidad en el sector público, y se adoptó la “Norma Técnica Colombia de Gestión Pública” NTCGP: 1000, Decretos 4110 de 2004 y 4485 de 2009. Este sistema complementó al “Modelo Estándar de Control Interno– MECI” que dio desarrollo a lo previsto en la Ley 87 de 1993, el cual se configuró como la herramienta de seguimiento y control del modelo. Se diseñó el Formulario Único de Reporte de Avances a la Gestión FURAG, como instrumento para recoger información sobre el avance de su implementación.

En el año 2015, a través de Ley 1753, art. 133, se dispone la integración del sistema de desarrollo administrativo y del sistema de gestión de la calidad en un único sistema de gestión, articulado con el Sistema de Control Interno; el modelo que concretaría esta integración y articulación debía tener cobertura territorial, e incluir criterios diferenciales, de conformidad con sus ámbitos de aplicación.

Con el propósito de reglamentar el artículo antes referido, en septiembre de 2017, mediante el Decreto 1499, se adoptó la segunda versión de MIPG, la Medición del Desempeño Institucional MDI y su instrumento de recolección de información FURAG, así mismo, se actualizó el MECI.

Uno de los retos previos a la adopción del MIPG, fue la búsqueda de un mejoramiento constante de las administraciones públicas, en particular, las territoriales,



mediante la implementación de herramientas que promovieran la gestión institucional, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el uso eficiente de los recursos, para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a los diferentes grupos de valor¹.

Desde la concepción de MIPG, conscientes de la dificultad de poner en práctica un único modelo de gestión (dada la heterogeneidad de las entidades colombianas y las brechas existentes entre nación y territorio) se identificó la necesidad de contar con criterios que permitieran implementar el modelo en diferentes realidades institucionales.

Mediante el Acuerdo 03 de 2018 del Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, se definieron los criterios diferenciales como formas alternativas que se tienen para los territorios en la implementación de las políticas de gestión y desempeño institucional de acuerdo con las características especiales de las entidades. Para la definición de dichos criterios, se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones:

- Normativa con enfoque diferencial: normas particulares que regulan algunas de las políticas de gestión y desempeño, y establecen su ámbito de aplicación y los lineamientos y directrices de obligatorio cumplimiento para su implementación.
- Gradualidad de lineamientos: exigencias diferenciadas para que las entidades desarrollen de acuerdo con sus capacidades y entornos propios.
- Gradualidad en el tiempo: pasos, etapas o metas, mediante las que paulatinamente se espera implementar las políticas de gestión.

Durante el tiempo en que se ha implementado MIPG estos criterios se fueron obviando y, a cambio, se definieron y exigieron una serie de lineamientos de política generales, que van más allá de las capacidades con las que se cuenta, lo que trajo como consecuencia que algunas entidades asumieran el modelo como una obligación, una actividad más, y no como la herramienta estructural para lo que fue concebida.

1 De acuerdo con la definición contemplada en el Manual Operativo de MIPG, los grupos de valor son personas naturales (ciudadanos), jurídicas (organizaciones públicas o privadas a quienes van dirigidos los bienes y servicios de una entidad) o individuos u organismos específicos receptores de los resultados de la gestión de la entidad. (DAFP, 2023)

Las diferencias en los resultados de las mediciones del desempeño que se han realizado en vigencias anteriores muestran que los desafíos en el orden territorial han sido y seguirán siendo mayores que en toda la nación

A manera de ejemplo, las diferencias en los resultados de las mediciones del desempeño que se han realizado en vigencias anteriores muestran que los desafíos en el orden territorial han sido y seguirán siendo mayores que en toda la nación, en virtud a que las entidades nacionales muestran mayor solidez en la implementación de MIPG, tal como se observa en los resultados de la medición de la vigencia 2023; para nación, el IDI correspondió a 84,4 puntos y, en territorio, fue de tan solo 55,7 puntos. Esto refleja una diferencia marcada que asciende a casi 29 puntos.

Figura 1. Comparativo IDI 2023 nación y Territorio



Nota. Fuente: Elaboración propia

En las dos últimas mediciones del desempeño, se llevó a cabo un análisis de la percepción sobre la satisfacción que tienen las entidades públicas frente al valor que agregan el MIPG, sus políticas y el MECl a la gestión institucional; así mismo, se indagó sobre las principales dificultades que percibían frente a la implementación de los mismos. De este análisis, se identificó que una de las más notorias que se manifestaron, tanto en nación como en territorio, fue la necesidad de incorporar en la implementación y medición de MIPG, unos criterios diferenciales coherentes con las distintas realidades de las entidades públicas.



Figura 2. Principales dificultades percibidas en la implementación del MIPG



Fuente: Elaboración propia

En la figura 2, se sintetizan las principales dificultades percibidas por las entidades nacionales y territoriales. Se destaca la pertinencia de incluir criterios diferenciales que permitan superar la concepción del modelo como un conjunto de directrices que no se aplican de manera efectiva en la práctica. Existe una debilidad en el acompañamiento por parte de los líderes de las políticas de gestión y desempeño y de la formación de los servidores para entender y aplicar las directrices emitidas; esto se tradujo, entre otros aspectos, en una desconexión del modelo con las particularidades de las entidades en el territorio nacional, que les impide desarrollar mejor sus capacidades institucionales.

Sin embargo, este esfuerzo administrativo y técnico no ha sido en vano, dado que ha permitido contar con una mirada objetiva a las condiciones de la institucionalidad territorial, que desarrolló para la función pública un potencial para transformar la gestión institucional en Colombia. De esta manera, el ejercicio de la actualización del MIPG que hoy por hoy se está ejecutando, atiende a los lineamientos con los que las administraciones públicas se deben regir en la actualidad y dependerá directamente de la correcta implementación de criterios diferenciales que trascienda de un modelo “escrito” hacia un modelo aplicado.

Es de gran importancia mencionar que el MIPG, *per se*, no es un instrumento que brinde soluciones directas a las ciudadanías, sino que se constituye en

una herramienta articulada entre diferentes actores, como faro que guía a las entidades en el ejercicio de sus funciones para contribuir al cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho.

Figura 3. MIPG como herramienta del Estado social de derecho



Fuente: elaboración propia

Para atender el compromiso de reconocer el nivel diferencial de desarrollo institucional y los distintos entornos en las que gestionan las entidades territoriales, se hizo necesario clasificarlas de acuerdo con características comunes que permitan agruparlas, de tal forma que, las que pertenezcan a un mismo grupo, sean lo más similares entre sí, y lo más distintas posible a las entidades de otros grupos. Para ello, se tomó como referente la metodología para la definición de tipologías de entidades territoriales que estableció el Departamento Nacional de Planeación - DNP, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 40 de la Ley 2294 de 2023 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026) y adoptada mediante la Resolución 005 del 2 de enero de 2024.

La metodología propuesta facilita la identificación de tipologías de las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales² orientada al reconocimiento de capacidades, con el propósito de reconocer la autonomía de los territorios, y permite identificar grupos más homogéneos de acuerdo con sus características y necesidades, lo cual contribuye a la focalización de las políticas públicas y comprende las realidades de la heterogeneidad del país.

El DNP tuvo en cuenta algunas consideraciones que hacen referencia a la actual caracterización de los departamentos, distritos y municipios que responde directamente a las disposiciones (Ley 617 de 2000), pero subsana la concentración de un aproximado de 88% de municipios en la categoría 6. Se identificaron, entonces, 3 grupos de departamentos y 8 grupos de municipios, así³:

- **Municipios de tipología especial:** en este grupo se incluyen ciudades que no son comparables: 1. Bogotá; 2. Ciudades grandes (Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cali y Medellín); 3. Centros de aglomeración identificados en el sistema de ciudades (Armenia, Tunja, Manizales, Pereira, Cúcuta, Villavicencio, Pasto, Rionegro, Girardot, Sogamoso, Duitama y Tuluá).
- **Municipios de tipologías 1 a 5:** para los 1.084 municipios que no se incluyen en alguna de las tipologías especiales, se organizaron en 5 categorías en atención a características homogéneas respecto a sus capacidades, su situación geográfica y la densidad de su población.

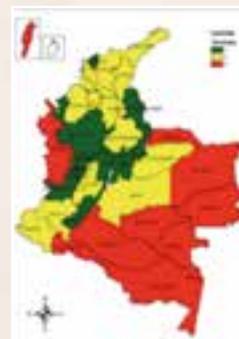
La metodología propuesta facilita la identificación de tipologías de las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales orientada al reconocimiento de capacidades, con el propósito de reconocer la autonomía de los territorios, y permite identificar grupos más homogéneos

2 Un esquema asociativo territorial es una entidad de carácter público creada a partir de acuerdos de voluntades entre entidades territoriales o asociaciones de entidades territoriales o entre estas y aquellas, que dando aplicación a los mecanismos de colaboración, cooperación y los principios que señala la Ley 1454 de 2011, en donde cada Entidad Territorial, manteniendo su independencia jurídica y autonomía administrativa, decide participar en un esfuerzo conjunto con las otras, para la búsqueda de objetivos comunes que determinan los miembros que la conforman. (DNP, 2020)

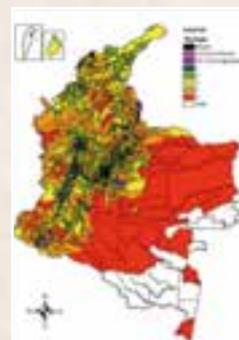
3 A través de la técnica de Cortes Naturales de Jenks o intervalos naturales, el cual se refieren a un método de clasificación de datos o identificación de intervalos en estadística y análisis geoespacial.

Figura 4. Tipologías de departamentos y Municipios DNP 2024

Tipología	Ley 617 del 2000					Total
	ESP	1	2	3	4	
1	3	2	4	1	1	10
2		6	3	1	1	12
3				2	2	10
Total	3	8	7	4	4	32



Tipologías	Ley 617 de 2000							Total
	ESP	1	2	3	4	5	6	
Bogotá	1							1
Ciudades grandes	5							5
SC-Centro aglomeración		8	2	2				12
1		15	13	13	5	11	28	85
2		3	4	5	3	20	200	235
3		1		4	7	8	373	393
4						2	316	318
5					1	1	50	53
Total	6	27	19	25	16	42	867	1102



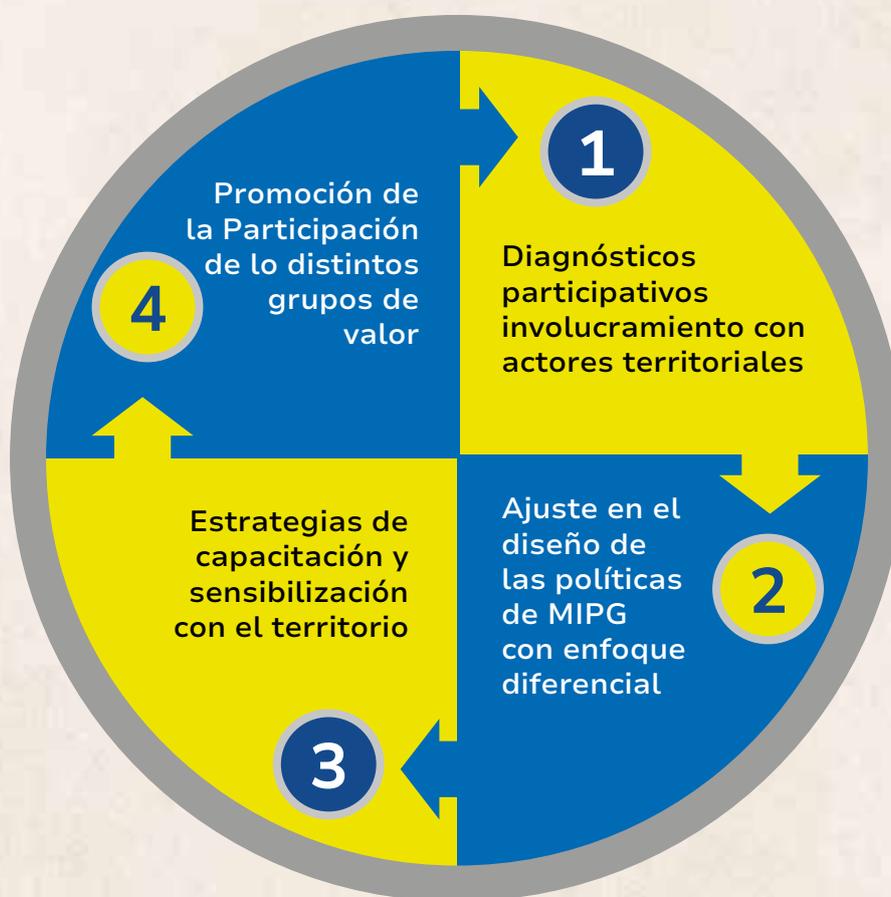
- Sumado a lo anterior, se prevén distintas formas de implementar y evaluar las políticas de gestión y desempeño institucional, de acuerdo con cuatro niveles:
- Para el nivel mínimo: se tendrán en cuenta los aspectos mínimos exigidos por las normas que regulan las políticas.
- Para el nivel básico: se tendrán en cuenta los aspectos mínimos exigidos por las normas que regulan las políticas y para su implementación se puedan aplicar herramientas o instrumentos metodológicos de carácter elemental.
- Para el nivel intermedio: se considerarán los aspectos mínimos exigidos por las normas que regulan las políticas y se complementarán con la aplicación de herramientas o instrumentos de cierta complejidad.
- Para el nivel avanzado: se tendrán en cuenta los aspectos mínimos exigidos por las normas que regulan las políticas, con la aplicación de herramientas o instrumentos o sistemas de mayor complejidad, o de buenas prácticas que los optimizan.



Como complemento, se están abordando otros elementos que dan cuenta de las capacidades institucionales, tales como los tamaños de las plantas de personal.

La experiencia que ha logrado Función Pública para aproximarse a una propuesta de un modelo de planeación y gestión con criterios diferenciales, ha implicado una serie de acciones participativas que se relacionan a continuación:

Figura 5 Acciones para la identificación de los criterios diferenciales del MIPG



Fuente: elaboración propia.

- Diagnósticos participativos: a través de encuestas de percepción aplicadas a las entidades, durante las últimas mediciones de desempeño institucional, se ha rescatado información para identificar las necesidades y prioridades de los diferentes grupos de valor en el territorio, respecto a los beneficios y limitaciones con los que cuenta el MIPG.

De igual manera, se han adelantado diálogos con los jefes de control interno y con los jefes de planeación, actores fundamentales en la ejecución de las actividades del modelo, cuyas acciones incluyen grupos focales tanto del orden territorial como del nacional, con el propósito de definir con claridad, no solo los aspectos que han favorecido la implementación del MIPG en sus entidades, sino también aquellas limitaciones y dificultades que han observado.

Como resultado, se han logrado identificar buenas prácticas que adelantan las entidades tanto en la implementación, como en el proceso de reporte para la medición del desempeño institucional. Por otra parte, se determinaron diversas dificultades de carácter institucional, en particular, dadas por plantas de personal pequeñas o escasos recursos para atender los lineamientos exigidos. Esto ha permitido que se tenga una perspectiva más amplia para la actualización del modelo en la que se incluyan criterios diferenciales que den respuesta al sentir del territorio para hacer del MIPG “un modelo que se adapte a las realidades y no que sean las realidades las que se deban adelantar al modelo”.

- Ajuste en el diseño de las políticas con enfoque diferencial: articulación interinstitucional por parte de los líderes de las políticas de gestión y desempeño con el fin de tener en cuenta las realidades específicas de cada territorio, para construir políticas que faciliten a las entidades el desarrollo de su gestión y desempeño institucional.
- Estrategias de capacitación y sensibilización en el territorio: una vez se cuente con una propuesta consolidada y aprobada por el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, se diseñará un plan de capacitación y sensibilización que contribuirá de manera significativa en la comprensión del enfoque diferencial y para la aplicación del modelo.
- Promoción de la participación de los grupos de valor: el enfoque diferencial estará en constante validación por parte de los grupos de valor, quienes tendrán la oportunidad permanente de indicar tanto a Función Pública, como a los demás líderes de política las mejoras que se deberán incorporar de manera continua para el éxito de la implementación del modelo.

La actualización del modelo atenderá tres premisas fundamentales: proximidad, adaptabilidad y participación. La proximidad implica que el modelo de gestión institucional deberá acercarse a las realidades de los grupos de valor de los distintos contextos territoriales; la adaptabilidad significa que las políticas de gestión y desempeño deben ser flexibles de acuerdo con las realidades locales; finalmente, la participación involucra diversos espacios donde los grupos de valor expresen sus necesidades y su voz incida en la toma de decisiones.



En consecuencia, la actualización del modelo debería resultar en una mejora significativa en la gestión y el desempeño institucional tendiente a optimizar la calidad de vida de los diferentes grupos de valor, mediante un acceso más equitativo, inclusivo y oportuno a los servicios ofrecidos por las administraciones públicas.

Se ha evidenciado que cuando la administración nacional se articula con las administraciones territoriales se cuenta con información que permite potencializar las capacidades institucionales para atender las demandas en materia de política pública orientada a los diversos contextos del país, caracterizados por una rica diversidad cultural, social y ambiental que plantea para las administraciones públicas, retos importantes para la planeación y la gestión. Es esencial adoptar enfoques de gestión que reconozcan y respeten las particularidades de cada entidad. Se espera que con este modelo actualizado, se cuente con administraciones públicas más inclusiva y efectivas que propendan por la dignificación de la relación entre los territorios, su institucionalidad y sus ciudadanías.

La importancia de un modelo con criterios diferenciales ha sido identificada en iniciativas como la que se tuvo en la Mesa Regional Amazónica, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para el diseño de un Modelo de Planeación y Gestión aplicable a los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana.

Sobre este particular, se estableció como meta en el *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*, la identificación, caracterización y apoyo técnico para la implementación de un modelo de planeación y gestión en los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana.

A partir de la Constitución Política de 1991, se generó un hito de gran relevancia nacional al incluir las demandas sociales de los territorios en Colombia, lo que implicó el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y promovió el reconocimiento de la diversidad de los pueblos indígenas, así como su participación política en el país (Osorio Calvo, 2016).

En este contexto, el protagonismo emergente de los pueblos indígenas ha creado un nuevo escenario de acción que redefine la relación entre el Estado y estos pueblos. Aprovechando la apertura del sistema político, así como las acciones que se han encaminado a prevenir su integridad, su cosmovisión, su armonía física,

Se ha evidenciado que cuando la administración nacional se articula con las administraciones territoriales se cuenta con información que permite potencializar las capacidades institucionales para atender las demandas en materia de política pública

espiritual y ambiental, lo que ha facilitado a que los pueblos indígenas promuevan su organización y fortalezcan su identidad étnica. (González, 2010).

En el camino de promover un acercamiento a las realidades del país, se está construyendo un modelo de planeación y gestión que tome como referencia las actividades diarias o cotidianas según los planes de vida⁴ definidos por los pueblos indígenas de esta región Amazónica. La construcción del modelo referido busca definir herramientas de gestión que faciliten el seguimiento de sus compromisos con el Estado, sin desconocer su cosmovisión, así como, atender o gestionar de una manera más eficiente la interacción con las autoridades y comunidades indígenas que contribuyan al cumplimiento de los planes de vida.

La experiencia de las comunidades indígenas es clave para desarrollar soluciones innovadoras y efectivas que promuevan buenas prácticas en la planeación y gestión de las organizaciones en sus territorios

De este modo, se relaciona la pertinencia del modelo con el creciente reconocimiento y promoción de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana y, aún más, con la reciente firma del Decreto 1275 de 2024, por parte del señor presidente Gustavo Petro, que otorga a las comunidades indígenas de Colombia la misma autoridad ambiental que actualmente ejercen las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), esto representa un hito significativo en la búsqueda de una mayor protección de los ecosistemas del país. Este decreto no solo reconfigura la relación entre el Estado y las comunidades indígenas, sino que también señala un cambio paradigmático en la gestión ambiental en Colombia, especialmente en un contexto global donde la biodiversidad y la sostenibilidad son temas críticos.

Las comunidades indígenas, con sus conocimientos ancestrales y su profunda conexión con la tierra, poseen un entendimiento único de los ecosistemas que habitan. Su participación activa en la gestión ambiental no solo promueve la justicia social, sino que también es fundamental para la conservación efectiva de la biodiversidad como lo mencionó el presidente de la República, (...) “que estas comunidades han mantenido el equilibrio con la naturaleza a lo largo de los siglos, lo que se convierte en

⁴ Entiéndase como un instrumento autónomo de planificación para las comunidades resguardas bajo un título de propiedad colectiva. (DNP, 2019)



un recurso valioso en un momento en que la crisis climática es más apremiante que nunca”. (Nodal, 2024)

Lo anterior es un claro ejemplo de que la experiencia de las comunidades indígenas es clave para desarrollar soluciones innovadoras y efectivas que promuevan buenas prácticas en la planeación y gestión de las organizaciones en sus territorios, susceptibles de integrarse en una propuesta de modelo aplicable para estas comunidades. Este modelo de gestión presenta estrategias para la implementación diferencial de las políticas asociadas a él, sin desconocer la reglamentación vigente y el tiempo que se ha invertido en su adopción.

A manera de conclusión, en este artículo se refleja el trabajo adelantado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, así como los esfuerzos de las administraciones públicas nacionales y territoriales en el diseño, la implementación y mejora del modelo, que da cuenta de la pertinencia que tienen los procesos de la gestión institucional en el logro de los propósitos fundamentales de las entidades públicas con miras a cumplir los fines del Estado Social de Derecho. También queda como reflexión la urgente necesidad de que las instituciones, las ciudadanías, los servidores públicos y los equipos directivos sean corresponsables en la apropiación del MIPG para que sea parte de la esencia y la naturaleza de las administraciones públicas.

Referencias

- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
<http://funcionpublica.gov.co/documents/418537/37742455/constitucion-politica-de-colombia-91.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP].(2018).*Control social a la gestión pública*. Bogotá
[82bcadf5-703c-af35-3281-7db1cda5666d](https://www.funcionpublica.gov.co/consultas/2018/08/28/82bcadf5-703c-af35-3281-7db1cda5666d)
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP].(2023). *Manual operativo del modelo Integrado de Planeación y Gestión*.
http://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/2003-03-21_Manual-operativo_migp_pdf/dbe560cc-e81d_bd7b23f-075184e029c6?_af=1679509602732
- Decreto 1275 de 2024. (2024, 15 de octubre). “Por el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades” Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica [DAPRE]. Diario oficial (s.f.)
[DECRETO 1275 DE 15 DE OCTUBRE DE 2024.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/consultas/2024/10/15/DECRETO_1275_DE_15_DE_OCTUBRE_DE_2024.pdf)
- Decreto 2740 de 2001. (2001, 19 de diciembre). Derogado por el art.19, Decreto Nacional 3622 de 2005. “Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el capítulo cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al sistema de desarrollo administrativo”. Presidencia de la República. Diario oficial No 44659 de 2001.
[Decreto 2740 de 2001 - Gestor Normativo - Función Pública](https://www.funcionpublica.gov.co/consultas/2001/12/19/Decreto_2740_de_2001_-_Gestor_Normativo_-_Funcion_Publica)
- Decreto 2740 de 2001, (2004, 9 de diciembre). Modificado por el Decreto Nacional 4485 de 2009. Derogado por el Decreto 1083 de 2015 “Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública. Presidencia de la República. Diario Oficial No 45761.
[Decreto 4110 de 2004 - Gestor Normativo - Función Pública](https://www.funcionpublica.gov.co/consultas/2004/12/09/Decreto_4110_de_2004_-_Gestor_Normativo_-_Funcion_Publica)
- Decreto 4485 de 2009. (2009,18 de noviembre). (Compilado por el decreto 1083 de 2015). “Por medio de la cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública”. Presidencia de la República. Diario Oficial No 47.538.
[Decreto 4485 de 2009 - Gestor Normativo - Función Pública](https://www.funcionpublica.gov.co/consultas/2009/11/18/Decreto_4485_de_2009_-_Gestor_Normativo_-_Funcion_Publica)
- Decreto 3622 de 2005. (2005 10 de octubre). Derogado por el art. 9, Decreto Nacional 2482 de 2012. “Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el Capítulo Cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema de Desarrollo Administrativo”. Presidencia de la República. Diario Oficial. No. 46059.
[Gestor Normativo](https://www.funcionpublica.gov.co/consultas/2005/10/10/Gestor_Normativo)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Lineamientos para la elaboración de plan de vida en comunidades indígenas*.
https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=249&Itemid=31

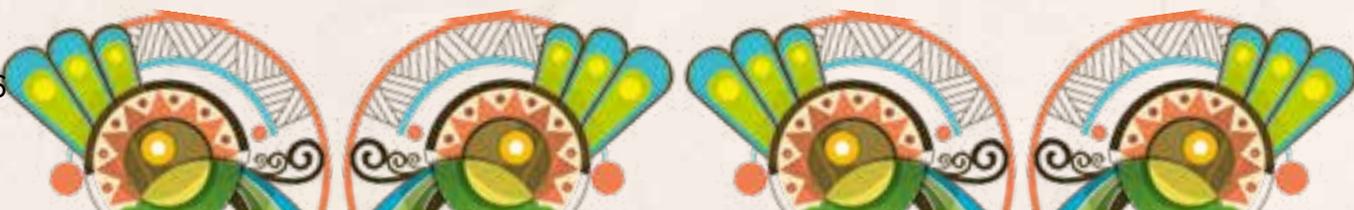


- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020). *Kit de asociatividad territorial*.
<https://asociatividad.dnp.gov.co/preguntas-frecuentes/que-es-un-esquema-asociativo-territorial>
- González, C. (2010). *Naturaleza política y acciones colectivas de los movimientos sociales, un emblemático caso de movilización indígena*. Grupo de Análisis Político de la Universidad Sergio Arboleda.
- Ley 19 de 1958. (1958,18 de noviembre). “Sobre reforma administrativa” Congreso de la República. Diario oficial No 29835.
[Ley 19 de 1958 - Gestor Normativo - Función Pública](#)
- 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.” Senado de la República. Diario oficial No 43464 30.
[Ley 489 de 1998 - Gestor Normativo - Función Pública](#)
- Ley 872 de 2003. (2002, 8 de diciembre). “Por el 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 45418.
[Ley 872 de 2003 - Gestor Normativo - Función Pública](#)
- Ley 87 de 1993. (1993, 29 de noviembre). “Por el cual se establecen normas para el Ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No 41.120.
[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_0087_1993\]](#)
- Ley 1753 de 2015. (2015, 9 de junio). “Los artículos no derogados expresamente por los planes de desarrollo posteriores o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior>Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Senado de la República. Diario oficial No 49.583.
[Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY_1753_2015\]](#)
- Nodal (2024). *Comunidades indígenas:Nuevos guardianes del medio ambiente*
<https://www.nodal.am/2024/10/colombia-gustavo-petro-formo-un-decreto-que-reconoce-a-los-pueblos-indigenas-como-autoridades-aminetales/>
- Osorio Calvo, C. (2016). *Autonomía indígena y democracia en Colombia*. Revista El Ágora USB. Bogotá.
[Autonomía Indígena y democracia en Colombia](#)
- Resolución 0005 de 2024. (2024,7 de enero). “Por la cual se adopta la metodología para la identificación de tipologías de entidades territoriales orientada al reconocimiento de capacidades y se determinan las tipologías para la vigencia 2024”. Departamento Nacional de Planeación. DNP. Diario oficial (sf).
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/1.Resolucion0005de2024.pdf





Función Pública





Desarrollo socioeconómico de las madres cabeza de hogar víctimas del conflicto armado

Iraida Inés Julio Acosta

Funcionaria de la Rama Judicial

Abogada de la Universidad de Medellín y Especialista en Derecho Administrativo de la Institución Universitaria Americana

Correo: ijulioa@cndj.gov.co.

Yiseth Paola Ospino Julio

Estudiante de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Libre, Seccional

Barranquilla Integrante del Semillero de Investigación Género, Violencia y Sociedad.

Correo: yisethp-ospinoj@unilibre.edu.co.



Introducción

Las mujeres madres cabeza de hogar han sido uno de los grupos más vulnerables en el conflicto armado colombiano, enfrentando desplazamiento forzado, violencia de género, pérdida de seres queridos y la destrucción de sus medios de vida. Estas mujeres, al convertirse en el principal sostén de sus familias, han asumido responsabilidades adicionales en un contexto de alta precariedad y limitadas oportunidades económicas, además del poco acceso a recursos, educación y empleo adecuado que agrava aún más su situación, haciéndolas susceptibles a la pobreza y la exclusión social.

Las mujeres madres cabeza de hogar han sido uno de los grupos más vulnerables en el conflicto armado colombiano, enfrentando desplazamiento forzado, violencia de género, pérdida de seres queridos y la destrucción de sus medios de vida

El tema de la situación laboral de las mujeres en situación de desplazamiento es central, ya que existen problemáticas como el poco acceso a nuevos trabajos, lo cual produce que estas mujeres se enfrenten al gran reto de buscar cómo generar ingresos económicos para responder por sus familias. (Rico, 2019, p.5)

En este escenario, frente a la necesidad de desarrollar estrategias que promuevan su empoderamiento y resiliencia a largo plazo, el desarrollo socioeconómico constituye una herramienta fundamental para la superación de las madres cabeza de hogar víctimas del conflicto armado, permitiéndoles mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Es por ello que las mesas de concertación emergen como un mecanismo clave para promover la participación activa y la inclusión de estas mujeres en la formulación y ejecución de políticas públicas que respondan a sus necesidades específicas mediante “un espacio privilegiado que fortalece

el diálogo y la comunicación entre la población vulnerable y los responsables de limitar su incremento” (Guillen, 2022, p. 11), todo ello en aras de construir estrategias efectivas de desarrollo y empoderamiento.

A través del enfoque participativo, se busca no solo mitigar los efectos del conflicto armado, sino también ofrecer a las madres cabeza de hogar las herramientas necesarias para alcanzar una mayor autonomía económica y social. Con base en lo anterior, la presente investigación se propone analizar cómo el desarrollo socioeconómico, mediado por las mesas de concertación, puede convertirse en una fuente de superación y resiliencia para las madres cabeza de hogar víctimas del conflicto armado, contribuyendo así al fortalecimiento de sus derechos y a la construcción de una sociedad más equitativa desde la relación ciudadano-administración pública.



Madre cabeza de hogar como sujeto de especial protección

La categoría de sujetos de especial protección hace referencia inicialmente a “aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva” (Sentencia T 167 de 2011). Se resalta que “entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza” (Sentencia T 167 de 2011).

Así entonces, se presenta una dicotomía en la cual, por una parte, la Constitución Política de Colombia (1991) estableció el principio de igualdad y no discriminación, reconociendo que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación [...]” (art. 13). Sin embargo, también se hace énfasis en que:

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Constitución Política, 1991, art. 13)

Así, esta figura se refuerza mediante afirmaciones aristotélicas tales como: “... parece que la justicia consiste en igualdad, y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa; y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales”. (Aristóteles, 1280^a, 11-14). En consecuencia, se estableció la importancia de la justicia como principio de igualdad, pero reconoce que esta igualdad no debe aplicarse de manera uniforme a todos, sino de acuerdo con las circunstancias y características particulares de cada individuo. En razón a ello, el principio constitucional de igualdad y “discriminación positiva” ha sido la base para la creación de un marco normativo que busca que la igualdad ante la ley no sea un concepto abstracto, sino una realidad tangible que proteja a aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como es el caso de las madres cabeza de familia, quienes han sido caracterizadas de la siguiente manera:

Es Mujer Cabeza de Familia, quien, siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar. (Ley 82 de 1993, art. 2)

La ley reconoció que estas mujeres desempeñan un papel sustancial en la sociedad y, además, estableció medidas específicas para mejorar su calidad de vida tales como “mecanismos de protección especial para el acceso a educación de los hijos, el desarrollo empresarial, el acceso a vivienda y la afiliación a seguridad social” (Estrada, 2023, p. 14), resaltando su derecho a recibir ayuda estatal para superar las barreras que enfrentan.

La Constitución Política (1991) consagra la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres, y establece que “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia” (art 43). Este mandato constitucional “dispone que es obligación del Estado amparar de forma especial a la mujer cabeza de familia” (Cifuentes & Rubio, 2023, p. 9), mediante la implementación de políticas públicas y programas que faciliten la participación plena de las madres cabeza de hogar en la vida económica, social y política del país, y que les permitan superar las barreras que impiden su desarrollo integral.

Por su parte, la Corte Constitucional también ha desarrollado una jurisprudencia robusta en torno a la protección especial de las madres cabeza de hogar, señalando principalmente que estas mujeres se encuentran en una situación de debilidad manifiesta debido a la carga adicional de responsabilidades familiares y a las limitaciones en el acceso a oportunidades laborales y educativas. En consonancia con esto, la Corte se pronunció sobre cómo acreditar la condición de madre/padre cabeza de familia:

La condición de padre o madre cabeza de familia se acredita cuando la persona (i) tiene la responsabilidad permanente de hijos menores o personas incapacitadas para trabajar, (ii) no cuenta con la ayuda de otros miembros de la familia y (iii) su pareja murió, está ausente de manera permanente o abandonó el hogar y se demuestra que esta se sustrae del cumplimiento de sus obligaciones, o cuando su pareja se encuentre presente pero no asuma la responsabilidad que le corresponde por motivos como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental. (Sentencia T 003 de 2018).

A partir de esos criterios, se resalta que las madres cabeza de hogar enfrentan múltiples desafíos, como la responsabilidad exclusiva del cuidado y sustento de sus hijos, la precariedad laboral, la falta de acceso a servicios de salud,



educación y vivienda digna, y en muchos casos, la violencia y discriminación de género; dificultades que se ven exacerbadas en contextos de pobreza y conflicto armado, donde las mujeres no solo deben lidiar con las secuelas del conflicto, sino también con la falta de apoyo institucional y comunitario. Se reafirma que “las mujeres cabeza de familia se ubican en un estado de salvaguarda reforzada, porque su condición de mujeres cabeza de hogar así lo amerita y porque su naturaleza de mujer la ubica en una doble situación de marginamiento” (Carreño-Bustamante et al., 2017, p. 60).

Finalmente, se destaca que la protección manifestada hacia este grupo poblacional se fundamenta en principios de igualdad y no discriminación, así como en el mandato del Estado de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. En razón a ello, a través de la jurisprudencia constitucional y de diversas normativas, el marco jurídico colombiano busca garantizar los derechos de estas mujeres y promover condiciones que les permitan superar las barreras que enfrentan, asegurando su desarrollo integral y el de sus familias.

Se resalta que las madres cabeza de hogar enfrentan múltiples desafíos, como la responsabilidad exclusiva del cuidado y sustento de sus hijos, la precariedad laboral, la falta de acceso a servicios de salud, educación y vivienda digna, y en muchos casos, la violencia y discriminación de género

Participación ciudadana a través de las mesas de concertación

En principio, se debe destacar que las mesas de concertación buscan asegurar que las voces de todos los sectores de la sociedad, especialmente de los más vulnerables, sean escuchadas y tenidas en cuenta en la formulación de políticas públicas. Por tal motivo, en contextos de postconflicto, donde la desconfianza hacia las instituciones es alta y la cohesión social está debilitada, las mesas de concertación ofrecen un espacio para reconstruir la confianza y promover la participación ciudadana activa, de esta manera, “se busca promover sinergias para generar confianza entre los actores y las instituciones alrededor del proceso, fortalecer la participación y la información en torno al proceso, de tal forma que los actores involucrados se informen y se hagan partícipes de los espacios de diálogo deliberativo” (Miniambiente, 2023, p. 5).

Con esto se asegura también que respondan verdaderamente a las necesidades y prioridades locales.

De acuerdo con su eficaz funcionamiento, estas mesas suelen estar compuestas por representantes del Gobierno local y nacional, organizaciones no gubernamentales, líderes comunitarios, miembros de la comunidad local, sector privado e instituciones académicas y de investigación. Las reuniones periódicas de las mesas de concertación se centran en la discusión de problemas específicos, la formulación de estrategias y la toma de decisiones consensuadas. Por ello resulta indispensable que estos espacios sean accesibles e inclusivos, garantizando que todos los participantes, especialmente las mujeres madres cabeza de hogar, tengan la oportunidad de contribuir y ser escuchados.

Un caso de éxito de las mesas de concertación como herramienta para el desarrollo socio económico, son las que se realizan con víctimas del conflicto armado, en las que estas expresan sus necesidades y participan en la formulación de políticas de reparación y reconciliación, lo cual no solo permite en las víctimas influir en las decisiones que les afectan directamente, sino que también pueden contribuir a la construcción de paz al promover la justicia y la reparación.

Las mesas de participación de víctimas buscaron ser espacios de concertación y trabajo conjunto con las entidades gubernamentales para el desarrollo y seguimiento de la política pública de víctimas. La implementación de este sistema de participación se dio con el apoyo de actores provenientes de la cooperación internacional que habían trabajado anteriormente en apoyo a la población desplazada, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (Paredes, 2020, p. 5)

Si bien, las mesas de concertación han constituido un notable avance en cuestión de participación ciudadana en la administración pública, también es necesario implementar estrategias de sostenimiento y potencialización. Por ejemplo, fortalecer la capacitación de los participantes (sean funcionarios o ciudadanos), garantizar plenamente la inclusión de todos los sectores de la comunidad, con especial énfasis en los grupos más vulnerables y, sobre todo, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. Todo lo anterior implica asegurar que las decisiones tomadas en las mesas de concertación se implementen de manera efectiva y que haya mecanismos para monitorear y evaluar su impacto.



Estrategias de superación y emprendimiento

A pesar de los múltiples desafíos significativos que han permeado su vida diaria, derivados tanto de su responsabilidad como principales sostenedoras de sus familias como de los efectos devastadores del conflicto, a través de las políticas públicas implementadas en razón a las mesas de concertación, muchas de estas mujeres han desarrollado estrategias de superación y emprendimiento que no solo les permiten salir adelante, sino adicionalmente transformar sus realidades y las de sus comunidades. En aras de promover esa fraternidad comunitaria y participativa, estas estrategias se han basado en la resiliencia, la solidaridad, el acceso a programas de apoyo y la capacidad de innovar y adaptarse a nuevas circunstancias.

Las madres cabeza de hogar a menudo se enfrentan a limitaciones en términos de educación formal, lo que puede restringir sus oportunidades laborales, sin embargo, diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han desarrollado programas de capacitación y educación para mejorar sus habilidades y competencias. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia, por ejemplo, ofrece cursos técnicos y profesionales gratuitos que permiten a estas mujeres adquirir nuevas habilidades y acceder a mejores oportunidades laborales. Varias ONG han llevado a cabo programas de alfabetización y formación en habilidades básicas, lo que facilita la integración de estas mujeres en el mercado laboral.

Mujeres pertenecientes a comunidades vulnerables de la capital quindiana son formadas por el SENA en elaboración de productos de aseo y limpieza, aseo personal, cosmética y estética, con el objetivo de crear nuevos emprendimientos. Estas mujeres, 22 en total y quienes en su mayoría son madres cabeza de familia, trabajadoras informales y desplazadas por la violencia, buscan a través de estas capacitaciones crear ideas de negocio que brinden el sustento para sus familias. (SENA, 2023)

Las madres cabeza de hogar a menudo se enfrentan a limitaciones en términos de educación formal, lo que puede restringir sus oportunidades laborales, sin embargo, diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han desarrollado programas de capacitación y educación para mejorar sus habilidades y competencias

El emprendimiento comprende una vía fundamental para la superación de las madres cabeza de hogar víctimas del conflicto armado, pues, “a pesar de los múltiples desafíos de carácter multidimensional que ha enfrentado la mujer, el emprendimiento es un factor determinante que le ha permitido ganar un espacio en la sociedad generando empoderamiento y reconocimiento social” (Gutiérrez et al., 2022, p. 7). Muchas de estas mujeres a través de lo discutido en las mesas de concertación han podido materializar con ayuda de programas gubernamentales sus emprendimientos, encontrando en ellos una forma de generar ingresos de manera independiente, aprovechar así sus talentos y habilidades, que se han ido fortaleciendo mediante incentivos de programas ofertados por el Gobierno nacional.

El programa Familias en su Tierra es una iniciativa de Prosperidad Social que busca mejorar las condiciones socioeconómicas de los hogares víctima de desplazamiento forzado que han retornado o han sido reubicados en zonas rurales del país. Ofrece actividades de formación y acompañamiento técnico, y entrega incentivos en especie y monetarios, para fortalecer los conocimientos y habilidades de los participantes. El programa promueve la integración social y comunitaria, la producción de alimentos para autoconsumo, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la vivienda y la generación o fortalecimiento de proyectos productivos. (Prosperidad social, 2023)

Los proyectos de emprendimiento pueden variar desde pequeños negocios de venta de alimentos, artesanías, confecciones, hasta servicios de cuidado y belleza. El acceso a microcréditos y financiamiento ha sido fundamental para el desarrollo de estos emprendimientos. Por ello instituciones como Bancamía y la Fundación WWB Colombia ofrecen microcréditos y asesoría financiera para ayudar a estas mujeres a iniciar y sostener sus negocios. Incluso, teniendo en cuenta las consecuencias económicas que conllevó la pandemia COVID 19, se tomaron ciertas medidas para que las emprendedoras pudiesen reactivar sus emprendimientos.

En este contexto y ante la importancia de apoyar este tipo de negocios, la Fundación WWB (FWWB) Colombia diseñó e implementó un plan de acción para atender las necesidades de la población emprendedora de subsistencia del Valle del Cauca con miras a su reactivación económica, llamado Plan Reactíivate (PR). (Jiménez et al., 2023, p. 149)

Se destaca que las experiencias traumáticas vividas durante el conflicto armado pueden tener efectos profundos en su salud mental y emocional, lo que afecta su capacidad para desarrollar proyectos de vida sostenibles. Es por ello que, diversas organizaciones, tanto nacionales como internacionales, ofrecen servicios de apoyo psicológico y emocional para ayudar a estas mujeres a procesar sus experiencias y fortalecer su resiliencia.



El PAPSIVI es un conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias que le permite a los diferentes actores atender los impactos psicosociales y los daños en la salud física y mental de las víctimas ocasionados por o en relación con el conflicto armado, en los ámbitos individual, familiar y comunitario (incluido en éste los sujetos de reparación colectiva), con el fin de mitigar su sufrimiento emocional, contribuir a la recuperación física y mental y a la reconstrucción del tejido social en sus comunidades. (Minsalud, 2024)

La Ley 1448 de 2011 también estableció un marco para la reparación integral de las víctimas del conflicto, que incluyó medidas específicas para mujeres y madres cabeza de hogar, y contempla la restitución de tierras, indemnizaciones económicas, atención psicosocial y acceso prioritario a programas de vivienda y educación.

En este escenario surge la Ley 1448 de 2011, que se reconoce como un avance importante en el reconocimiento del enfoque diferencial de género de un sector excluido e invisibilizado como han sido las mujeres rurales, ya que son las que han padecido en carne propia todos los impactos de la guerra, que se manifiestan en violencia sobre sus cuerpos, su vida, su familia y su entorno. (Arango, 2021, p. 2)

En el ámbito rural, las estrategias de superación también comprenden la agroecología y la producción sostenible, ya que muchas madres cabeza de hogar en zonas rurales han optado por la agricultura ecológica como una forma de sustento, lo cual no solo les permite generar ingresos, sino también contribuir a la conservación del medio ambiente y la seguridad alimentaria de sus comunidades. Otro aspecto a potenciar son las habilidades, conocimientos y aptitudes tecnológicas

Es importante considerar el desarrollo de competencias digitales que posibiliten el acceso a la información como estrategia fundamental para el desarrollo integral de las personas; y hablando de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia, les brinde la posibilidad de contar con espacios de trabajo que propicien la transformación de sus entornos a través de una propuesta que dirija su atención al uso de las TIC en su día a día. (Barajas y Rodríguez, 2021, p. 11)

Es valioso recordar que el acceso a internet y la formación en competencias digitales les ha permitido explorar nuevas formas de emprendimiento y empleo, como el comercio electrónico y el teletrabajo. Programas de alfabetización digital y acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son esenciales para reducir la brecha digital y empoderar a estas mujeres en un mundo cada vez más conectado.

Conclusiones

El desarrollo socioeconómico se ha demostrado como un mecanismo esencial para la superación de las madres cabeza de hogar víctimas del conflicto armado en Colombia. Por eso a través de iniciativas que promueven la capacitación, el acceso al empleo y el apoyo financiero, estas mujeres han podido mejorar significativamente su calidad de vida y alcanzar una mayor autonomía económica. De igual modo, las mesas de concertación han desempeñado un papel sustancial en este proceso, proporcionando un espacio inclusivo donde las voces de las madres cabeza de hogar son escuchadas y valoradas en la toma de decisiones.

La participación en las mesas de concertación ha permitido a estas mujeres expresar sus necesidades y prioridades, además de influir directamente en la formulación y ejecución de políticas públicas, lo cual ha fortalecido el sentido de comunidad y solidaridad, creando redes de apoyo, que son vitales para la resiliencia en contextos de postconflicto. Además, las mujeres, al sentir que sus voces son escuchadas y que sus preocupaciones son atendidas, experimentan un aumento en su autoestima y en su sentido de pertenencia a la comunidad.

La participación en las mesas de concertación ha permitido a estas mujeres expresar sus necesidades y prioridades, además de influir directamente en la formulación y ejecución de políticas públicas, lo cual ha fortalecido el sentido de comunidad y solidaridad

La implementación de programas de formación técnica y profesional a través de políticas públicas inclusivas ha sido especialmente efectiva, ya que ha contribuido al mejoramiento de las competencias laborales de las mujeres y al fortalecimiento de su autoestima y sentido de capacidad personal. En este sentido, la capacitación en habilidades técnicas y profesionales no solo prepara en sí misma a la mujer para acceder a empleos mejor remunerados, sino que también les proporciona las herramientas necesarias para iniciar y gestionar sus propios negocios, alcanzando así una mayor independencia y estabilidad financiera.

El acceso a microcréditos y subvenciones ha facilitado la creación y expansión de emprendimientos, lo que ha contribuido a la estabilidad económica de las madres cabeza de hogar y al desarrollo de sus comunidades. Los microcréditos también, al proporcionar capital inicial a tasas de interés bajas y con condiciones favorables, han permitido a las mujeres invertir en pequeñas empresas que pueden generar ingresos sostenibles. Adicionalmente, las subvenciones y otros tipos de apoyo financiero se han empleado en proyectos comunitarios que benefician a toda la comunidad, lo que ha supuesto la creación



de empleo y mejora de la infraestructura local, además de fortalecer la situación económica de las madres cabeza de hogar y contribuir al desarrollo económico y social de la comunidad en general.

Al promover la participación activa y la colaboración entre diversos actores, estas mesas contribuyen a la construcción de una sociedad más inclusiva, sin embargo, es necesario abordar desafíos como la falta de recursos financieros y humanos para contribuir al fortalecimiento de estos espacios y así asegurar su sostenibilidad y efectividad a largo plazo.



Referencias

- Arango, A. (2021). Mujeres rurales colombianas como grupo vulnerabilizado en el marco de la ley de víctimas y restitución de tierras ley 1448 de 2011. *Revista Universitas*.
<https://doi.org/10.20318/universitas.2022.6584>
- Aristóteles. *La Política*. Gredos.
- Barajas, S y Stephany, A. (2021). Modelo de alfabetización digital para desarrollar competencias digitales en mujeres víctimas del conflicto armado. *Universidad Francisco José de Caldas*.
- Carreño-Bustamante, M.T., González Carreño, V. y Gallego-Henao, L.E. (2017). Empoderamiento de mujeres cabeza de familia, un reto social. *Revista Jurídicas*, 14 (2), 46-62.
<https://doi.org/10.17151/jurid.2017.14.2.4>
- Cifuentes, A y Rubio, L. (2023). El reconocimiento de la mujer cabeza de familia como sujeto de especial protección constitucional en Colombia: un análisis de su evolución desde la legislación y la jurisprudencia. *Repositorio Universidad Libre*.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Estrada, V. (2023). Protección social y equidad de género en Colombia: una mirada al marco normativo (1990-2014). *Gerencia Y Políticas De Salud*, 22.
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.rgps22.pseg>
- Guillen, L. (2022). Concertación y gestión de la convivencia en el distrito de Pinto Recodo, Lamas – 2022. *Universidad César Vallejo*.
- Gutiérrez, D., Flórez, A.M, Castro, M.A. y Laverde, C.A. (2022). Modelo sistémico de innovación social desde estrategias de emprendimiento, para mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad en las ciudades de Armenia, Bogotá, Bucaramanga e Ibagué. *Revista Punto de Vista*. 13(20), 5-17.
<https://doi.org/10.15765/pdv.v13i20.3445>
- Jiménez, D.A., Zarama, L.A., Urbano, J.C., Girón, D., Castillo, E., Barberán, A.M., Pretel, A.J. y Cortés, E. (2023). Entre la reinención y la reactivación: el caso del Plan Reactívale Fundación WWB Colombia como estrategia de recuperación económica enfocada en emprendimientos por necesidad. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 93, 139-176.
<https://doi.org/10.13043/DYS.93.4>
- Ley 82 de 1993. (1993, 3 de noviembre). “Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia”. Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No. 41.101.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0082_1993.html
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Minambiente]. (2023). Guía metodológica para el desarrollo de las mesas de pedagogía de la fase de concertación.
https://pisba.minambiente.gov.co/images/Fases/Guia_Mesas_de_Pedagogia.pdf



- Ministerio de Salud y Protección Social [Minsalud]. (2024). *Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – PAPSIVI*.
<https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/promocion-social/Victimas/Paginas/papsivi.aspx>
- Paredes, V. (2020). Una experiencia de justicia transicional transformadora desde abajo. Las contribuciones de OIM a la participación de las víctimas de Pasto. *Reflexión Política* 22(44), pp. 98-109.
<https://doi.org/10.29375/01240781.3825>
- Prosperidad social. (2023). *Familias en su Tierra*.
<https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/inclusion-productiva/familias-en-su-tierra-fest/>
- Rico, M. (2019). Aspectos socioeconómicos de mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento del municipio de Soacha. *Universidad Externado*.
- Sentencia T 167/11 (2011, 11 de marzo). Corte Constitucional de Colombia. (Juan Carlos Henao Pérez, M.P).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-167-11.htm>
- Sentencia T 003/18 (2018, 25 de enero). Corte Constitucional de Colombia. (Cristina Pardo Schlesinger, M. P).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-003-18.htm>
- SENA. (21 de abril de 2023). *Madres cabeza de familia, trabajadoras informales y desplazadas por la violencia se forman para crear empresa en Armenia*. Noticias SENA.
<https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=6443>





Función Pública





Género y trabajo: una perspectiva legal y social de la brecha salarial de género en Colombia

Jaissa Daviana Barrera Liñán

Estudiante de Derecho de la Universidad del Magdalena e integrante del Semillero de investigación Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

María Fernanda Chavarro Tesillo

Estudiante de Derecho de la Universidad del Magdalena e integrante del Semillero de investigación Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Rosibel Yiseth González Jiménez

Estudiante de Derecho de la Universidad del Magdalena e integrante del Semillero de investigación Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Maite Rocío Cañate Barreneche

Docente de planta de la Universidad del Magdalena y Semillero de investigación Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Abogada y Magíster en Derecho del Trabajo de la Seguridad Social
Correo electrónico: maitecanate@gmail.com



Introducción

La brecha salarial de género es un fenómeno global arraigado en construcciones sociales y culturales que perpetúan la discriminación y limitan las oportunidades de las mujeres. A pesar de la existencia de marcos normativos destinados a promover la igualdad de género en el ámbito laboral, la disparidad entre estos y la realidad laboral del país plantea obstáculos en términos de implementación y garantías de los derechos laborales de las mujeres.

La investigación estudia la suficiencia y eficacia de la normativa en materia de derecho del trabajo para reducir la brecha salarial de género en Colombia y aplicar el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Para

ello, se analizarán las leyes y normativas nacionales e internacionales relacionadas con esta problemática, se examinarán las cifras de brecha salarial en Colombia y se identificarán los factores determinantes que influyen en esta disparidad, inclusive sus implicaciones socioculturales.

La brecha salarial de género es un fenómeno global arraigado en construcciones sociales y culturales que perpetúan la discriminación y limitan las oportunidades de las mujeres

Contexto teórico de la brecha salarial por razón de género

En el ámbito laboral, los estereotipos de género constituyen una fuerte discriminación laboral y económica hacia las mujeres que perjudica su desarrollo profesional. Para Abadía (2005) esta situación se refleja cuando, a pesar de contar con la misma capacidad, formación y experiencia que los hombres, reciben un trato inferior en la contratación, acceso a una ocupación, ascensos, salario o condiciones de trabajo. Esto constituye un sesgo disfrazado que obliga a la mujer a tener ingresos y pensiones más bajos, pero no representa ninguna condición desfavorable para el hombre, al contrario, resalta su posición superior y aumenta las brechas entre ambos.

De acuerdo con lo anterior, surgen las brechas salariales, concepto que según ONU Mujeres (s.f.) alude a la diferencia entre el salario de los hombres y mujeres. Al respecto Cerquera et al. (2020) explica que el ingreso que reciben las personas en función de sus trabajos depende de las características del individuo, del



empleador, de la normativa y del mercado laboral, que no es fijo y permanente para todos. Sin embargo, cuando esa variabilidad del salario no está explicada en las capacidades físicas y mentales de la persona, sino que depende del género o la raza, produce una discriminación salarial.

La razón de la brecha salarial es de orden social y cultural, por lo cual necesita una intervención de leyes y políticas públicas que ataquen de raíz la diferenciación económica estructural dentro de la sociedad y enfocarse en disminuir los factores socioculturales que influyen en la brecha (Mayer y Cordourier, 2001).

Es fundamental emplear una perspectiva de género en la construcción y aplicación de las leyes para abordar esta problemática, entendida como una herramienta esencial para comprender como se generan y reproducen las relaciones de discriminación, desigualdad y subordinación de la mujer, y qué medios ofrece para transformar esas condiciones (Miranda-Novoa, 2012).

Marco normativo sobre la igualdad de remuneración en Colombia

Convenios y tratados internacionales

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de Naciones Unidas (ONU), reconoce la igualdad de género como un elemento esencial para que las naciones alcancen un futuro próspero e inclusivo. En particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8.5, enfatiza en la importancia de garantizar el empleo pleno y productivo, un trabajo decente y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor para todas las personas, y compromete al Estado colombiano al diseño e implementación de acciones que permitan alcanzar dicho objetivo (ONU, 2015).

La Organización Mundial del Trabajo (OIT) ha expresado que las brechas de género en el mundo laboral “retardan la reducción de la desigualdad y el logro de la justicia social, y socavan el mandato de la OIT que, desde su constitución (1919), incorpora el reconocimiento del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor”. A través del mencionado principio se busca poner fin a la discriminación en materia de remuneración para alcanzar la igualdad de género.

En línea con su mandato de promover la igualdad, la OIT adoptó el Convenio No. 100 sobre igualdad de remuneración, ratificado por Colombia en 1963, que busca garantizar que hombres y mujeres reciban igual remuneración por un trabajo de igual valor, sin discriminación de género. Para cumplir con este convenio, los Estados miembros deben promover políticas que fomenten la igualdad salarial, eliminar prácticas discriminatorias en la fijación de salarios y sensibilizar sobre la importancia de este principio en todos los niveles de la sociedad (OIT, 1951).

La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW) pretende promover la igualdad de género y eliminar la discriminación contra las mujeres en todas las esferas de la vida, incluido el empleo.

En su art. 11 se establecen disposiciones específicas para garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, enfocadas en asegurar que las mujeres tengan igualdad en la remuneración por un trabajo de igual valor (ONU, 1979).

En Colombia, con base en las disposiciones internacionales y el art. 43 de la Constitución Política (1991) y el art. 143 del Código Sustantivo del Trabajo, se han promulgado leyes en torno a la protección de la mujer, la erradicación de discriminación por razón de género y en específico a la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral

La CEDAW exige a los Estados Parte que adopten medidas para garantizar la igualdad salarial y eliminar cualquier discriminación que contribuya a la disparidad de ingresos entre hombres y mujeres. Estas medidas incluyen la implementación de políticas de igualdad salarial, la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo y la eliminación de estereotipos de género que limitan las opciones laborales de las mujeres.

Legislación nacional sobre igualdad salarial de género

En Colombia, con base en las disposiciones internacionales y el art. 43 de la Constitución Política (1991) y el art. 143 del Código Sustantivo del Trabajo, se han promulgado leyes en torno a la protección de la mujer, la erradicación de discriminación por razón de género y en específico a la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral. Así, la ley 823 del 2003, reconocida

como la ley de igualdad de oportunidades para las mujeres y que marcó el precedente para las demás disposiciones en relación, estableció un marco legal destinado a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y privada.



Una de las disposiciones más relevantes en materia de derecho del trabajo es el art 5 de la Ley 823 de 2003, modificado por el art. 3 de la Ley 2117 de 2021, donde se estableció cuáles son las conductas que se consideran discriminatorias dentro de cualquier ambiente de trabajo y se determinaron acciones para promover la generación de ingresos en condiciones de igualdad.

Ahora, si bien, las conductas discriminatorias y las acciones que buscan promover el acceso y estabilidad de las mujeres en el empleo son detalladas, la ley queda obsoleta porque no contiene sanción alguna por la ejecución de actuaciones discriminatorias ni por el incumplimiento en la obligación de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En 2011 se expidió la Ley 1496 que busca garantizar la igualdad salarial y la retribución laboral entre mujeres y hombres y establecer mecanismos para erradicar la discriminación. Dentro de sus disposiciones se proponen dos mecanismos para fijar estándares mínimos que el empleador debe tener presente en la relación laboral con sus trabajadoras: i) la fijación de los factores salariales que deben ser analizados con el propósito de conocer la remuneración correspondiente a cada empleada; y ii) la tipificación de la regla de “a trabajo de igual valor, salario igual”. Esta ley en su art. 4 determinó que el empleador, para la fijación de los salarios, debe tener en cuenta “a) La naturaleza de la actividad a realizar; b) Acceso a las medias de formación profesional; c) Condiciones en la admisión en el empleo; d) Condiciones de trabajo; e) La igualdad de oportunidades y el tratamiento en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación; f) Otros complementos salariales”. A su vez, el art. 7, que modificó el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, consagró expresamente las situaciones en las que se debe aplicar la regla de “trabajo igual, salario igual”; i) al trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, ii) no pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales, iii) Todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación (Ley 1496 de 2011)”.

La mencionada ley en sus artículos 4, 5 y 6 determinó que el Ministerio del Trabajo y la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales son las entidades que ejercerán la función de control, vigilancia y aplicación de las sanciones a las empresas que cumplan con lo dispuesto en la ley. Asimismo, los empleadores deberán llevar un registro de perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y remuneración, discriminando clase o tipo y forma contractual.

La Ley 2117 del 2021, que adiciona las Leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el propósito de promover la igualdad de la mujer en sectores económicos con poca participación femenina, estableció medidas para el acceso a la educación sin estereotipos, a través de la incorporación de mujeres, especialmente cabeza de familia, en sectores productivos con un salario justo para mejorar sus condiciones de vida y reducir la brecha salarial de género. Esta ley trajo como medida la obligación para las empresas de realizar evaluaciones periódicas de sus políticas salariales y de empleo, para identificar posibles disparidades de género y corregirlas. Además, instauró mecanismos para que las trabajadoras y trabajadores puedan denunciar cualquier situación de discriminación salarial que experimenten. Con todo ello, se busca fortalecer la protección de los derechos laborales de las mujeres y fomentar la transparencia en las prácticas de remuneración.

Suficiencia y eficacia del sistema normativo con respecto a las medidas efectivas para reducir brecha salarial de género

Pese al estudio de las leyes mencionadas, la búsqueda de la igualdad y la reducción de la brecha salarial por género no puede limitarse a la expedición y conocimiento de las normas jurídicas que pretendan regular y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en lo relativo al derecho del trabajo, si ese es el fin buscado, entonces tales leyes deberían trascender en su materialización a la realidad a través de enfoques diversos que evidencien no solo la disparidad entre hombres y mujeres sino las diferencias en contextos socioculturales, políticos y económicos que hacen que la brecha entre hombres y mujeres se acreciente. Al respecto Pautassi et al. (2004) afirmaron que la implementación de estas políticas se realizó con un enfoque de género superficial, porque solo se centraron en regular sobre igualdad de oportunidades, educación para combatir los prejuicios sexistas y redes de contención para las mujeres, pero dejaron de lado factores importantes como una reforma profunda a las instituciones laborales y a las empresas del país. Con toda esta legislación se dio lugar a una flexibilización laboral enfocada únicamente en aumentar de forma masiva el número de mujeres al mercado, lo que propició una precarización de sus condiciones de trabajo. Esto significa que, mientras se garantizaba el acceso al trabajo, tanto el salario como la seguridad social eran considerablemente desmejorados por la falta de mecanismos eficientes para implementar la normativa



desarrollada. Como consecuencia, se observó una distancia entre la garantía de estos derechos laborales y la tutela efectiva de cada uno de ellos.

El problema ha radicado en que las normas de naturaleza laboral en su aplicación han favorecido más a los hombres que a las mujeres, y con ello se ha perpetuado la discriminación y se han acrecentado las brechas por razón de género en el mundo del trabajo, incluyendo la diferencia salarial. Así, como lo explicó Federici (2018), la tradición ha estado de acuerdo en la marginalidad del trabajo de las mujeres en la estructura laboral. Según la perspectiva tradicional, las mujeres no sufren por el salario en sí, sino por la ausencia y falta de reconocimiento y protección legal del mismo. Parece que el problema es que las normas laborales han fallado en su intento de llegar a los contextos y necesidades reales de las mujeres, con la doble consecuencia de que las mujeres presumiblemente se mantienen en un estado de desigualdad.

Obviamente, si la realidad que afronta la mujer está fuera de la estructura legal laboral, la lucha para destruir las desigualdades nunca triunfará, y la perpetuación de la brecha de género salarial continuará. La lucha que se ofrece a los no asalariados o a las personas que reciben menor salario por un trabajo de igual valor no es la rebelión contra las desigualdades laborales, sino la pelea por obtener un capital más racionalizado, desarrollado y productivo. “En lo que respecta a las mujeres, no se les ofrece solo el “derecho a trabajar” (esto se ofrece a todos los trabajadores) sino que se les ofrece el derecho a trabajar más, el derecho a estar más explotadas (Federici, 2018)”.

El derecho del trabajo es heredero de las circunstancias históricas, sociales y económicas que existían al momento de su nacimiento y posterior desarrollo como una rama autónoma del derecho a comienzos del siglo XX. Por lo anterior, la protección que ofrece a los trabajadores y a las trabajadoras no es neutra, sino que va asociada a una progresiva marginación y exclusión laboral de la mujer.

Como solución, de acuerdo con la teoría feminista del derecho, García (1992) afirmó que esta disciplina jurídica debe buscar adaptar la legislación, normativas y demás políticas a la realidad de las mujeres en punto de la discriminación salarial por género, orientado hacia la creación de leyes desde un análisis tópico

El problema ha radicado en que las normas de naturaleza laboral en su aplicación han favorecido más a los hombres que a las mujeres, y con ello se ha perpetuado la discriminación y se han acrecentado las brechas por razón de género en el mundo del trabajo

que tenga en cuenta el contexto femenino tanto en el ámbito social como en el jurídico (Jaramillo, 2018). Al respecto la Corte Constitucional mediante sentencia C-410 de 1994 determinó las siguientes reglas jurisprudenciales para promover la igualdad y reducir la brecha de género en asuntos laborales.

I. La igualdad no puede limitarse a la igualdad formal, sino más bien debe propender a crear las situaciones para alcanzar la igualdad real y material entre hombres y mujeres.

II: A pesar de la disminución en la brecha de género se puede notar que en el contexto laboral aún existen limitaciones para la inclusión de la mujer y se puede apreciar en las estadísticas como las mujeres que alcanzan a ingresar al mercado laboral lo hacen con desigualdades en el pago o acceso a puesto de dirección o mando.

III. Una visión absolutamente igualitaria constituye una falsa semejanza y se revela inapropiada para la construcción de un orden justo; el Estado tiene el deber de identificar y neutralizar las circunstancias sociales desiguales que surgen como obstáculo para la igualdad sustancial y es esto lo que amerita la adopción de medidas positivas favorables que propendan por tratar de equilibrar la evidente desigualdad de la mujer en el campo laboral”.

En esta línea, la OIT ha mencionado que la remuneración laboral debe ser fijada, indistintamente del sexo de la persona, a partir de “evaluaciones objetivas relacionadas con el valor de las funciones que se realizan en el trabajo”. Por lo anterior, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Organización Internacional del Trabajo (2022) publicaron la nota estadística *Brecha salarial de género*, que reunió datos e indicadores encaminados a monitorear y evaluar las políticas con enfoque diferencial de género, y en ese sentido, evaluar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Así, se expuso en primer momento que, según la *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)* en el 2021, la fuerza de trabajo femenina en Colombia fue de 9,7 millones de mujeres, de ellas 7,9 millones estaban ocupadas y cerca de 1,7 millones desocupadas. La tasa de desocupación de las mujeres estuvo 6,2 puntos porcentuales por encima de los hombres, en la medida en que la tasa de desocupación de las mujeres fue del 17,5 % y la de los hombres fue de 11,3 %. En la misma periodo 20.4 millones de personas se encontraban ocupadas (12.5 millones de hombres y 7.9 millones de mujeres). El ingreso laboral mensual promedio para hombres fue de 1.220.000 pesos colombianos, mientras que el ingreso laboral mensual promedio para mujeres fue de 1.150.000 pesos colombianos, lo que se tradujo en una brecha salarial de 6.3%. No obstante, en ese mismo año el ingreso laboral por hora promedio para hombres fue de 620 pesos colombianos, mientras que el ingreso laboral por hora promedio para mujeres fue de 650 pesos colombianos, es decir, que la brecha



para el ingreso laboral promedio por hora es de -5.8%, lo que significa que, si el ingreso laboral mensual de las mujeres es menor, es porque dedican una menor intensidad horaria al día a un trabajo remunerado (DANE, 2021).

Factores determinantes que influyen en la brecha salarial de género

Hay poblaciones de mujeres en las que la brecha salarial de género se exagera por distintos factores, es decir, existen distintos niveles de intensidad de las brechas de género salarial, según diversidad sociodemográficas de la población.

Brecha de género en el ingreso laboral mensual según dominio geográfico

Tabla. 1. Brecha de género para la población ocupada que percibe ingresos laborales promedio, ingreso laboral por hora y característica poblacional según el dominio geográfico

	Ingreso laboral promedio (a)			Ingreso laboral promedio por hora (a)			Número de personas (cifras en miles y %)			
	Hombres (miles)	Mujeres (miles)	Brechas (%) (H-M)	Hombres (miles)	Mujeres (miles)	Brechas (%) (H-M)	Hombres (miles)	Mujeres (miles)	Total	Porcentaje de mujeres (%)
Total (b)	1.223	1.146	6,3	6,2	6,5	-5,8	12.504	7.905	20.409	38,70%
A) Dominio Geográfico										
Urbano (cabeceras)	1.398	1.244	11	7	7	0,7	9.356	6.861	16.217	42,30%
Rural (centros poblados y rural disperso)	701	503	28,4	3,6	3,4	3,7	3.148	1.044	4.192	24,90%

Fuente: DANE (2021)

Para el año 2021 en las zonas urbanas, la brecha de género en el ingreso laboral mensual promedio fue del 11,0%, lo que significó que las mujeres de dichas zonas ganaron en promedio doscientos cuarenta y siete mil pesos colombianos (\$247.000) menos que los hombres al mes. En las zonas rurales, la brecha de género en el ingreso laboral mensual promedio fue del 28,4%. Las mujeres en las zonas rurales ganaron en promedio seiscientos treinta y nueve mil pesos colombianos (\$639.000) menos que los hombres al mes.

La brecha de género en el ingreso laboral mensual promedio era de 17,4 puntos porcentuales mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Son muchos los factores que confluyeron para que las mujeres de las zonas rurales enfrenten la problemática expuesta en líneas anteriores. Uno de esos elementos es la brecha de la tasa de ocupación, según el DANE (2021):

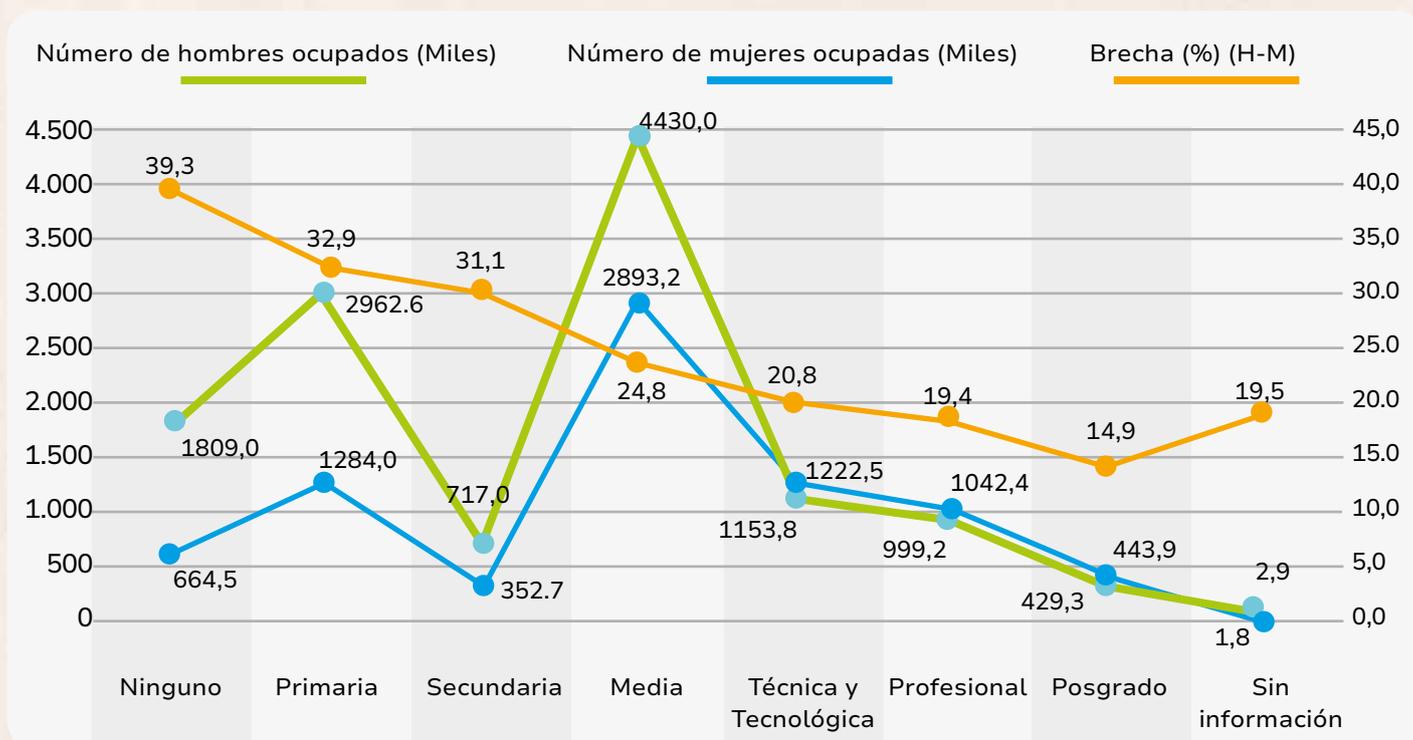
El mercado laboral en las zonas rurales es desfavorable para las mujeres; ellas enfrentan tasas de ocupación más bajas y tasas de desempleo más altas, en comparación con las de los hombres, *agregando que* “la mayoría de las mujeres inactivas en la zona urbana en el mercado laboral se dedican a actividades de trabajo no remunerado.

Otro factor que influye es el trabajo no remunerado, según la *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2016-2017* (DANE, 2017), las mujeres en las zonas rurales trabajan un promedio de 12h con 42 minutos diarios, y de este tiempo el 62% corresponde a trabajo no remunerado, es decir, que las mujeres rurales solo reciben una remuneración del 38 % del tiempo diario trabajado, en comparación con los hombres rurales que trabajan diariamente un promedio de 11h y 31 minutos y solo el 27% es trabajo no remunerado, por lo que reciben una remuneración del 73 % del tiempo diario trabajado.



Brecha de género en el ingreso laboral según el nivel educativo

Figura 1. Personas ocupadas por sexo (miles) y brecha de género (%) en el ingreso laboral promedio, según nivel educativo



Fuente: DANE (2021)

Es evidente que el nivel educativo de las personas influye en el aumento del ingreso laboral promedio mensual. Sin embargo, según el DANE para el 2021 en todos los niveles educativos, la brecha de género es favorable a los hombres, por cada 100 pesos que un hombre sin estudios gana en el mes, una mujer en la misma situación recibe 60,7 pesos.

Según un estudio realizado por el Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana (2021), pese a que las mujeres ocupadas en el país tenían en promedio más años de educación que los hombres en la misma situación, continuaban percibiendo salarios inferiores. En el año 2021, las mujeres reportaron haber completado en promedio 10 años de educación, mientras que los hombres registraron 9 años. A pesar de esta ventaja educativa femenina, las mujeres ganan entre un 17,5% y un 28,8% menos que los hombres en todos los niveles educativos.



Brecha de género en el ingreso laboral según autorreconocimiento étnico

Existen disparidades salariales entre hombres y mujeres que se autoidentifican con grupos étnicos en Colombia. Según cifras del DANE (2021), se evidenció que la mayor brecha salarial a favor de los hombres se observó en la población indígena, con un 27,7%. En el año 2020, el ingreso laboral mensual promedio de un hombre indígena fue de 702.000 pesos, mientras que el de una mujer fue de 502.000 pesos. Entre la población negra, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana, la brecha también es notable, alcanzando el 6,2% a favor de los hombres. La brecha entre aquellos que no se identifican con ningún grupo étnico es menor en comparación con los que sí lo hacen, siendo del 5,6% a favor de los hombres. En términos de ingresos, tanto hombres como mujeres sin identificación étnica tuvieron mayores ingresos en 2020. En promedio, un hombre sin reconocimiento étnico tuvo un ingreso anual promedio de 1.180.000 pesos, mientras que una mujer alcanzó los 1.114.000 pesos.

Ser mujer genera una doble discriminación, y en consecuencia la brecha salarial en aquellas mujeres que se auto reconocen en algún grupo étnico es más pronunciada

Con base en lo anterior, puede señalarse que si bien las consecuencias injustas experimentadas por aquellos que son víctimas de discriminación étnica, como oportunidades laborales limitadas, segregación en diversos ámbitos sociales y económicos, persistencia de la pobreza como un problema arraigado, etc, Ser mujer genera una doble discriminación, y en consecuencia la brecha salarial en aquellas mujeres que se auto reconocen en algún grupo étnico es más pronunciada.

Es importante reconocer que la brecha salarial de género no es un fenómeno homogéneo en Colombia, las realidades sociales, culturales y económicas de las mujeres varían de acuerdo con el territorio donde se encuentren. A pesar de que en algunas ciudades la actividad económica es más diversificada y desarrollada, y, por ende, las mujeres tienen acceso a más oportunidades laborales, en todas las zonas del territorio colombiano la brecha salarial es persistente, como se evidencia en la tabla que a continuación se relaciona:



Tabla 2. Brecha entre hombres y mujeres en la media de ingresos laborales en las 23 ciudades capitales y sus áreas metropolitanas 2021

Ciudades	Ingreso laboral promedio (a)			Ingreso laboral promedio por hora (a)			Número de personas (cifras en miles y %)			
	Hombres (miles)	Mujeres (miles)	Brechas (%) (H-M)	Hombres (miles)	Mujeres (miles)	Brechas (%) (H-M)	Hombres (miles)	Mujeres (miles)	Total	Porcentaje de mujeres (%)
Armenia	1.234	1.098	11	6	6,3	-5	70	51	121	41,90%
Barranquilla	1.219	1.023	16	6	5,7	4,5	502	340	842	40,40%
Bogotá	1.802	1.638	9,1	9,1	8,9	1,3	2.105	1.687	3.792	44,50%
Bucaramanga	1.519	1.291	15	7,6	7,2	4,6	287	234	520	44,90%
Cali	1.505	1.200	20,3	7,7	7	8,4	649	519	1.168	44,40%
Cartagena	1.237	1.056	14,7	6,5	6,1	5,6	249	171	421	40,70%
Cúcuta	1.005	875	12,9	4,7	5	-4,9	192	136	328	41,60%
Florencia	1.302	1.191	8,5	6,3	6,4	-1,9	37	25	63	40,70%
Ibagué	1.386	1.171	15,6	6,7	6,4	5,2	119	93	212	43,90%
Manizales	1.641	1.428	13	8,4	7,8	7	97	75	172	43,70%
Medellín	1.770	1.573	11,1	8,7	8,4	3,8	974	784	1.758	44,60%
Montería	1.143	1.024	10,4	6,1	6	0,3	82	55	137	40,00%
Neiva	1.364	1.276	6,4	6,7	6,8	-1,0	72	55	126	43,30%
Pasto	1.322	1.129	14,6	7	6,7	3,9	101	83	184	45,00%
Pereira	1.340	1.205	10,1	6,7	6,4	4,2	153	108	261	41,30%
Popayán	1.337	1.194	10,7	7	6,7	4,6	57	44	101	43,40%
Quibdó	1.285	1.246	3	6,9	7,4	-7,3	19	11	30	37,20%
Riohacha	1.045	998	4,5	5,1	6	-16,6	51	37	88	41,80%
Santa Marta	1.044	913	12,6	5,1	5,2	-2,2	121	74	194	37,90%
Sincelejo	1.076	973	9,5	5,2	5,7	-10,2	68	43	111	38,60%
Tunja	1.595	1.532	4	8,4	8,7	-2,8	44	37	81	46,10%
Valledupar	1.069	924	13,5	5,5	5,2	6	97	67	164	40,80%
Villavicencio	1.414	1.190	15,8	6,7	6,4	4,6	123	94	216	43,30%

Fuente: DANE (2021)

Conclusiones

La normativa internacional respaldada por la OIT y la legislación nacional en Colombia, conforme a leyes como la Ley 823 de 2003 y la Ley 1496 de 2011; demuestran un esfuerzo por lograr la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y la eliminación de la discriminación de género en el ámbito laboral. Sin embargo, en la actualidad, las brechas salariales de género persisten como un desafío, lo que requiere un compromiso continuo para abordar las causas subyacentes de la discriminación salarial y promover la igualdad de oportunidades.

La falta de sanciones efectivas por actos discriminatorios y la ausencia de mecanismos para garantizar la aplicación rigurosa del principio de igual remuneración son aspectos críticos que afectan la efectividad y suficiencia de las leyes existentes. Además, la complejidad de los factores contextuales, como el nivel educativo, la ubicación geográfica, el estado civil y el origen étnico de las mujeres trabajadoras, contribuye a la perpetuación de la brecha salarial de género.

La falta de sanciones efectivas por actos discriminatorios y la ausencia de mecanismos para garantizar la aplicación rigurosa del principio de igual remuneración son aspectos críticos que afectan la efectividad y suficiencia de las leyes existentes

Teniendo en cuenta que en Colombia son muchos los factores que confluyen en la brecha salarial por razón de género y que las normativas que buscan cerrar estas brechas no son suficientes ni eficaces, es evidente que esta problemática no puede resolverse únicamente a través de la legislación, dado que cuando una mujer se enfrenta al sistema legal, la discriminación no se origina por una aplicación desigual de la ley hacia la mujer, sino porque se emplean criterios que aparentan ser objetivos e imparciales, aunque en realidad están moldeados por un conjunto de valores e intereses masculinos.

Se requieren, entonces, enfoques integrales que aborden las múltiples dimensiones del problema, desde políticas de educación hasta medidas para eliminar estereotipos de género a partir de la deconstrucción del papel tradicional de la mujer en el ámbito laboral y promover el acceso equitativo a oportunidades laborales con el establecimiento de la figura de un sujeto femenino dentro del marco legal, respaldado por normativas que reconozcan y protejan sus derechos específicos.

Cabría preguntarse si el flagelo social de la brecha de género en realidad se podrá morigerar nada más con la aplicación efectiva y rigurosa de todo el engranaje



jurídico que gira en torno a los derechos de la mujer, si en realidad es suficiente el seguimiento estatal, la creación e implementación de políticas públicas encaminadas a abrir más y dignos espacios desde el contexto laboral para la mujer o si, por el contrario, se requiere es que como sociedad logremos ser conscientes de que nada se nos está regalando cuando se nos brindan las mismas oportunidades que a los hombres, nada se nos regala cuando se ofertan posibilidades de un trabajo decente para cualquier persona sin distinguir géneros.

Todo esfuerzo normativo, jurisprudencial, de políticas públicas, de directrices de orden internacional sumadas a nuestro bloque de constitucionalidad, serán inanes mientras que, la razonabilidad y el respeto por la dignidad humana indistintamente del género nos sea indiferente.

Recomendaciones

- Considerar los datos proporcionados por el DANE referidos a la brecha salarial de género en Colombia, en la formulación de las leyes y políticas públicas encaminadas a morigerar esta problemática, para que así se ajusten a las realidades y necesidades de las mujeres de acuerdo con el contexto socio cultural en el que se desenvuelven y aborden los problemas de fondo.
- Capacitar e informar a los sindicatos en temas de brecha salarial de género en Colombia, para que comprendan el problema y utilicen la negociación colectiva como un mecanismo para incluir y promover políticas de igualdad salarial al interior de las empresas.
- Desarrollar mecanismos efectivos, por parte de la Subdirección de Protección Laboral del Ministerio de Trabajo para monitorear y asegurar el cumplimiento de los derechos laborales y de las normas relacionadas con igualdad salarial entre hombres y mujeres.
- Reforzar desde la administración pública las capacitaciones de perspectiva de género que ofrecen las distintas entidades del Gobierno, como el Ministerio de Trabajo, y organizaciones no gubernamentales, encaminadas a sensibilizar y a educar sobre el tema a jueces, abogados, empleadores y funcionarios. Asimismo, realizar un seguimiento riguroso a estas capacitaciones para evaluar su efectividad, y en ese sentido, implementarles mejoras que permitan cumplir eficazmente con su propósito.
- Promover la igualdad salarial a través de capacitaciones realizadas por los semilleros de investigación relacionados con derecho del trabajo y derechos humanos de la universidades públicas y privadas del país, junto con estudios pertinentes, recursos y profesionales capacitados.

Referencias

- Abadía, L. K. (2005). *Discriminación salarial por sexo en Colombia: un análisis desde la discriminación estadística*.
http://banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/abadia_discriminacion2006_0.pdf
- Cerquera-Losada, O.H., Arias-Barrera, C.J. y Prada-Hernández, J.F. (2020). *La brecha salarial por género en Colombia y en el Departamento de Caldas*. *Ánfora*, 27(48), 117-140
<https://doi.org/10.30854/anf.v27.n48.2020.671>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH – 2021*.
<file:///C:/Users/Usuario/Documents/Downloads/ddi-documentation-spanish-701.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] y la Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2022). *La brecha salarial de género en Colombia*.
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-brecha-salarail-genero-2022-v3.pdf>
- Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario*. Traficante de sueños.
- García, J.A. (1992). ¿Tienen sexo las normas? Temas y problemas de la teoría feminista del derecho. *Anuario de filosofía del derecho*, 9, 13-42.
<file:///C:/Users/Usuario/Documents/Downloads/Dialnet-TienenSexoLasNormas-142234.pdf>
- Ley 823 de 2003. (2003, julio 7) “Por la cual se dictan normas sobre igualdad de para las mujeres”. Congreso de la República. Diario oficial No. 45.245.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8787>
- Ley 1496 de 2011. (2011, 29 de diciembre) “Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial 48297.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45267>
- Ley 2117 de 2021. (2021, 29 de julio). “Por medio del cual se adiciona la ley 1429 de 2010, la ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones”
- Congreso de la República. Diario oficial No 52.869.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168049>
- Mayer, D. y Cordourier, G. (2001). La brecha salarial y la teoría de la igualdad de oportunidades: Un estudio de género para el caso mexicano. *El Trimestre Económico*, 68(269), 71-107.
<https://www.jstor.org/stable/pdf/20857050.pdf>
- Miranda-Novoa, M. (2012). Diferencia entre la perspectiva de género y la ideología de género. *Dikaion*, 21(2), 337-356.
<https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/2749/3063>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1951). C100-Convenio sobre la igualdad de remuneración,



https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100Ilo_Code:C100

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2018). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

ONU Mujeres. (s,f). *Conoce más sobre brecha salarial: causas, cifras y por qué hay que combatirla.* <https://lac.unwomen.org/es/que-hacemos/empoderamiento-economico/epic/que-es-la-brecha-salarial>

Pautassi, L.C, Faur, E. y Gherardi, N. (2024). *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad.* ONU- CEPAL. Serie Mujer y desarrollo.

Pontificia Universidad Javeriana. (2021). *Las mujeres cuentan con más años de educación que los hombres, pero ganan un menor salario.*

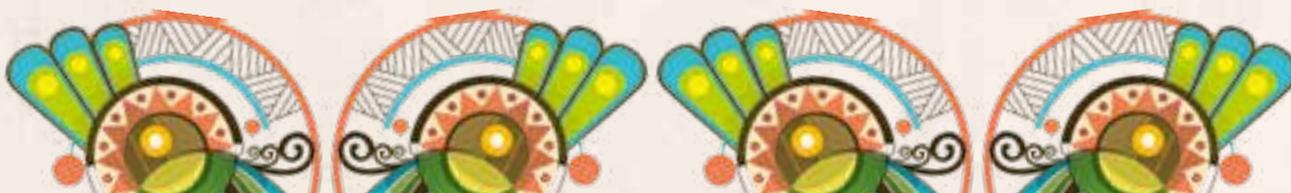
<https://www.javeriana.edu.co/-/noticia-las-mujeres-cuentan-con-más-años-de-educación-que-los-hombres-pero-ganan-un-menor-salario>

Sentencia C-410/94 (1994, 15 de septiembre). Corte Constitucional. (Carlos Gaviria Díaz,. M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-410-94.htm>





Función Pública





Neurociencia para la paz y la vida en la administración pública

Andrés Mauricio Ponce Correa

Investigador de la Dirección de Acuerdos de la Verdad del Centro Nacional de Memoria Histórica

Psicólogo, abogado, Magíster en Psicología Jurídica y Doctor en Psicología

Correo electrónico: andresbremen@yahoo.com



Diferentes normas muestran cómo el principio de moralidad ocupa un papel central en la administración pública. En el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (1991) se estableció que la función administrativa se desarrolla con fundamento en varios principios dentro de los cuales se encuentra la moralidad. Existen alrededor otras normas, como, por ejemplo, el art. 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), donde se incluyeron varios principios que se deben aplicar en la función administrativa, entre los que se describe el de moralidad, entendida como el actuar con rectitud, lealtad y honestidad. La Ley 87 de 1993; por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado, nombra el principio de la moralidad; la Ley 489 de 1998; por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, que nombra del mismo modo entre sus principios, el de moralidad; la Ley 909 de 2004; por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública en su art. 2 sobre principios de la función pública, también se hizo referencia al principio de moralidad.

Diferentes normas muestran cómo el principio de moralidad ocupa un papel central en la administración pública

En cuanto a la función pública, se han realizado diferentes ejercicios que exaltan el papel fundamental del principio de la moralidad en la administración de justicia. En el año 2002, se generó el documento *Semillas de ética*, donde no se abordó específicamente de moralidad, pero sí de responsabilidad y honestidad. En 2009, se promulgó el código de ética y valores; 2014, apuntándole a otras mejoras surge el decálogo de ética y buen gobierno; y en 2017, el código de integridad fundamentó los valores del servicio público y con relación a la moralidad, planteó principalmente el valor de la honestidad, el respeto y la justicia.

Mecanismos de ley para asegurar el principio de moralidad

La Sentencia C-826 de 2013 de la Corte Constitucional estableció que el principio de moralidad en la administración pública cubre todas las actuaciones de los funcionarios del Estado y de los particulares que cumplen funciones públicas. Puso de relieve múltiples instrumentos legales para asegurar el respeto del principio de moralidad y una serie de mandatos



destinados a asegurar el cumplimiento moral de las funciones públicas. Estos instrumentos o mecanismos, incluyeron el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, y establecieron diferentes acciones y recursos para exigir el cumplimiento de las funciones públicas de acuerdo con la Constitución y la ley, como la acción de repetición, las acciones populares, que en el art. 88 constitucional llega a mencionar literalmente la protección de la moral administrativa, lo que muestra una completa caja de herramientas constitucionales para garantizar el principio de moralidad en la administración pública.

Recuerda la Corte Constitucional que el art. 6 de la Constitución Política señala que “*los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”, lo que se dirige principalmente a tratar de mantener el respeto al principio de moralidad por la vía punitiva. Se expresó también que los servidores públicos están obligados a hacer solo lo que les está permitido por la ley, sin omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, que permite observar un tipo de moralidad regida por la ley y el reglamento (Sentencia C-826 de 2013).

Más allá de un carácter punitivo y obligatorio para generar moralidad

La Corte Constitucional (Sentencia C-826 de 2013) precisó que más allá de citar diferentes mecanismos como impedimentos y punitividades, lo más deseable e imperativo, “a la luz de los retos y responsabilidades que impone el Estado Social de Derecho”, es pensar en otros mecanismos para alcanzar el principio de moralidad.

Es imperioso así, pensar en innovar respecto al principio de la moralidad, debido a los difíciles problemas de corrupción que tanto afectan no solo a Colombia sino a toda la humanidad y al desarrollo humano. La corrupción, como fenómeno contrapuesto a la moralidad, se ha incluido como uno de los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (ONU) 2015-2030. Precisamente el objetivo 16 pretende la paz, la justicia y las instituciones sólidas, siendo una de las grandes metas, reducir la corrupción en todas sus formas (ONU, 2018). También resulta necesario reducir la percepción de corrupción generalizada, especialmente en América Latina y el Caribe (UNODC, 2022).

¿Hacia dónde orientar el principio de moralidad?

La moral no deja de depender de una acción voluntaria de querer cumplir con el deber ser. Más que lograrse con coacción legal, puede lograrse con sensibilidad, reflexión y juicio (Rodríguez, 2017). De acuerdo con Goulet (1995), en el desarrollo social los valores deben ser prioridades que orienten razonablemente el comportamiento de los ciudadanos, para comprender que cada uno tiene responsabilidad en el desarrollo como humanidad (Tortosa, 2011).

Dentro del principio de moralidad es necesario conservar un sistema de principios y normas que orienten el comportamiento humano, llegando incluso a trascender uno de sus principales obstáculos: la búsqueda de crecimiento económico

Dentro del principio de moralidad es necesario conservar un sistema de principios y normas que orienten el comportamiento humano, llegando incluso a trascender uno de sus principales obstáculos: la búsqueda de crecimiento económico (Rodríguez, 2017). Es imprescindible buscar valores trascendentales de amor y bondad, además es menester ajustarse con propia voluntad a la norma moral, a través de hábitos morales (Buganza, 2017), buscando así, de manera voluntaria y por decisión propia, la elección de las conductas más favorables para nosotros y para la humanidad (Rodríguez, 2017).

Desarrollar etapas más avanzadas de razonamiento moral

Con base en el principio de moralidad, más que ser exigible, obligatorio y sancionatorio, debe ser incorporado de manera voluntaria e individual, con miras a ser aplicado de manera habitual. Es recomendable revisar en qué formas se puede entrenar el razonamiento moral. Este ha sido estudiado desde tiempo atrás por diversos teóricos como Kohlberg, Eisenber y Haid. Otros autores, como Piaget, también se ocuparon del tema a través del análisis de las teorías del desarrollo cognitivo y de la moralidad, que plantearon un juicio moral por niveles, donde finalmente se



sigue con autonomía las normas exteriores y los principios morales (Vélez-García & Ostrosky-Solís, 2006; Zerpa, 2007).

Para Kohlberg (1981), el desarrollo del razonamiento moral se da a través de varios niveles. El nivel más bajo es el pre-moral o pre-convencional, que incluye dos subniveles: uno de orientación al castigo y obediencia, en el cual la persona solo aplica valores morales para evitar castigos al no cumplir la norma, y otro, que busca aplicar valores morales por orientación egoísta o por interés, es decir, solo se actúa moralmente si se gana algo. El segundo nivel es el convencional, que comprende cuatro subniveles. En el tercero se establece una orientación moral solo por la búsqueda de aprobación, ser aprobado como una buena persona. En el subnivel cuarto se da un razonamiento más avanzado, en el que se siguen los principios morales para mantener buenas relaciones sociales, la aprobación social y el respeto por el mantenimiento del orden social. Y el tercer nivel es el post-convencional, que se sugiere para llegar a una aplicación habitual de la moralidad por voluntad propia. Comprende otros dos subniveles, el quinto, de orientación hacia el contrato social, de respeto por reglas y expectativas como acuerdo social, incluye la evitación de la violación de los derechos de los demás por decisión propia y buscar el bienestar general. En el sexto y último subnivel, se asume un compromiso autónomo con el respeto de los derechos de los demás. En este se apropia el comportamiento moral como un aspecto de conciencia, buscando coherencia lógica entre el bienestar individual y el principio universal de bienestar general.

Una etapa avanzada de razonamiento moral (postconvencional), es una etapa en la que todo ciudadano mayor de edad, especialmente todo servidor público, debería estar. Esto significa que las acciones morales no se deben desarrollar por temor a una sanción punitiva, por interés o por esperar aprobación de los demás, sino que la acción moral debe incorporarse en el ciudadano y más en el servidor público por hábito de querer hacer las cosas bien por principio, por valor y por bienestar individual y general, en coherencia con la misma existencia, la vida, la humanidad y la sociedad.



Aportes desde la neurociencia para un razonamiento moral postconvencional

El conocimiento del razonamiento moral a través de las neurociencias se ha desarrollado en las últimas décadas con más de 200 publicaciones sobre neuroimagen. Greene (2001) publica su estudio sobre la actividad cerebral que se presenta cuando nos vemos enfrentados a dilemas morales. Luego Fede & Kiehl (2019) presentan su metaanálisis sobre el cerebro moral. También se dieron a conocer estudios de neuroimagen funcional como la tomografía por emisión de positrones (PET), la resonancia magnética funcional (RMF), el potencial relacionado con eventos (ERP) y la magnetoencefalografía (MEG), que han permitido conocer acerca del razonamiento moral (Decety & Keenan, 2006; Caccioppo & Decety, 2011; Cacioppo, Cacioppo, & Cole, 2013).

Estos trabajos han permitido observar cómo funciona el cerebro y qué estructuras cerebrales intervienen como un circuito ante el razonamiento moral. A través de diversos estudios de neurociencia, como los de Rest (1984), Dolan (1999), Greene et al. (2001, 2004), Decety & Jackson (2004), Moll et al. (2005; 2008), Marazziti et al. (2013), citados por (Álvarez, 2015); se ha logrado observar la activación de ciertas estructuras dentro de tal circuito como la corteza prefrontal ventromedial; en la que se produce el reconocimiento de expresiones emocionales; la corteza orbitofrontal donde se da la toma de decisiones morales-emocionales; la corteza dorsolateral, en la que se genera el juicio y la intencionalidad social; la corteza parietal donde se integra la función de reflexión sobre sí mismo; la corteza temporal con el procesamiento socio emocional y la asociación con el sistema límbico (emocional), integrándose además funciones de motivación y atención.

Ahora bien, el cerebro se puede entrenar y se puede modificar a lo largo de la vida. Como parte de la co-evolución se puede generar un hábito de actuar bien, de actuar con conciencia para el bienestar general, entendiendo que el bienestar individual finalmente dependerá de ello (Codina, 2015 Marina, 2011). Si se logra poner a funcionar en conjunto, todos los procesos cerebrales que influyen en el razonamiento moral, se consigue generar el hábito del adecuado razonamiento moral y actuar en simple conciencia, bajo el principio de moralidad en la función pública.

Uno de los aspectos principales para revisar es el juicio moral que se presenta en los dilemas morales diarios. Como se ha referido anteriormente y según neurocientíficos como Vélez & Ostrosky (2006), no se puede pensar el razonamiento moral solamente como un sistema de normas o conjunto de comportamientos correctos e incorrectos. Es necesario considerar otras premisas importantes, como



las emociones, la sensibilidad social, la cognición moral, el razonamiento pro-social, la empatía, entre otros procesos cognitivos (Retuerto et al, 2004).

Con base en Kohlberg, (1981), respecto del desarrollo del juicio moral, debe buscarse una secuencia progresiva y que no retroceda en los niveles de razonamiento moral, sino que a la medida que avance su desarrollo se integren los estadios inferiores y se avance hacia el hábito e incorporación de dicho razonamiento (Pérez et al., 1996). El razonamiento tiene un proceso de racionalidad lógica, que se presenta cuando se está al frente de dilemas morales, tal cual como lo planteó Kohlberg. Es allí en los dilemas, cuando realmente los valores adquiridos entran en conflicto y generan un juicio moral real. Cuando se presenta una situación moral que confronta a los valores de una persona, se produce un desequilibrio cognitivo, que debe buscar restaurarse asimilando el problema, acomodando el pensamiento para abordar la crisis e idear cómo resolver el conflicto, es aquí donde la persona pone en práctica sus valores y principios adquiridos, según Piaget (como se citó en Zerpa, 2007).

Y entonces, para que una persona ponga en práctica sus principios y valores, debe poner en práctica una forma de pensar como principio, la cual debe entrenarse como hábito, para que quede bien definida una forma de actuación basada en el mayor principio de bienestar general. De igual forma, debe entrenarse la emoción en la moralidad, con el propósito que se sienta bienestar al buscar el bien (Eisenberg et al, como se citó en Retuerto et al, 2004). Esto significa que la moralidad depende de un proceso cognitivo y emocional al mismo tiempo (Rest et al, como se citó en Retuerto et al., 2004).

La emoción en la moralidad, de acuerdo con las teorías de Lind (2000) se encuentra integrada al razonamiento. El razonamiento moral y la toma de decisiones respecto a dilemas morales, comprenden un proceso de intuicionismo moral, que, aunque es un proceso que tiende a cierto automatismo en la toma de decisiones, al tener principios, valores y hábitos previos ya estructurados en la cognición-emoción, las valoraciones morales se basen en el hábito moral adecuado (Kagan, 1984; Lazarus, 1991).

El razonamiento moral y la toma de decisiones respecto a dilemas morales, comprenden un proceso de intuicionismo moral, que, aunque es un proceso que tiende a cierto automatismo en la toma de decisiones, al tener principios, valores y hábitos previos ya estructurados en la cognición-emoción, las valoraciones morales se basen en el hábito moral adecuado

Se ha descubierto que en el razonamiento moral actúan diferentes componentes, dentro de ellos la sensibilidad moral, que consiste en reconocer una situación moral existente, que implica un juicio moral sobre lo que la persona tiene que hacer, considerar alternativas y evaluar consecuencias para sí y para los demás, la acción moral, haciendo que el razonamiento moral incluya real voluntad y capacidad de implementar la decisión moral (Rest, 1984).

De acuerdo con (Turiel, 2017), en el razonamiento moral, las personas utilizan juicios morales de bienestar, justicia y derechos, además de reflexionar críticamente sobre su sociedad y su cultura. Los juicios morales a veces entran en conflicto con otras consideraciones sociales para lo cual es necesario contar con ciertos “dominios” como “configuraciones de pensamiento acerca de las reglas, la autoridad y las prácticas comunes”.

Respecto a las emociones implicadas en el razonamiento moral, allí se encuentra el orgullo, el desagrado, la empatía, la vergüenza, la culpa, el enojo y el miedo que terminan influyendo en el juicio moral. Así, las personas tienden a juzgar el comportamiento de los demás, en torno a emociones morales (Vélez & Ostrosky, 2006). Otras emociones que influyen son la culpa, la vergüenza y la empatía. La culpa genera sentimientos de arrepentimiento y remordimiento, la vergüenza, puede generar querer deshacer ciertos comportamientos, que considera la persona en contra de la moralidad, lo que puede llevar a algunos a rectificar su transgresión (Eisenberg, 2000). La empatía y la compasión de orden superior motivan el comportamiento moral y desempeñan un papel en su desarrollo y carácter moral.

Haidt (2001) planteó otras emociones implicadas en la moralidad, concernientes a otros como el desprecio, la rabia, el disgusto, emociones autoconscientes como la culpa y la vergüenza, que se relacionan con el sufrimiento de los demás como la empatía y emociones de elogio de los demás como la gratitud, el miedo y la elevación del otro.

Como complemento, la empatía (ponerse en el lugar de sufrimiento del otro) y que lleva a la intención de ayudar a los otros y razonamiento prosocial (actuar a favor de los otros), influyen significativamente en el razonamiento moral (Caccioppo & Decety, 2011; Retuerto, Pérez, & Mestre, 2004). Este no es un simple razonamiento basado en principios y valores, sino que incluye otros procesos cerebrales, como, por ejemplo, establecerse la regla de no hacerle mal a alguien. En este establecimiento de reglas de comportamiento, influyen mucho tanto factores psicológicos, motivacionales como conductuales, lo que implica una valoración emocional a la hora del dilema moral, lectura de la situación de la otra persona, por tanto, supone una actitud empática, que puede dar lugar a tres procesos diferentes: sentir lo que siente otra persona, pensar y comprender lo que está sintiendo la



otra persona y tener la disposición de responder compasivamente respecto a la otra persona, es decir, tener sensibilidad interpersonal (Lamm et al., 2008; (Decety & Jackson, 2004)).

El razonamiento moral también supone procesos cognitivos de la imaginación, la atención y la comprensión, aspectos que estudia la neurociencia, en la “teoría de la mente” o también denominada “mentalización”, que alude a la sensibilidad de leer los estados subjetivos de las demás personas (simpatía intersubjetiva), es decir, sentir cuando un comportamiento propio le afecta a otra persona (Decety & Jackson, 2004). También se encuentra la “toma de perspectiva, hace referencia a cómo una persona puede adoptar el punto de vista de otra persona a través de la comunicación intersubjetiva, logrando realizar una representación de pensamientos y sensaciones propias como si fueran los de otros, lo cual puede lograr impedir afectar a alguien o querer hacerle algún bien (Decety & Jackson, 2004), (Ruby & Decety, 2004).

Otro proceso que influye en el razonamiento moral es la llamada “cognición social”, un conjunto de operaciones mentales dirigidas hacia las interacciones sociales, que abarcan procesos como la percepción, la interpretación y generación de respuestas provocadas por las intenciones, disposiciones y conductas de los otros, permitiendo interpretar los signos sociales de los otros y responder adecuadamente (Tso et al., 2018; De Achaval, 2010). Aprendemos de otros, observándolos, reforzamos viendo a otros, nos creamos impresiones sobre los otros, creamos estereotipos, prejuicios y expectativas, que depende también de nosotros, tomar decisiones sobre qué guías de actuación seguir, a quienes secundar y a quienes no (Amodio, 2019).

El razonamiento moral postconvencional se dirige a que actuemos con el principio de moralidad, no por temor a la sanción, ni por interés, ni por búsqueda de aprobación social, sino como voluntad propia

Finalmente, el razonamiento moral postconvencional se dirige a que actuemos con el principio de moralidad, no por temor a la sanción, ni por interés, ni por búsqueda de aprobación social, sino como voluntad propia, con base en las emociones respecto a los otros, la empatía, la teoría de la mente, la toma de perspectiva frente a los demás y la cognición social.

Para desarrollar la paz y la vida en la administración pública, se debe comenzar por cada uno de nosotros, ir más allá del anhelo de una paz liberal, una paz negativa o positiva. El servidor público debe buscar una paz transformadora desde

una perspectiva socio-céntrica y no ego-céntrica (Uribe-Sarmiento, et. al, 2022; Galtung 2003)). Se debe explorar más allá del principio de moralidad, el bienestar general más que nuestro interés particular. Dirigirse hacia la construcción de paz de todos y fortalecer la sociedad civil. Esto, a través de la transformación de las propias emociones, en diferentes situaciones sobre dilemas morales. Se debe trabajar más por ser empáticos y tener una adecuada interacción con los demás, de acuerdo con principios y valores firmes. En últimas hay que actuar con moralidad, con conciencia respecto a los otros ciudadanos, para contribuir al desarrollo de la paz transformadora y a la vida.



Referencias

- Álvarez, J. (2015). Neuroética: una introducción. *Valenciana*, 8(15), 157-187.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-25382015000100157
- Amodio, D. (2019). Social cognition 2.0: An interactive memory Systems Account. *Trends in Cognitive Sciences*, 23(1), 20-33.
<https://doi.org/10.1016/j.tics.2018.10.002>
- Buganza, J. (2017). La ética de la virtud y su lugar en la teoría ética. *Estudios de Filosofía*, 5, 54-67.
<https://www.redalyc.org/journal/3798/379853583004/html/>
- Caccioppo, J., & Decety, J. (2011). Social Neuroscience: Challenges and Oportunities in the Study of Complex Behavior. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1224(1), 162-173.
<https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.2010.05858.x>
- Cacíoopo, J., Cacioppo, S., & Cole (2013). Neurociencia social y genómica social: El surgimiento del análisis interdisciplinario multinivel. *Int. Journal Psychol.* 6 (Special Issue), 1-6.
<https://biblat.unam.mx/hevila/Internationaljournalofpsychologicalresearch/2013/vol6/noesp/1.pdf>
- Codina, M. J. (2015). *Neuroeducación en virtudes cordiales. Cómo reconciliar lo que decimos con lo que hacemos*. Octaedro.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- De Achaval, D. (2010). *Evaluación de la cognición social en pacientes con Esquizofrenia y sus familiares de primer grado no afectados*. Universidad de Belgrano.
- Decety, J. & Jackson, P. (2004). The Functional Architecture of human Empathy. *Behavioral and Cognitive Neuroscience Review*, 3(2)71-100.
<https://doi.org/10.1177/153458230426718>
- Decety, J. & Keenan, J. (2006). Social Neuroscience: A new journal. *Social Neuroscience*. 1 (1), 1-4.
<https://doi.org/10.1080/17470910600683549>
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2014) *Decálogo de ética y buen gobierno*.
https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506923/2015-09-24_Decalogo_etica_buen_gobierno_v2.pdf
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2017) *Valores del Servicio Público. Código de integralidad*.
https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/34877072/2019-08-21_Codigo_integralidad.pdf/da1a074a-8309-a46e-11a5-cfff0a3279e9?t=1566404916392
- Dolan, R.J. (1999). On the neurology of morals. *Nature Neuroscience*, 2 (11), 927-928.
<https://doi.org/10.1038/14707>



- Eisenberg, N. (2000). *Emotion, regulation, and moral development*. *Annual Review of Psychology*, 51, 665-697.
<https://doi.org/10.1146/annurev.psych.51.1.665>
- Fede, S. & Kiehl, K. A. (2019). Meta-analysis of the moral brain: patterns of neural engagement assessed using multilevel kernel density analysis. *Brain Imaging and Behavior*, 14 534-547.
<https://doi.org/10.1007/s11682-019-00035-5>
- Galtung J. (2003). *Paz por medios pacíficos Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika Gogoratuz.
<https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/05/RG07completo-A4.pdf>
- Greene, J., Sommerville, R.B., Nystrom, L, E., Darley, J.M. & Cohen, J.D. An fMRI Investigation of Emotional Engagement in Moral Judgment. *Scienc*, 293(5537), 2105-2108.
[DOI: 10.1126/science.1062872](https://doi.org/10.1126/science.1062872)
- Greene, J., Nystrom, L, E., Engell, A.D., Darley, J.M. & J.M. & Cohen, J.D. (2004) *The Neural Bases of Cognitive Conflict and Control in Moral Judgment*. *Neuron*, 44(2), 389-400.
<https://doi.org/10.1016/j.neuron.2004.09.027>
- Goulet, D. (1995). *Development Ethics: A Guide to Theory and Practice*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Haidt, J. (2001). The Emotional Dog and Its Rational Tail: A social Intuitionist Approach to Moral Judgment. *Psychological Review*, 108(4), 804-834.
<https://doi.org/10.1037/0033-295X.108.4.814>
- Kagan, J. (1984). *The nature of the child*. Basic Books.
- Kohlberg, L. 1981. *The Philosophy of Moral Development. Moral Stages and the Idea of Justice*. Harper & Row Pubs.
- Lamm, C., Porges, E., Cacioppo, J. & Decety, J. (2008). Perspective taking is associated with specific facial responses during empathy for pain. *Brain Research*, 1227, 153-161.
<https://doi.org/10.1016/j.brainres.2008.06.066>
- Lazarus, R. S. (1991). *Emotion and adaptation*. Oxford University Press.
- Li, J., & Shengli, F. (2012). A Systematic Approach to Engineering Ethics Education. *Sci Eng Ethics*, 18, 339-349.
<https://doi.org/10.1007/s11948-010-9249-8>
- Lind, G. (2000). The importance of role-taking opportunities for self-sustaining moral development. *Journal of Educational Research*, 10 (1), 9-15.
<https://doi.org/10.1007/s11948-010-9249-8>
- Ley 87 de 1993. (1993, 29 de noviembre). "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República, Diario oficial No. 41.120.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0087_1993.html



Ley 489 de 1998. (1989, 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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Marina, J.A. (2011) *Neurociencia y educación*. Participación educativa (pp. 7-13)

Organización de Naciones Unidas [ONU].(2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. ONU-CEPAL.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2022). *Visión estratégica de UNODC para América Latina 2022-2025*. UNODC.

https://www.unodc.org/res/strategy/ESTRATEGIA_LATAM_2022_2025_ENE17_ESP_EDsigned.pdf

Pérez, E., Mestre, E., Frías, M. & Soler, M. (1996). *DIT Defining Issues Test de James Rest*. NAU Libres.

Retuerto, Á., Pérez, E., & Mestre, M. (2004). Relación entre razonamiento moral, razonamiento prosocial y empatía. *Psicología educativa*, 10(1), 45-67.

<https://journals.copmadrid.org/psed/art/a14ac55a4f27472c5d894ec1c3c743d2>

Rest, J. 1984. *The major components of morality.. In Morality, moral behavior and moral development*, Edited by: Kurtinez, W and Gewirtz, J. Miami.Florida International University. A Wiley Interscience Publication.

Rodríguez-Alba, J. (2017). Finlandia: Un modelo ético contra la corrupción. *Espacios Públicos*, 20(49), 1-6.

<https://www.redalyc.org/journal/676/67656393008/html/>

Ruby, P., & Decety, J. (2004). How Would you Feel versus How do You Think she Would Feel? A Neuroimaging Study of Perspective-Taking with Social Emotions. *Journal of Cognitive Neuroscience*. 16 (6), 988-999.

<https://doi.org/10.1162/0898929041502661>

Sentencia C-826/13. (2013,13 de noviembre). Corte Constitucional (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-826-13.htm>

Tortosa, J. M. (2011). *Mal desarrollo y Mal Vivir: Pobreza y Violencia a Escala Mundial*. Ediciones Abya-Yala.



- Tso, I., Rutherford, S., Fang, Y., et al. (2018). The social brain is highly sensitive to the mere presence of social information: An automated meta-analysis and an independent study. *Plos One*, 13(5), 1-13.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0196503>
- Turiel, E. (2017). A psychological perspective on moral reasoning, processes of decision-making, and moral resistance. *Contemporary Politics*, 23(1), 19-33.
<https://doi.org/10.1080/13569775.2016.1213079>
- Uribe-Sarmiento J., Padilla-Quintero S., Rodríguez-Fernández I., Theuerkauf U., Sala-Valdes C., Baerros-Navarro N., Salamanca-Santos M y Álvarez-Bustos M. (2022) *Legitimidades en disputa: la construcción estatal en escenarios de posconflicto*. Capítulo I en: Uribe Sarmiento, J. J., Rodríguez Fernández, I., Baquero Melo, J. (2022). *Paces desde abajo: desafíos y oportunidades de otra paz*. Universidad del Rosario, East Anglia University, Universidad de Ibagué.
<https://doi.org/10.12804/urosario9789587848908>
- Vélez-García, A. E., & Ostrosky-Solís, F. (2006). From morality to moral emotions. *International Journal of Psychology*, 41(5), 348-354.
<https://doi.org/10.1080/00207590500345898>
- Zerpa, C. E. (2007). Tres teorías del desarrollo del juicio moral: Kohlberg, Rest, Lind implicaciones para la formación moral. *Laurus*, 13(23), 137-157.
<https://www.redalyc.org/pdf/761/76102308.pdf>





La paz y la vida en el marco de la Educación para la ciudadanía, la reconciliación socioemocional, antirracista y para el Cambio Climático (CRESE)

Angélica Beatriz Briceño Supelano

Docente de la Secretaría de Educación de Chía
Doctora en Educación de la Universidad Santo Tomás
Correo electrónico: angelica.briceno@ieolabalsa.edu.co

Ramón Alfredo Rubiano Pedroza

Docente de la Secretaría de Educación de Chía
Magister en Educación de la Universidad Militar Nueva Granad
Correo electrónico: ramon.rubiano@ieolabalsa.edu.co

Saúl Alfonso Vanegas Prada

Docente de la Secretaría de Educación de Chía
Doctorando en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional
Correo electrónico: saul.alfonso@ieolabalsa.edu.co



El artículo tiene por objeto abordar la paz y la vida como derechos constitucionales, en el marco de la Educación para la Ciudadanía, la Reconciliación Socioemocional, Antirracista y para el Cambio Climático (CRESE), considerada como pilar central de la formación integral, en una nueva apuesta del Gobierno del Cambio. Como problema de investigación se presenta la extensa y desarticulada oferta curricular que ha imperado en las escuelas colombianas y la necesidad de implementar una estrategia que sitúe currículos contextualizados y pertinentes (DNP, 2023). El trabajo investigativo emerge de un análisis documental realizado entre junio y agosto de 2024, como parte del proceso formativo recibido en el programa “Tutorías para el aprendizaje y la formación integral 3.0” del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Finalmente, como resultado de esta investigación se plantean ocho retos de acuerdo con esta estrategia al Gobierno nacional, para su adecuado funcionamiento, siendo el más ambicioso la articulación entre los ministerios participantes.

La Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en su art. 125 estableció las “estrategias de resignificación del tiempo escolar para el desarrollo integral y la protección de trayectorias de vida educativas”

Introducción

El Gobierno del Cambio, a través de su *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*, en asociación y cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 4 “Educación de calidad”, plantea tres metas para el cuatrienio en el sector educativo:

- 5.000 establecimientos educativos que incorporen la formación integral y la educación CRESE en prácticas pedagógicas basadas en la realidad.
- 8.000 establecimientos educativos que implementan evaluación de formación integral y de educación CRESE con enfoques étnicos y poblacionales.
- 1.450 establecimientos educativos oficiales con ampliación y/o resignificación del tiempo escolar para la formación integral. (DNP, 2023, pp 400-401).

La Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en su art. 125 estableció las “estrategias de resignificación del tiempo escolar para el desarrollo integral y la protección de trayectorias de vida educativas” y puso su énfasis en la responsabilidad de dar un nuevo significado al tiempo



escolar, con una oferta educativa diversa y amplia, que integre cultura, deporte, recreación, actividad física, artes, ciencia, programación, ciudadanía y educación para la paz.

Es así como el Ministerio de Educación Nacional (MEN) expidió la directiva ministerial 003 de 2023 en el mes de diciembre, brindando directrices frente al desarrollo del Programa Tutorías Para el Aprendizaje y la Formación Integral 3.0 (en adelante PTA-FI 3.0), cambiando sus bases normativas y enfoque hacia el trabajo por Centros de Interés en los Establecimientos Educativos (en adelante EE), para lograr implementar la estrategia de formación integral. Cabe aclarar, que el programa Todos a Aprender (en adelante PTA) en su versión 1.0 se diseñó en el año 2011 con el objetivo de mejorar las competencias básicas de lenguaje y matemáticas en los grados de transición a quinto de primaria en algunos EE focalizados y el PTA 2.0 con ajustes en el año 2015 incluyó el acompañamiento situado de docentes para propender su formación e innovación.

El propósito del PTA-FI 3.0 se centra en que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes (en adelante NNAJ), desarrollen y aumenten oportunidades de aprendizaje mediante la transformación del currículo, el fortalecimiento pedagógico con una oferta educativa diversa y la estrategia de la educación CRESE en las prácticas pedagógicas de los centros de interés, los cuales son definidos como:

Espacios enfocados en un tema o área de interés particular que se desarrolla mediante estrategias pedagógicas centradas en la exploración, la investigación y la curiosidad con el fin de lograr una integración natural del conocimiento alrededor de los intereses y necesidades identificadas con las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, para así enriquecer los ambientes de aprendizaje. (MEN, 2023. p. 4)

Los centros de interés se desarrollan en el marco de alianzas con empresas públicas y privadas, además de la coordinación de acciones intersectoriales, presentando inicialmente un esquema de articulación entre el Ministerio de las Culturas, las Artes y Los Saberes (MinCultura), el Ministerio del Deporte (Mindeporte), Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones (MinTIC), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias), el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), centros de reconciliación y otros aliados, como las cajas de compensación familiar (figura 1).

Figura 1. Alianzas de Centros de Interés



Fuente: adaptado de Viceministerio Educación Preescolar Básica y Media, 2024, p.12

Este esquema de articulación plasmado en la figura 1, se asemeja a lo propuesto en el programa “Jornada 40x40”, que consistía en la ampliación de la jornada escolar a 40 horas semanales de colegio, durante las 40 semanas del año. Fue implementado por la Secretaría de Educación de Bogotá, cuando el actual presidente Gustavo Petro Urrego era alcalde y el viceministro de Educación Preescolar Básica y Media, Óscar Sánchez Jaramillo (para la vigencia del 13 abril de 2023 al 16 agosto de 2024), se desempeñaba como secretario de Educación de Bogotá, durante el periodo comprendido entre el 2012 y 2015. Se evidencian similitudes entre las dos propuestas, en lo que respecta a la interrelación de actores y aliados, la inclusión de los centros de interés como apertura a una educación activa y la jornada escolar extendida, hacia un currículo para la excelencia académica y la formación integral.

En este marco, la educación CRESE se constituye de manera novedosa como una orientación de política, la cual puede ser implementada desde el PTA-FI 3.0 a través de los centros de interés, especialmente los liderados por el MEN, el ICBF

y los centros de reconciliación. Además puede abordarse desde la formación y el acompañamiento, mediante el fortalecimiento técnico de los procesos y, a través de la estrategia de semilleros de paz, enfatizando en su eje “Paz, reconciliación y memoria histórica”. Se aclara, que la educación CRESE no nace en el MEN. Inicialmente fue planteada por la sociedad civil con posterioridad a la firma del acuerdo de paz del año 2016 y se sustenta de manera transversal en el marco referente de desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales para el ejercicio de los derechos humanos.

A continuación, se presentan tres apartados que permiten desarrollar el objetivo de la investigación. El primero de ellos aborda el origen y las bases normativas de la educación CRESE. El segundo reflexiona sobre la apuesta por la paz y la vida en el marco de esta educación. Y el tercero expone ocho retos que enfrenta el gobierno del cambio para la implementación de la educación CRESE, con respecto a la articulación entre ministerios para la ejecución de los centros de interés, la fragmentación de currículos y situaciones administrativas de las entidades territoriales certificadas, para la fase de ejecución.

Origen y bases normativas de la educación CRESE

Parra-Triana et al. (2018) afirman que la educación para la ciudadanía, la reconciliación, socioemocional, antirracista y para la acción climática, aborda diversos desafíos y problemáticas sociales y ambientales propias del contexto colombiano como lo son: la reconciliación posconflicto, la lucha contra el racismo y las múltiples investigaciones en la necesidad de fortalecer el desarrollo de competencias socioemocionales y para la acción climática.

El origen de la educación CRESE, a nivel global, ha sido promovido por movimientos sociales, entidades gubernamentales, sociedades privadas y públicas interesadas y preocupadas por las amenazas planteadas ante las adversidades del antropoceno (Tolbert et al., 2024); y ha emergido en respuesta a los problemas expuestos para la ciudadanía en general. En la última década, este enfoque se ha expandido

El origen de la educación CRESE, a nivel global, ha sido promovido por movimientos sociales, entidades gubernamentales, sociedades privadas y públicas interesadas y preocupadas por las amenazas planteadas ante las adversidades del antropoceno

en el ámbito educativo, dado que puede propiciar el cambio de actitudes, pensamientos y acciones que den respuesta a estos desafíos, la construcción de sociedades resilientes y equitativas, capaces de abordar tanto la crisis climática como las injusticias sociales.

Una de las mayores iniciativas a nivel mundial frente a la educación CRESE, es la planteada por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), entidad que tiene dentro de su misión promover la paz, la sostenibilidad y la equidad a través de la educación, reconociendo la necesidad de preparar a los docentes para que puedan promover una educación que integre el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. Unesco y Education International (2021) aseguraron que muchos docentes carecen de confianza y recursos para enseñar estos temas, sin embargo, tienen la motivación de aprender y enseñar sobre sostenibilidad y equidad social, desde ahí, nace la preocupación del Gobierno colombiano de centrar su atención e involucrar estas problemáticas en escenarios educativos formales de básica primaria, secundaria y media dadas las necesidades del contexto nacional.

La educación CRESE está directamente alineada con varios de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) 2030 de la ONU, en particular con el ODS 4 (educación de calidad), el ODS 10 (reducción de las desigualdades) y el ODS 13 (acción por el clima). Esta educación apunta a contribuir en la reconstrucción de sociedades o países que han padecido de confrontaciones o tensiones sociales (de índole político, ideológico, religioso, étnico, territorial, entre otros). Es así que, para el ámbito educativo, la Unesco (2021) ha propuesto líneas de acción que contribuyen con el enfoque educativo CRESE, con la iniciativa *Global citizenship education* (GCED), que consiste en una colección de manuales que contienen orientaciones en los diferentes temas de reconciliación, socioemocional, antirracista y para la acción climática. En primera instancia están las directrices relacionadas con la “Promoción de la paz y la reconciliación”, que consideran la educación como elemento fundamental para la construcción de paz y la reconciliación en sociedades que han sido afectadas por conflictos.

La educación CRESE con su enfoque en la reconciliación y el desarrollo socioemocional, contribuye a resarcir divisiones y a construir una base para una convivencia pacífica y armoniosa. “El desarrollo socioemocional” se considera esencial para la formación integral de los individuos. Unesco (2015) reconoció que habilidades como la empatía, la resiliencia y la gestión emocional son fundamentales no solo para el éxito académico, sino también para la vida en general, así como la educación socioemocional es vital para construir comunidades saludables y cohesionadas. Frente a la “lucha contra el racismo y la discriminación”, se entiende que la educación antirracista es una parte integral de este compromiso, ya que



educa a los individuos sobre la importancia de la diversidad, la inclusión y el respeto por todas las culturas y razas. Esto es crucial para construir sociedades justas y equitativas.

Finalmente, en cuanto a la "acción climática y sostenibilidad" busca formar a los estudiantes en la toma de decisiones informadas y responsables respecto al medio ambiente, esto es fundamental para asegurar un futuro sostenible para las próximas generaciones.

Bases normativas de la educación CRESE en Colombia

Una vez desarrollado el origen internacional de la educación CRESE, se hace necesario comprender cómo se armoniza a través de las bases normativas de la educación en Colombia. Las leyes, decretos, resoluciones y políticas presentadas en la tabla 1 proporcionan un marco legal y administrativo que apoya la implementación de la educación CRESE en Colombia, que tiene como propósito formar ciudadanos comprometidos con la paz, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.

Tabla 1. Normatividad colombiana de la educación CRESE

Ley / Decreto /Política asociada a la educación CRESE	Relación con la educación CRESE
Constitución Política de Colombia (1991)	La Constitución de 1991 establece el derecho a la educación como un derecho fundamental y obliga al Estado a garantizar una educación que forme ciudadanos en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia. Esto proporciona una base para la educación en ciudadanía y reconciliación.
Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)	Esta ley define los objetivos de la educación en Colombia, incluyendo la formación en valores éticos, la convivencia, y la formación para la participación democrática. También promueve la educación en el respeto a la diversidad y los derechos humanos.

<p>Decreto 1860 de 1994</p>	<p>Reglamenta parcialmente la Ley 115 y establece orientaciones para la inclusión de temas como la educación para la democracia, los derechos humanos y la convivencia en el currículo escolar.</p>
<p>Resolución 4210 de 1996</p>	<p>Establece los lineamientos para la educación en derechos humanos y convivencia pacífica, y promueve la inclusión de estos temas en los proyectos educativos institucionales (PEI).</p>
<p>Política Nacional de Educación Ambiental (2002)</p>	<p>La Política Nacional de Educación Ambiental fomenta la inclusión de la educación para la sostenibilidad y la acción climática en todos los niveles educativos, promoviendo la conciencia y acción ambiental entre los estudiantes.</p>
<p>Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011)</p>	<p>Esta ley establece medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y promueve la inclusión de la memoria histórica y la reconciliación en los planes educativos.</p>
<p>Ley 1620 de 2013</p>	<p>Crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. Esta norma jurídica promueve la educación socioemocional y la prevención de la violencia en las escuelas.</p>
<p>Decreto 2105 de 2017</p>	<p>Reglamenta la cátedra de la paz en todos los niveles de la educación formal. Esta cátedra busca promover la cultura de paz, la reconciliación, el respeto por los derechos humanos y la convivencia pacífica.</p>
<p>Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026</p>	<p>El PND incluye políticas y programas que buscan fortalecer la educación para la ciudadanía, la reconciliación, y la sostenibilidad ambiental. Propone la integración de la educación para la acción climática y la equidad en el sistema educativo, promoviendo la formación de ciudadanos comprometidos con la justicia social y ambiental.</p>

Fuente: Elaboración propia (2024)



Apuesta por la paz y la vida en el marco de la educación CRESE

La educación CRESE, como apuesta del Gobierno del cambio, es el resultado del diálogo de experiencias que desde hace varias décadas han desarrollado los diferentes gobiernos de Colombia, las comunidades educativas y organizaciones de la sociedad civil, para integrar este modelo educativo en cualquier iniciativa que promueva la educación para la paz. El enfoque de este trabajo, se centra en analizar la paz y la vida desde el desarrollo conceptual inicial elaborado por la sociedad civil y las comunidades educativas. Es así, que se aborda de manera inicial la visión de la oferta educativa que propicie una paz estable y duradera y posteriormente se analizan los componentes de educación ciudadana, reconciliación y educación socioemocional, que incluyen de manera implícita lo antirracial y la acción para el cambio climático, estas últimas se sumaron para complementar las competencias del desarrollo de la persona y la construcción de paz en la propuesta del gobierno actual.

Educación para una paz estable y duradera en defensa de la vida

Colombia durante décadas y desde el inicio del conflicto armado interno, ha procurado el logro de la paz con diferentes grupos armados. Según el informe final presentado por la Comisión de la verdad (2022), 12 han sido los intentos por “firmar la paz” en el pasado, y el más reciente fue el 24 de noviembre de 2016, fecha en que se firmó un Acuerdo de paz entre el Gobierno de entonces y la guerrilla más antigua del continente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP) (JEP, 2016). Este acuerdo trajo consigo otras iniciativas distintas a las políticas, militares o su implementación mediática, pues fue el inicio de acciones de la sociedad civil y diferentes organizaciones locales y regionales para evitar la continuidad del conflicto y la no repetición de generaciones de violencia; entre ellas hay una de gran trascendencia y es la de ayudar a la construcción de la paz a través de la educación. Esto supone grandes cambios en el sistema educativo, pues construir la paz requiere la disminución de las desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales entre lo urbano y

La educación CRESE, como apuesta del Gobierno del cambio, es el resultado del diálogo de experiencias que desde hace varias décadas han desarrollado los diferentes gobiernos de Colombia, las comunidades educativas y organizaciones de la sociedad civil

lo rural; además, necesita mejorar las condiciones de la población en los lugares donde fue más aguda la violencia que dejó el conflicto armado y la no presencia del Estado.

Antes de la firma del Acuerdo de paz, ya se anticipaban las propuestas por generar una cultura que superara el conflicto a partir de la restitución de la memoria histórica, análisis, creación y participación; por ello, se dio origen a la Cátedra de la paz a través de la Ley 1732 de 2014 y el Decreto 1038 de 2015. Su propuesta pedagógica y política era la de una educación que buscaba la paz estable y duradera en nuestro territorio nacional. Como resultado de dichos procesos, la sociedad civil a través de una iniciativa de la alianza Fe y Alegría Colombia, la Fundación para la Reconciliación y el Programa Aulas en Paz (de la Corporación Convivencia Productiva y la Universidad de los Andes) plantearon la educación para la ciudadanía, reconciliación y educación socioemocional CRESE. Su principal objetivo fue impulsar una cultura de paz definida en la Constitución Política (1991) en su art. 22 “como derecho fundamental” a través del proceso educativo y sus entornos, que pretende modificar las relaciones entre las comunidades educativas y la reconciliación de una sociedad permeada por la injusticia social y diferentes tipos de violencia con garantías de no repetición.

Educación ciudadana, reconciliación y educación socioemocional (CRESE)

A continuación se aborda cada uno de los componentes conceptuales o conjunto de competencias y capacidades que se relacionan en la educación CRESE: El objetivo de este tipo de educación es promover las buenas relaciones de las personas consigo mismas y con los demás, y porque la paz se construye si las personas transforman su realidad inmediata de pobreza, exclusión, desigualdad, injusticia y violencia en todas sus formas; pero, en ejercicio de la memoria y la reparación para sanar y transformar los resentimientos y lograr la reconciliación como colombianos.

Educación ciudadana

El MEN, a través de los diferentes períodos de gobierno a lo largo de varias décadas, ha hecho grandes esfuerzos por implementar en los EE proyectos de formación ciudadana, normalizados en la Constitución de 1991 y la Ley General de Educación 115 de 1994. Incluso en la actualidad se promueven las competencias ciudadanas a nivel formativo donde los estudiantes exploran y ejercitan lo que, desde la ética, deberían hacer en situaciones particulares, alejado de la instrucción cívica de los años 30 o 40 y/o de los valores cristianos del siglo XX que



sirvieron de consejeros en la formación ciudadana escolar emanada por el Estado y la jerarquía eclesiástica (Gómez, 2015).

En la actualidad, no es determinante en la construcción de sociedades justas y pacíficas, porque se sigue actuando conforme a las instituciones de carácter educativo o punitivo, pero que carecen de eficacia en la transformación de las prácticas sociales de manera generalizada.

La vida de los pueblos está gobernada por leyes y costumbres. Unas y otras se diferencian en que las leyes gobiernan las acciones de los ciudadanos y las costumbres regulan las acciones de los hombres. Las leyes son el fundamento de la esfera de la vida pública o política, mientras las costumbres establecen el ámbito de la sociedad. (Arendt, 2018. p. 134)

Arendt (2007) planteó que la educación CRESE en los EE ressignifica la formación en ciudadanía y constituye atmósferas para una formación de comunicación empática de la “aparición en público” de los NNAJ que revelan su singularidad e identidad personal para el logro de intereses comunes y de convivencia en ejercicio de su actividad política y crítica. Además, Arango (2008) aseguró que los hechos presentes y la reinterpretación de la historia, reconstruyen un escenario en el que se garantiza la escucha activa, se permita el disenso y la revaloración de la norma, dando lugar a un nuevo concepto de ciudadanía como proceso mediatizado por el ejercicio del juicio y como un estado o condición a la que se accede de manera voluntaria.

El desarrollo de competencias y capacidades ciudadanas permite el reconocimiento y el respeto a la vida y la dignidad del ser humano y su entorno, logrando que participe en acciones que garanticen sus derechos y los de la naturaleza. Por ello, es tan importante la formación en derechos humanos, la equidad de género, la interculturalidad, la defensa y el fortalecimiento de la democracia, la educación ambiental y la educación para el cambio climático. Lo anterior, permite reconocer el impacto que ha tenido el conflicto armado en Colombia a nivel individual, colectivo o medio ambiental, con el fin de contribuir a la superación de la violencia a través de la reconciliación.

El desarrollo de competencias y capacidades ciudadanas permite el reconocimiento y el respeto a la vida y la dignidad del ser humano y su entorno, logrando que participe en acciones que garanticen sus derechos y los de la naturaleza

Reconciliación

La educación CRESE también busca impulsar desde las escuelas que los NNAJ y los maestros sean gestores de paz en las instituciones educativas y su contexto social, con un enfoque de reconciliación y restauración de las relaciones humanas que busca superar las circunstancias organizadas que dieron origen a la violencia, por medio de una sana convivencia en medio de las diferencias sin utilizar la violencia como método; es decir, que la reconciliación no se adjudica a la determinación jurídica de un Acuerdo de paz o la voluntad política de sus partidarios, sino que exige una construcción del proceso de superación para quienes están implicados y la posibilidad de reconocimiento del otro, en un diálogo que permita enfrentar la historia y la memoria como acto de reparación a las víctimas y el perdón a los victimarios del conflicto. Esto es posible a través de pedagogías que favorezcan la memoria la verdad y la reparación a través de la justicia restaurativa que apunte a la no repetición de la violencia en defensa de la vida.

Educación socioemocional

Las emociones en la educación colombiana siempre fueron subestimadas, por considerarlas ajenas al desarrollo intelectual y la promoción académica de los educandos. Esa tendencia ha venido cambiando con base en diversos planteamientos de autores que le apuestan a la educación que contempla las emociones para mejorar la enseñanza. Actualmente los modelos educativos, la pedagogía y la didáctica se adaptan a los cambios que integran la inteligencia emocional. Un antecedente reconocido en el campo de la educación es la *teoría de las inteligencias múltiples* de Gardner (1983), en que se incluye la *inteligencia interpersonal* y la *inteligencia intrapersonal*, que sirve como teoría de la inteligencia emocional, haciendo referencia a las competencias sociales que desarrollan la conciencia social, la colaboración y la comunicación, así como la capacidad de autoconocimiento o conciencia emocional (Bisquerra, 2020), tanto las inteligencias múltiples como la inteligencia emocional desarrollan una pedagogía que integra el autoconocimiento, la conciencia social, las habilidades intrapersonales y la gestión de las emociones de diversas dimensiones humanas, de allí el origen del concepto de educación socioemocional.

Daniel Goleman (2012) es considerado como el mayor precursor de la inteligencia emocional, en la cual distingue los componentes: autoconciencia, autorregulación, motivación, empatía y habilidades sociales; que también apuntan a darle forma al moderno componente de educación socioemocional. La educación CRESE promueve los distintos elementos de la inteligencia emocional a través del componente educación socioemocional porque permite que los NNAJ tengan la capacidad de autogestionar sus emociones, fomentar la empatía, la colaboración y la capacidad de resolver conflictos; además eleva la conciencia social, mejora la convivencia, enaltece la creatividad, el liderazgo y sobre todo genera un estado de bienestar y salud mental, necesarios para la construcción de paz y protección de la vida en los EE.



Retos del Gobierno del Cambio

El presente apartado expone ocho retos importantes a considerar en el esquema de la implementación de la educación CRESE, en el marco del PTA-FI 3.0, los cuales se plasman en la figura 2.

Figura 2. Retos de la educación CRESE



Fuente: Elaboración propia (2024)

A continuación, se realiza una breve descripción de cada uno de ellos:

1. **Articulación entre Ministerios.** En la figura 1 se presentaron las alianzas que se tejen entre los diversos ministerios para la ejecución de los centros de interés, con el ánimo brindar a los NNAJ una oferta educativa amplia y variada, direccionada a la ejecución de la estrategia de resignificación del tiempo de la jornada escolar. Para que este esquema pueda ejecutarse adecuadamente,

requiere que exista una sólida articulación entre los ministerios vinculados, desde la fase de focalización de los EE, hasta la ejecución y evaluación del programa. Es necesario que se coordinen entre ellos para evitar saturación de ofertas y ocasionar rechazo de esta nueva propuesta ante los equipos dinamizadores de cada EE.

2. **Resignificación curricular.** La educación *CRESE* presenta unos componentes abordados ampliamente en el apartado anterior, los que no pueden ser vistos de manera seccionada, por el contrario, se interrelacionan y además son interdependientes en el marco de la formación integral de los NNAJ. Este enfoque, tiene el reto de repensar los currículos que en Colombia se han caracterizado por ser fragmentados, no se pretende llegar con mayor número de cátedras a los estudiantes, sino mediante los ejes de acción desarrollar competencias ciudadanas y socioemocionales para el ejercicio de los derechos humanos y la formación integral. Esto implica, el fortalecimiento de las redes pedagógicas con empresas públicas, privadas, ONG, Universidades y actores locales que aporten en la reconstrucción del currículo.
3. **Gestión educativa.** La implementación de la educación *CRESE*, requiere una organización en cuanto a la gestión educativa, que garantice que los NNAJ participantes cuenten con los espacios físicos necesarios para el óptimo desarrollo de los centros de interés, tengan acceso al Programa de Alimentación Escolar (PAE) con preparación de comida caliente y el transporte escolar requerido, que deberá tramitarse de manera oportuna y garantizarse desde la entidad territorial certificada. En el caso de ejecutar algún centro de interés propio del EE, desarticulado al esquema de aliados, se deberá contar con el presupuesto aprobado por las secretarías de educación, para el pago de horas extra de los docentes tutores que asuman el reto de dirigir dichos espacios.
4. **Establecer sistemas de información.** Estos deberán permitir conocer de forma clara y precisa el listado de los estudiantes que están participando en los centros de interés, el ministerio que presta el programa al cual pertenece cada NNAJ, datos de contacto de acudientes y datos personales básicos de los participantes, puesto a disposición de los formadores encargados por cada ministerio y directivos de los EE.
5. **Divulgación de hojas de ruta.** Cada ministerio participante tiene el reto de elaborar sus propias hojas de ruta para la ejecución de los centros de interés, de modo tal que puedan ser presentadas de manera oportuna a los EE. Es fundamental divulgar ante los equipos dinamizadores la proyección de tiempos de ejecución acordes con las dinámicas escolares, para que los NNAJ, puedan sacar el mayor provecho de estos espacios.
6. **Ampliación de presupuesto al PTA-FI 3.0.** Para la efectiva puesta en marcha de esta ambiciosa apuesta del Gobierno del Cambio, se requiere la ampliación



de recursos que posibiliten la implementación de la educación CRESE, así como en el año 2012 el Gobierno de la Bogotá Humana duplicó el presupuesto de recursos propios para la educación, agregando un billón de pesos al año, para asignar recursos al cumplimiento en el programa 40X40 para su ejecución (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). No es posible que los recursos económicos asignados desde el MEN al PTA-FI 3.0 sean reducidos en comparación con sus dos versiones anteriores. Es fundamental la reorganización presupuestal, comprendiendo la importancia que tienen para el cumplimiento de las metas del cuatrienio.

7. **Cobertura integral a los NNAJ:** Se requiere que cada ministerio que oferta el centro de interés en los EE adquiriera una póliza de seguro para los NNAJ beneficiarios del programa. Dicha póliza debe cumplir con una serie de indicaciones específicas para garantizar una cobertura integral y adecuada para los participantes. Además de proteger frente a accidentes durante las actividades deportivas, artísticas, culturales, ambientales y otras, la póliza deberá incluir también amparar en casos de emergencias médicas derivadas de la intervención propia del programa y transporte de emergencia, dentro y fuera del horario escolar, incluir eventos locales, asegurando su protección en todo momento. De esta manera, se garantiza un entorno seguro y protegido para todos. Esta póliza es totalmente independiente a la adquirida por las instituciones educativas mediante las aseguradoras al iniciar el año escolar y debe ser adquirida por parte de los ministerios que ofertan el centro de interés.
8. **Fortalecimiento de componentes “Antirracial y para el cambio climático”:** En el marco de la educación CRESE, se hace relevante para el gobierno del cambio, desarrollar y difundir con mayor fuerza los componentes “antirracial” y “cambio climático”, agregados en el año 2023, al concepto original planteado por la sociedad civil. Aunque son ejes transversales de abordaje en la escuela, es importante mostrar su efectiva articulación en los procesos de formación integral desde el ejercicio de la lectura de contexto llevada a cabo en los EE. Además, debe divulgarse y apropiarse la educación CRESE por las comunidades educativas del país.

Conclusiones

La educación para la ciudadanía, la reconciliación socioemocional, antirracista y para el cambio climático, se constituye en una apuesta ambiciosa para el Gobierno del Cambio. Su génesis normativa se produjo desde el MEN a finales del año 2023, aunque el concepto emerge de la sociedad civil y se gestó desde el año 2016 posterior a la firma del acuerdo de paz. Este enfoque aborda la paz y la vida desde la formación integral de los NNAJ a través de pedagogías que favorezcan la memoria la verdad y la reparación a través de la justicia restaurativa que apunte a la reconciliación y la no repetición de la violencia, con la integración de la educación socioemocional y ciudadana.

La educación para la ciudadanía, la reconciliación socioemocional, antirracista y para el cambio climático, se constituye en una apuesta ambiciosa para el Gobierno del Cambio

La principal estrategia de ejecución de la educación CRESE, se plantea a través del PTA-FI 3.0, mediante el desarrollo de los centros de interés, tendientes a la resignificación del tiempo escolar en los EE, lo que implica un esquema de articulación con los ministerios de Ambiente, MinCultura, Mindeporte, MinTIC, Min Ciencias, ICBF, centros de reconciliación y MEN, con el ánimo de ofertar una amplia y variada oferta que responda a los intereses estudiantiles. Para la efectiva implementación de esta estrategia deben gestarse equipos dinamizadores en los EE focalizados, que, en el marco de lecturas de contexto profundas, identifiquen intereses de NNAJ.



Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). *Currículo para la Excelencia Académica y la Formación Integral. 40X40. "Educación de calidad 40 horas semanales de colegio, 40 semanas del año, estudiando en la jornada que le corresponda: mañana, tarde o única.*
<https://repositorios.educacionbogota.edu.co/bitstreams/5a989183-75ab-44d2-9a4a-650ce86bbc4e/download>
- Arango, A. M. (2008). *La formación ciudadana en Colombia*. Facultad de Educación, Universidad de Antioquia.
- Arendt, H. (2007). *La condición humana*. Editorial Paidós.
- Arendt, H. (2018). *¿Qué es la política?* Ediciones y Recursos Tecnológicos.
- Bisquerra, R. (2020). *Educación emocional y bienestar: por una práctica científicamente fundamentada*. Universidad de Barcelona.
- Comisión de la Verdad. *Informe final: Hay futuro si hay verdad*. (2022). Comisión de la Verdad.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Decreto 1860 de 1994. (1994, 5 de agosto) "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales". Ministerio de Educación. Diario oficial No 41.47.
http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-103884_archivo_pdf.pdf
- Decreto 1038 de 2015. (2015, 25 de mayo) "Por el cual se reglamenta la cátedra de la paz". Presidencia de la República. Diario oficial No. 49.522
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61735>
- Decreto 2105 de 2017. (2017, 14 de diciembre). "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en relación con la jornada única escolar, los tipos de cargos del sistema especial de carrera docente y su forma de provisión, los concursos docentes y la actividad laboral docente en el servicio educativo de los niveles de preescolar, básica y media". Presidencia de la República. Diario oficial No. 50.447.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84673>
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia: Potencia Mundial de la Vida*.
<https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Gardner, H. (1983). *Estructuras de la mente: La teoría de las inteligencias múltiples*. Fondo de Cultura Económica.
- Goleman, D. (2012). *Inteligencia emocional*. Editorial Kairó.
- Gómez, J. (2015). *Aprendizaje ciudadano y formación ético-política*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- JEP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).



- Ley 115 de 1994. (febrero 8). “Por el cual se expide la ley general de educación” Congreso de la República. Diario oficial No 41.214
http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf
- Ley 1448 de 2011. (2011, 10 de julio). “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. Diario oficial No. 48096.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Ley 1620 de 2013. (2013, 15 de marzo). “Por la cual se crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar”. Congreso de la República (2013). Diario oficial No 48733
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1620_2013.html
- Ley 1732 de 2014. (2014, 1 de septiembre). “Por medio de la cual se establece el sistema de responsabilidad penal para adolescentes y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario oficial No. 43.261.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59313>
- 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 Colombia. Diario oficial No 5869. Diario Oficial No. 52.400
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Ministerio de Educación Nacional - Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Política Nacional de Educación Ambiental: Sostenibilidad ambiental, un compromiso de todos*.
http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102567_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional-MEN (2023). *Desarrollo del Programa Tutorías Para el Aprendizaje y la Formación Integral 3.0* Directiva Ministerial 003 de 2023. (7 de diciembre de 2023).
https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-400474_recurso_74.pdf
- Parra-Triana, A., Mateus-Arbeláez, J., y Mora-Cubillos, Z. (2018). Educación rural en Colombia: el país olvidado, antecedentes y perspectivas en el marco del posconflicto. *Nodos y Nudos*, 45, 52-65.
- Resolución 4210 de 1996. (1996, 12 de septiembre). “Por la cual se establece reglas generales para la organización y el funcionamiento del servicio social estudiantil obligatorio”.
http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-103885_archivo_pdf.pdf
- Tolbert , S., Wallace , M., Higgins , M., & Bazzul, J. (2024). *Reimagining Science Education in the Anthropocene*.
<https://doi.org/10.1007/978-3-031-35430-4>
- Unesco & Education International. (2021). *Teacher have their say: Motivation, skills and opportunities to teach education for sustainable development and global citizenship*.
- Unesco. (2015). *Global Citizenship Education: Topics and learning objectives*.
<https://doi.org/10.54675/DRHC3544>
- Unesco. (2021). *Global Citizenship Education: A Policymaking Awareness and Advocacy Handbook*.
- Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media [EPBM] (2024). *Programa Tutorías Para el Aprendizaje y la Formación Integral PTA-FI 3.0*. [Diapositivas en PowerPoint]. Bogotá, febrero 14 de 2024.



mipg | modelo integrado de planeación y gestión

...

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG es una herramienta que simplifica e integra los sistemas de desarrollo administrativo y gestión de la calidad y los articula con el sistema de control interno, para hacer los procesos dentro de la entidad más sencillos y eficientes.

TODO INICIA CON LA CIUDADANÍA

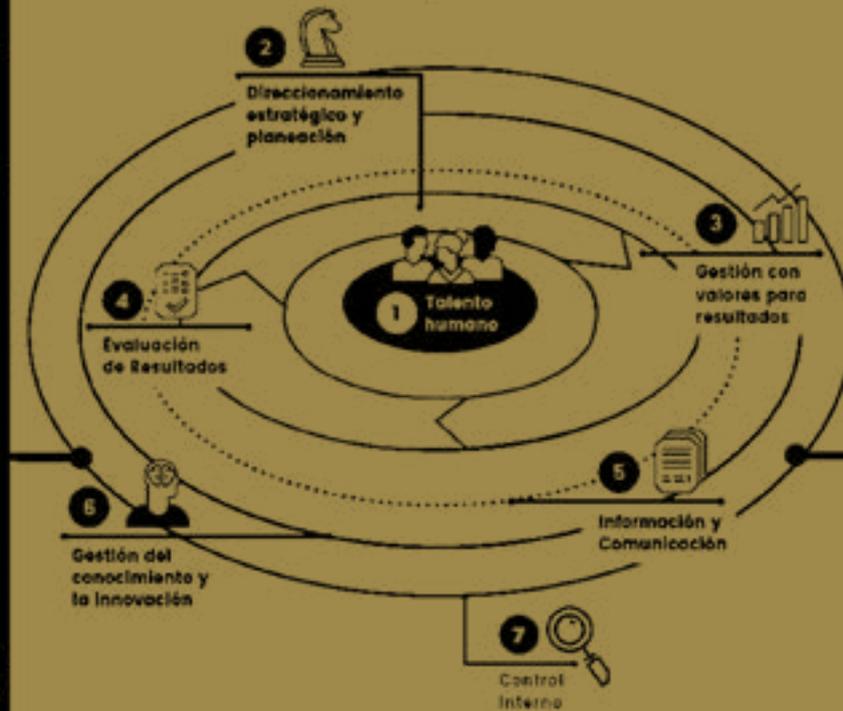


Es nuestra misión como entidad identificar las oportunidades de mejora y enfocar nuestro trabajo en SATISFACER LAS NECESIDADES Y PROBLEMAS Y GARANTIZAR LOS DERECHOS DE TODOS

¿Cómo Funciona?

...

MIPG opera a través de la puesta en marcha de siete (7) dimensiones. Cada dimensión funciona de manera articulada e intercomunicada, en ellas se agrupan las políticas de gestión y desempeño institucional por área que permiten que se implemente el Modelo de manera adecuada y fácil.



¿Qué esperamos?

Resultados de la buena implementación

Mayor Confianza: Seguridad en lo que hace la entidad

Cambio Cultural: Mayor apropiación

Eficiencia: Cumplir adecuadamente las funciones

Generar resultados

que atiendan los planes de desarrollo, resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio para generar valor público.



Valor Público

Resultados observables y medibles que el estado debe alcanzar para dar respuesta a las necesidades o demandas sociales.

El seguimiento más allá del reporte

Gabriela Benavides Montenegro

Profesional de la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín; y Especialista en Gestión Pública Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Funcionaria de la oficina asesora de planeación y finanzas del Ministerio de Educación Nacional.

Correo electrónico: ebenavides@mineducacion.gov.co



“El seguimiento es un proceso vital para la generación de valor público dentro del ciclo de las políticas públicas”

(Departamento Nacional de Planeación, 2023)

El artículo de reflexión se construye alrededor del desarrollo de las capacidades institucionales que les permiten a las entidades públicas realizar un seguimiento más consciente, y así aprovechar los beneficios derivados de este, con el propósito de incidir y fortalecer la confianza de los ciudadanos y las ciudadanas en el Estado.

Si bien desde la normativa vigente aplicable y bajo los lineamientos de la política de seguimiento y evaluación del desempeño institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) se dispone de una esquema amplio y diverso en materia de seguimiento, su aplicación se ha limitado al registro periódico de información en una plataforma o herramienta

Si bien desde la normativa vigente aplicable y bajo los lineamientos de la política de seguimiento y evaluación del desempeño institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) se dispone de una esquema amplio y diverso en materia de seguimiento, su aplicación se ha limitado al registro periódico de información en una plataforma o herramienta.

Se comparten las lecciones aprendidas sobre la experiencia en diferentes sistemas de seguimiento, para demostrar que la reorganización de las entidades públicas hacia la generación de valor público no es una responsabilidad exclusiva de las áreas de planeación y control, sino de todos los actores institucionales involucrados.

Introducción

Si al interior de su entidad ha escuchado frases como “estamos en época de reportes”, “tenemos que reportar” o “no sabemos que reportar”; o usted mismo las ha pensado o enunciado, es porque el esquema de seguimiento que aplican nuestras entidades ha limitado esta importante etapa del ciclo de la gestión pública a una de sus fases: el reporte.

Desde la teoría se sustenta que el seguimiento es un proceso continuo y sistemático que permite revisar la implementación o desarrollo de políticas, programas, proyectos y otros aspectos de la gestión, y así generar información útil para la



toma de decisiones, sobre adaptaciones o ajustes que aseguren un buen desempeño estratégico y de gestión. No obstante, las dinámicas inherentes a las entidades públicas han distorsionado la esencia del seguimiento, minimizándolo a la obligación periódica de reportar información en las plataformas dispuestas para cumplir con la normatividad.

Esta reflexión se construye metodológicamente desde los lineamientos de la política de seguimiento y evaluación del desempeño institucional del MIPG y desde la experiencia acumulada en lecciones aprendidas en diferentes sistemas de seguimiento durante los últimos años.

Para acercar el Estado a la ciudadanía y fomentar vínculos de confianza entre las personas, acorde con lo que plantea el actual *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”* (DNP, 2023a); se requiere de la construcción de capacidades institucionales y el fortalecimiento de la cultura del seguimiento, para así materializar y apropiar los atributos del seguimiento desde la normativa, la teoría y la práctica.

Finalmente, se establece que, aunque esta reflexión tiene como alcance la etapa de seguimiento, varias de las lecciones aprendidas pueden extenderse a la etapa de evaluación, para dar cumplimiento a algunas de las acciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 4083 de 2022 sobre el fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia.

La reflexión sobre el seguimiento de las acciones de las entidades del Estado

Con base en el art. 343 de la Constitución Política (1991), se determinó la responsabilidad en los procesos de diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, y de las condiciones para el seguimiento y evaluación de políticas y proyectos de inversión. A partir de ahí, se definió que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sería la entidad técnica del Gobierno nacional responsable de definir y ejecutar el marco conceptual del seguimiento y evaluación de los programas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Posteriormente, desde el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), se definió al Departamento Nacional de Planeación (DNP) como la entidad líder de las políticas de planeación institucional y de seguimiento y evaluación del desempeño institucional.

En efecto, se han expedido una serie de normas para reglamentar la responsabilidad sobre los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas y se han elaborado documentos como manuales y guías con orientaciones, hasta llegar hace un par de años al documento CONPES 4083, que busca promover el uso de las evaluaciones realizadas, garantizar la implementación de las recomendaciones de las evaluaciones, acompañado de un proceso de seguimiento, de tal forma que se realicen los ajustes necesarios en el diseño y ejecución del programa o política pública evaluada.

De acuerdo con la teoría es importante considerar los elementos que resaltan el papel del seguimiento para la toma de decisiones y la transparencia, como lo señala la reciente *Guía de seguimiento a políticas públicas* del DNP (2023b): “Sin un seguimiento adecuado, no sería posible disponer de la información necesaria para tomar decisiones informadas, ni proporcionarle a la ciudadanía el avance de las políticas, permitiéndole incidir y fortalecer su confianza en el Estado”. (p.7). En esta guía se añade que:

“El seguimiento se materializa a través de un conjunto de instrumentos, un marco normativo, lineamientos, herramientas metodológicas, documentación, datos, equipos de trabajo y actores con roles y responsabilidades que interactúan sistemáticamente para capturar, documentar, actualizar, gestionar y procesar la información para la toma de decisiones”. (DNP, 2023b, p.7).

A partir de las bases conceptuales se reconoce que los esquemas de seguimiento y evaluación son fundamentales en cualquiera de las dimensiones de la gestión pública, porque permiten vincular la planeación con los resultados.

Por otro lado, desde la teoría se reconocen múltiples beneficios o propiedades del seguimiento, de los cuales se traen a esta reflexión tres relacionados directamente con la transparencia:

- Identifica de manera oportuna los avances en términos de resultados y logros, así como las debilidades, limitaciones y restricciones, para tomar las respectivas acciones correctivas, y las oportunidades de mejora en la implementación de las iniciativas públicas.
- Permite que la ciudadanía pueda conocer oportunamente y a través de un lenguaje claro, la información sobre la implementación de las políticas, planes, programas, proyectos, estrategias y demás iniciativas públicas de las entidades públicas.
- Facilita la rendición de cuentas ya que se pueden evaluar y exigir explicaciones sobre los resultados obtenidos.



Pese a los argumentos anteriores, en términos de alcance, utilidad y beneficios del esquema de seguimiento en la práctica de las entidades, estos se limitan al registro periódico de reportes en determinadas plataformas o herramientas, en algunos casos de manera inercial, bajo responsabilidad exclusiva de ciertos actores, así como a la publicación de informes en atención a cronogramas establecidos en cumplimiento de la normatividad y las disposiciones de los entes de control.

Con base en los autodiagnósticos de la política de seguimiento y evaluación del MIPG se formulan interrogantes como: ¿en qué medida la información cualitativa reportada en las plataformas dispuestas por el DNP y otras entidades, es utilizada para la toma de decisiones?; ¿los esquemas de seguimiento cuentan con el apoyo de la línea estratégica o alta dirección?; ¿es fácil para la ciudadanía y demás grupos de interés acceder a esta información?; y ¿la información reportada cumple con la simplicidad y cercanía del lenguaje claro?

Para resolver estos interrogantes se comparten algunas de las lecciones aprendidas desde la experiencia, tras comprender y apropiarse que la articulación entre los atributos de calidad de las diferentes políticas del MIPG, no son simples orientaciones. La integralidad del modelo y el dinamismo que se le ha dado desde algunas entidades, han permitido en cierta medida, incidir en el desarrollo de algunas capacidades para fortalecer la cultura del seguimiento. Este proceso como cualquier intervención, en este caso desde la gestión, también se ve sometido a limitaciones por competencias y apoyo desde la línea estratégica.

No hay que olvidar que el fin del modelo no es en sí mismo el reporte de su implementación a través del Formulario Único de Reportes y Avances en la Gestión (FURAG), sino “Generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio”. (DAFP, 2023, p.9).

En cumplimiento de la esencia del modelo, se comprende que los lineamientos y los atributos de la política de seguimiento y evaluación se deben integrar con otras políticas de este, como las políticas de planeación institucional, participación ciudadana, transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción, gestión del conocimiento y la innovación y control interno; para generar capacidades en materia de seguimiento.

De acuerdo con la política de planeación institucional se formulan los indicadores que permiten, en la etapa de ejecución, monitorear y medir los resultados e impactos de las políticas, planes, programas, proyectos y otras iniciativas, así como la gestión y los procesos.

Un buen esquema de seguimiento depende de un ejercicio de planeación consciente, oportuno, participativo, y especialmente, que integre los resultados del seguimiento. Los resultados del seguimiento a los planes, programas, proyectos, estrategias u otros instrumentos de gestión no siempre han sido usados como insumo para tomar decisiones en la ruta de planeación de la siguiente vigencia, ni en sus planes ni en la asignación de presupuesto. La articulación entre las tres políticas de la dimensión del direccionamiento estratégico se debería definir desde la ruta de planeación.

De otro lado, en articulación con la política de control interno, bajo el esquema de líneas de defensa, se han distribuido las funciones y las responsabilidades del seguimiento y la evaluación entre los diferentes actores, reiterando que no es una función exclusiva de las oficinas de planeación y de control interno.

Un buen esquema de seguimiento depende de un ejercicio de planeación consciente, oportuno, participativo, y especialmente, que integre los resultados del seguimiento

A partir de este esquema, la responsabilidad del seguimiento inicia con los líderes de los procesos, los gerentes de proyectos, los servidores y contratistas, que conforman los equipos de trabajo de las dependencias o área ubicadas en la primera línea de defensa que tiene las siguientes responsabilidades: recopilar información de sus equipos de trabajo, reportar la información cumpliendo con los lineamientos de los documentos disponibles en los sistemas de gestión de calidad, garantizar que la información reportada sea oportuna, precisa, completa y verificable, generar las alertas correspondientes, realizar las acciones de corrección o prevención de riesgos, aplicar medidas de autocontrol y garantizar un seguimiento permanente. Aunque la mayoría de estas responsabilidades se ubican en la fase inicial del seguimiento, es decir, en la preparación y registro de los reportes; en esta línea aparece un actor que desempeña un papel relevante como “enlace de reportes”, sin embargo, a veces relegado a acciones operativas, a pesar de tener línea directa con los actores de la segunda línea de defensa. Lograr vencer los obstáculos para la apropiación de la cultura de la medición y el seguimiento por parte de la primera línea de defensa, es uno de los desafíos más grandes y difíciles y se vuelven más críticos frente a la alta rotación de personal con funciones de “enlaces de reportes” y en los cargos directivos.

En el marco del tamaño y la estructura organizacional de cada entidad, las dependencias o áreas que representan la segunda línea de defensa en el seguimiento, orientan a las dependencias o áreas de la primera línea y generan oportunamente las alertas y recomendaciones a la línea estratégica.



Estas dependencias deben garantizar la documentación que definan los tiempos, las orientaciones y actividades internas para materializar el seguimiento de los instrumentos que les corresponde. Son responsables de administrar internamente las herramientas dispuestas para la recopilación y análisis de la información reportada y de validar la calidad de la información reportada en los indicadores e instrumentos bajo su responsabilidad, en términos de oportunidad, completitud, coherencia y uso de un lenguaje claro. Otra de sus responsabilidades ha sido elaborar y socializar oportunamente los respectivos informes con avances, alertas, recomendaciones y reconocimientos. En este punto se precisa que estos reportes deben ir más allá de una simple reseña generada por las plataformas o herramientas y deben ser útiles en la medida que se generen a tiempo, se socialicen a toda la entidad y se utilicen por los actores de las otras líneas, especialmente de la línea estratégica o las instancias donde se toman decisiones. Para avanzar en el cumplimiento de todas estas responsabilidades, las dependencias o áreas de esta segunda línea necesitan equipos de profesionales con formación y experiencia integral desde la planeación y el seguimiento, con dominio en la formulación y seguimiento a indicadores.

De otro lado, a través de su función de asesoría y bajo un enfoque de evaluación independiente y objetiva, se tiene la tercera línea de defensa en cabeza de las oficinas de control interno, que deberían brindar orientaciones técnicas y recomendaciones frente a la administración del riesgo en coordinación con las dependencias o áreas de la segunda línea de defensa. Así mismo, esta línea genera alertas y recomendaciones a la línea estratégica.

El nivel de confianza entre las dependencias o áreas de la segunda línea de defensa y las oficinas de control interno, en su papel de tercera línea de defensa, es muy importante para reforzar el enfoque preventivo y aportar a la mejora institucional.

El esquema termina con la línea estratégica, que bajo un enfoque de seguimiento integral deberá tomar decisiones basadas en informes, hechos y datos proporcionados por las dependencias o áreas de la segunda y tercera línea de defensa. Esta línea generalmente está representada en la alta dirección o en el comité de gestión y desempeño institucional de cada entidad. Resulta crucial garantizar una permanente y directa articulación entre la segunda línea de defensa y la línea estratégica y que se tome conciencia en los directivos y equipos de trabajo de la utilidad de los resultados, alertas y recomendaciones de los informes que generen la dependencia (s) o área (s) que representan a la segunda línea de defensa.

El seguimiento se debe apoyar en los elementos que brinda la política de gestión del conocimiento y la innovación. En este apartado de lecciones aprendidas se

destacarán las lecciones experimentadas alrededor el eje de “compartir y difundir” específicamente a través del desarrollo de una estrategia de comunicación y sensibilización para el seguimiento bajo iniciativa e implementación de las dependencias o áreas que integran la segunda línea de defensa.

Es así como a través de los mensajes de piezas comunicativas como *tips*, recordatorios, videos e infografías se ha sensibilizado no solo a directivos y actores con la función de “enlaces de reportes” sino a todos los servidores y contratistas sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas en materia de seguimiento y evaluación.

La estrategia ha sido de gran utilidad en especial para informar alertas y mensajes de reconocimiento en los progresos de los reportes, por ejemplo, frente a los progresos del sector a los indicadores del *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026* en la nueva plataforma *Sinergia 2.0*.

El seguimiento se debe apoyar en los elementos que brinda la política de gestión del conocimiento y la innovación

Los resultados de una comunicación efectiva, caracterizada por usar un lenguaje claro, sencillo, puntual, directo y contundente aportan indiscutiblemente a la construcción de confianza, se constituyen en la base del fortalecimiento de la cultura organizacional del seguimiento. Si bien las comunicaciones oficiales siguen cumpliendo una función importante en la estructura organizacional, atender requerimientos -internos y externos-, cuando estos son transmitidos a través de un lenguaje más cercano, claro e incluyente; reafirmará la interacción entre las dependencias o áreas de la segunda línea de defensa y el resto de los actores del esquema.

Por otra parte, el componente de la gestión del conocimiento se enfoca a los espacios de sensibilización. Frente a esto, en la *Guía para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas* de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2018), se resalta lo siguiente sobre el aprendizaje organizacional aplicado al seguimiento:

- Considera el ejercicio de implementación y seguimiento como una actividad que agrega valor al recoger la experiencia adquirida.
- Implica la mejora de las prácticas, lo cual puede referirse al consumo de recursos e insumos, a las metodologías y tecnologías utilizadas, a la temporalidad en la generación de los productos, a la reorientación de los objetivos o incluso a la cancelación de una práctica determinada cuando existen suficientes pruebas de su inconveniencia.



En efecto, se ha sensibilizado en el acercamiento y nuevas funcionalidades de soportes tecnológicos oficiales para reportar información, como el caso de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), administrada por el DNP, donde se realiza el seguimiento de los proyectos de inversión pública de los diferentes niveles de gobierno y de todas las fuentes de financiación. Hay otros medios en los que las entidades también reportan, como el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) y *Sinergia 2.0*. Estos espacios no reemplazan los gestionados por el DNP, son complementarios y se enfocan en asuntos específicos del sector y en la conexión de los requerimientos de estas plataformas con las dinámicas internas.

En esta parte, resulta preciso mencionar como desafío, la adaptación a los desarrollos normativos y procedimentales del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP), que se promulgaron a través del Decreto 2104 de 2023; de manera que las entidades conozcan cómo las afectan estos cambios del contexto a través de espacios de sensibilización, más allá de la expedición de circulares internas que repliquen el contenido de la citada norma y de las guías del Departamento Nacional de Planeación.

Es necesario contar con documentación completa y actualizada en los sistemas de gestión de calidad para orientar las funciones de seguimiento frente a cambios normativos y las recientes funcionalidades en las plataformas oficiales de reportes. También se deben convocar espacios de evaluación para compartir generalidades, novedades, recomendaciones y el desempeño de los enlaces en el esquema de seguimiento sobre los elementos del sistema de gestión de calidad. Así se motiva a los actores con función de “enlaces de reportes” para ser multiplicadores de la calidad al interior de sus dependencias o áreas. En estos ámbitos se desarrollan actividades donde los enlaces pueden asimilar de manera práctica los conceptos y recomendaciones brindadas por la dependencia líder y recibir retroalimentación.

El compromiso de los enlaces es transmitir al interior de sus dependencias o áreas los mensajes recibidos en estos espacios; teniendo en cuenta que las dependencias en su calidad de primera línea de defensa deberán responder por la oportunidad y calidad de los reportes que generan y registran.

La reflexión finaliza destacando que la generación de valor público que se resalta metodológicamente desde los atributos de la política de seguimiento y evaluación del desempeño institucional y desde la literatura sobre esquemas de seguimiento y metodologías de evaluación de intervenciones públicas, debería iniciar desde el desarrollo de las acciones diarias realizadas por los responsables de la implementación de las intervenciones; no es un asunto teórico; es cuestión del

Se asume que desde las acciones diarias de cada uno de los actores en las políticas de gestión y desempeño del MIPG se inicia la ruta de generación del valor de las intervenciones públicas, y es con los resultados y análisis de su medición, que se contribuye con el desarrollo de la misionalidad de una entidad

desarrollo de capacidades institucionales funcionales, desde las funciones y responsabilidades de cada una de las líneas de defensa.

Se asume que desde las acciones diarias de cada uno de los actores en las políticas de gestión y desempeño del MIPG se inicia la ruta de generación del valor de las intervenciones públicas, y es con los resultados y análisis de su medición, que se contribuye con el desarrollo de la misionalidad de una entidad y finalmente, se impacta sobre la satisfacción de las necesidades y las mejoras de la prestación de los servicios.

Se espera que con el tránsito hacia una versión actualizada del (MIPG), se reafirmen y dinamicen varios de los elementos compartidos en esta reflexión y así las entidades apropien en sus dinámicas un seguimiento más allá de un periodo de reportes rutinario, impositivo e inercial, y así superar la baja capacidad institucional y la limitada cultura del seguimiento.

Conclusiones

- Desde el diagnóstico sobre el uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia que orientó la elaboración del CONPES 4083, se reconoció la poca capacidad y cultura de evaluación en las entidades públicas de nuestro país, problemática que también afecta al seguimiento de cualquier intervención pública en los diferentes sectores.
- Las entidades que lideran el seguimiento y las que lo aplican deben comprender que el este se construye desde la normativa, políticas, herramientas y demás elementos conceptuales y metodológicos, pero se fortalece desde el desarrollo de las capacidades institucionales y la reorganización de la cultura del seguimiento. De esta manera se debe escalar evolucionar, mejorar y pasar de un esquema rutinario y puntual a un esquema más activo e integral.
- Aunque la teoría ha asociado el seguimiento a los avances y logros, así como a los eventos negativos que pueden afectar dichos avances y logros; en la realidad de nuestras entidades se ha subutilizado el sentido amplio de los reportes; sus alcances de acciones positivas y negativas; pues no se puede desconocer que las debilidades, limitaciones y restricciones son inherentes a la gestión pública. Lo importante es transmitir estos reportes de manera clara, sencilla y oportuna a los grupos de interés de las intervenciones públicas.



- En la cultura del seguimiento, como en todo modelo cultural, se cuenta con valores, destacándose la confianza hacia el interior de cada una de las entidades y hacia afuera, además de sus grupos de interés. Su construcción no es un proceso fácil, pues toma tiempo y está sujeto a las vicisitudes de las entidades.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Guía para el Seguimiento y Evaluación de Públicas*.

<https://www.sdp.gov.co/transparencia/informacion-interes/publicaciones/estudios/guia-seguimiento-y-evaluacion-de-politicas-publicas>

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

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

Decreto 2104 de 2023. (2023, 5 de diciembre). “Por el cual se sustituye el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de fortalecer el Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP)”. Presidencia de la República. Diario oficial No. 52.600.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=226690>

Departamento Administrativo de la Función Pública. [DAFP] (2023). *Manual operativo del Modelo Integrado de planeación y Gestión (MIPG) versión 05*.

https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/2023-03-21_Manual_operativo_mipg_5V.pdf/dbe560cc-e81d-bd7b-b23f-075184e029c6?t=1679509602732

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). CONPES 4083. *Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4083.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023a). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia, potencia mundial de la vida.

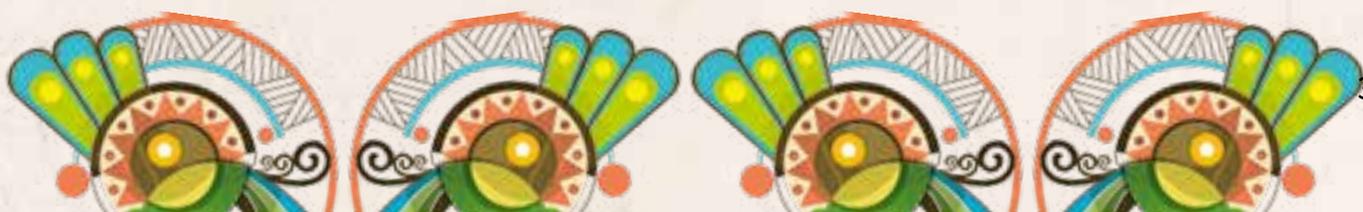
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023b). *Guía de seguimiento a políticas públicas*.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_de_seguimiento_a_politicas_publicas_agosto_30_2023.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023c). *Guía orientadora del Modelo Integral de seguimiento*.

https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Guia_modelo_integral_seguimiento.pdf





4

Invitado especial



Reconocimiento temprano de la responsabilidad del Estado en violaciones de derechos humanos para prevenir litigios

César Palomino Cortés

Director General Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)

Ex Magistrado del Consejo de Estado.

Correo: agencia@defensajuridica.gov.co



Este artículo explora la estrategia de reconocimiento temprano de la responsabilidad del Estado colombiano en violaciones de derechos humanos como un mecanismo para prevenir litigios internacionales y fortalecer el proceso de justicia transicional. Se examina el papel de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) en la implementación de esta estrategia, y se analiza cómo este enfoque puede contribuir a la reconciliación nacional, reducir la litigiosidad y mejorar la confianza en las instituciones. A través de un análisis de casos y normativas, se destacan los desafíos y beneficios para fortalecer este proceso en el marco de la paz total.

El reconocimiento de la responsabilidad estatal en violaciones de derechos humanos se fundamenta en el derecho internacional, particularmente en instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y otros tratados que imponen obligaciones claras a los Estados para respetar y garantizar los derechos humanos

El reconocimiento de la responsabilidad estatal en violaciones de derechos humanos se fundamenta en el derecho internacional, particularmente en instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y otros tratados que imponen obligaciones claras a los Estados para respetar y garantizar los derechos humanos. La responsabilidad del Estado no se limita a la prevención de violaciones, sino que también incluye la reparación integral a las víctimas cuando estas ocurren (Sentencia SU 254/13).

Colombia, como Estado social y democrático de derecho, ha implementado mecanismos necesarios para garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución Política (1991), por tal razón, dentro de las dinámicas y funciones que le han sido encargadas se encuentra la del numeral (viii), art. 1 del Decreto 915 de 2017, la cual señala que la ANDJE cumplirá entre otras funciones la de “coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado en los procesos que se adelanten ante los órganos de supervisión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de conformidad con los tratados y acuerdos que regulen la materia”.

La ANDJE, creada para coordinar la defensa jurídica del Estado colombiano, tiene un papel central en la gestión de litigios relacionados con violaciones de derechos humanos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Su función incluye la negociación de “soluciones amistosas”, mecanismo para la solución de conflictos, utilizado para el arreglo pacífico y consensuado de las controversias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (s.f.). Adicionalmente, cumple con la representación



del Estado en litigios internacionales y la promoción de políticas que prevengan futuros litigios mediante un reconocimiento temprano y proactivo de la responsabilidad estatal.

El procedimiento de soluciones amistosas tiene como objetivo que el Estado, representado por la ANDJE, y las víctimas de violaciones a los derechos humanos, junto con sus representantes, puedan llegar a un acuerdo que permita la reparación integral y el cierre del litigio internacional. El objetivo de este procedimiento es llegar a un acuerdo de solución amistosa (ASA) que permita reparar integralmente a las víctimas y garantizar el cumplimiento de los derechos vulnerados, al mismo tiempo que se busca evitar un fallo adverso ante la CIDH. También debe ser justo y respetuoso de los derechos humanos, en la garantía de la reparación adecuada a las víctimas. Suele involucrar un compromiso por parte del Estado de implementar medidas para evitar futuras violaciones similares, lo que contribuye a la no repetición del daño y a la mejora de las prácticas estatales en la protección de los derechos humanos (CIDH, 2021).

Resulta importante señalar que la jurisprudencia constitucional ha insistido en que los derechos de las víctimas son fundamentales y tienen protección constitucional, razón por la cual:

El Estado tiene como deber garantizar su protección y ejercicio estableciendo medidas les permitan a los afectados conocer la verdad de lo ocurrido, acceder de manera efectiva a la administración de justicia, ser reparados de manera integral y garantizar que los hechos victimizantes no se vuelvan a repetir. (Sentencia T-083/17)

Los ASA constituyen mecanismos idóneos y efectivos para cumplir el deber que tiene el Estado con las víctimas de garantizar el goce efectivo de sus derechos.

Por otra parte, la ANDJE es responsable de la sustanciación de peticiones y casos individuales que se encuentren en etapa de admisibilidad o fondo ante la CIDH. También impulsa el cumplimiento de recomendaciones emitidas conforme al art. 50¹ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1 Art. 50. 1. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inciso 1.e. del artículo 48.

2. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo.

3. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.

Retos de la ANDJE en la implementación de soluciones amistosas

El reto más importante que tiene la ANDJE es dar continuidad a la garantía de los derechos humanos bajo la normativa establecida para el tratamiento de los casos en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, en consecuencia, lograr una línea de defensa en el manejo de los litigios.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) destaca que las brechas territoriales y la desconfianza con las instituciones del Estado han propiciado, entre otros, los fenómenos continuos de violencia y revictimización (Ley 2294 de 2023).

El reto más importante que tiene la ANDJE es dar continuidad a la garantía de los derechos humanos bajo la normativa establecida para el tratamiento de los casos en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En relación con lo anterior, el PND tiene como eje transversal el referente a la paz total, con estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Por tal razón, la ANDJE busca dinamizar las actividades de acuerdo con sus competencias tanto en la Nación como en el territorio, para la aplicación de los mecanismos de solución amistosa, lo cual crea escenarios de diálogo entre las partes. Esto en atención a las directrices de construcción de paz y los principios de eficiencia y eficacia, lo cual apunta a la necesidad de lograr un acercamiento que deriva en soluciones amistosas cuando el Estado reconoce de manera temprana su responsabilidad en el marco de las violaciones de derechos humanos.

Para cumplir este fin, en Colombia se han impulsado y creado diferentes herramientas para lograr una implementación efectiva del mecanismo de soluciones amistosas. Entre los instrumentos que se pueden resaltar se encuentran: i) la creación de un grupo especializado para el abordaje de las soluciones amistosas y el cumplimiento de las recomendaciones; ii) la ejecución de la Ley 288 de 1996 y del Decreto 507 de 2016, que regulan el trámite indemnizatorio; iii) la suscripción de memorandos y convenios interadministrativos con entidades del Estado en aras de avanzar en medidas de reparación (ANDJE, 2023).



Entidades que participan en el proceso de reparación de víctimas

La Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)², en el art. 160, el cual lo conforman un conjunto de entidades públicas a nivel nacional y territorial, así como por organizaciones públicas y privadas. Estas entidades son responsables de formular y ejecutar planes, programas, proyectos y acciones específicas orientadas a la atención y reparación integral de las víctimas, bajo la coordinación de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En atención al desarrollo del principio de participación conjunta, el que se encuentra consagrado en la mencionada Ley, existe una doble obligación, puesto que las víctimas deberán brindar información veraz y completa a las autoridades encargadas de hacer el registro y el seguimiento de su situación y las entidades por su parte, garantizarán la confidencialidad de la información suministrada por las víctimas (art. 29 de la Ley 1448 de 2011).

Por lo anterior, es muy importante tener en cuenta lo dispuesto en el literal h) del art. 149 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 44 de la Ley 2421 de 2024, sobre garantías de no repetición, con el diseño de una estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de respeto de los derechos humanos y del

2 Dicho sistema está conformado por las siguientes entidades: En el orden nacional por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de la Igualdad y Equidad, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final, la Agencia Presidencial de la Cooperación Internacional, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa, la Policía Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Nacional de Vías, el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Banco de Comercio Exterior, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, la Unidad Nacional de Protección, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Sociedad de Activos Especiales, las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la ley y la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional.

derecho internacional humanitario, que incluya un enfoque diferencial, dirigido a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como a los miembros de la fuerza pública.

Es fundamental respetar los derechos de las víctimas en el marco de los procesos judiciales, lo que implica que las entidades públicas encargadas de brindar atención y asistencia deben contar con personal capacitado en la atención de víctimas de violencia sexual y de género, garantizando así un asesoramiento y acompañamiento adecuado.

La ANDJE promueve la integración efectiva de los estándares de justicia transicional y paz negociada en el discurso interamericano, y busca construir una defensa jurídica del Estado colombiano que visibilice, respete, reivindique y dignifique el dolor de las víctimas

La ANDJE promueve la integración efectiva de los estándares de justicia transicional y paz negociada en el discurso interamericano, y busca construir una defensa jurídica del Estado colombiano que visibilice, respete, reivindique y dignifique el dolor de las víctimas, al tiempo que contribuya a la reconciliación nacional y a la recuperación del tejido social.

Para lograrlo, uno de nuestros desafíos clave es establecer líneas de comunicación efectivas con peticionarios, víctimas, organizaciones, instituciones y la sociedad civil (ANDJE, 2016).

Lo anterior se complementa con la expedición de la Ley 2421 de 2024, la cual modificó la Ley 1448 de 2011, en los siguientes aspectos:

- Resalta el elemento de coordinación institucional adicionando el art. 2A al capítulo I del Título 1 con el objetivo de armonizar los esfuerzos del Estado y de esta forma vincula, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 2421 de 2024, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (SNB), así como cualquier otro sistema futuro vinculado al propósito de alcanzar la paz y brindar respuestas integrales a las víctimas del conflicto armado.
- Amplía el concepto de víctimas para incluir aquellas que se encuentran en el exterior, independientemente de su estatus migratorio en el país donde habita, si goza o no de medidas de protección internacional, refugio o asilo, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o



de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos o en los eventos de delitos contra los recursos naturales y del medio ambiente, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (art. 3 de la Ley 2421 de 2024).

- Adiciona el art. 4A al capítulo II del Título I e introduce un enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la paz total.
- Busca adoptar medidas específicas y apropiadas de prevención y protección para niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas del conflicto armado (parágrafo 5 del art. 31 de la Ley 2421 de 2024)
- Modifica el art. 132 del Capítulo VI del Título IV adicionando el parágrafo 6 referente a la posibilidad de que las víctimas puedan contar con un facilitador para asesorarlas durante el proceso.

Medidas para la reparación integral de las víctimas

Dentro de los compromisos que se pueden incluir en un acuerdo de solución amistosa se encuentran:

- Medidas de compensación económica, a través de las cuales, las presuntas víctimas de violaciones de derechos humanos y/o sus familiares pueden recibir un pago monetario como reparación por las afectaciones sufridas a consecuencia de los hechos violatorios.
- Medidas de satisfacción como, por ejemplo, el reconocimiento público de responsabilidad por parte del Estado, actos de disculpas públicas y desagravio, y actos de dignificación de las presuntas víctimas (CIDH, s.f.).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos observa que entre los países que registraron mayores niveles de avances en la implementación de medidas pactadas en los acuerdos de solución amistosa se encuentra Colombia, con 85 medidas avanzadas en el 2023, de las cuales 50 lograron un cumplimiento total, 12 alcanzaron un cumplimiento parcial sustancial y 23 lograron un cumplimiento parcial (CIDH, 2023a).

En la vigencia 2023-2024, la ANDJE ha participado en los siguientes acuerdos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Tabla 1. Actos y acuerdos de solución amistosa 2

Actos y acuerdos de solución amistosa	Año 2023	Año 2024
Actas de entendimiento de soluciones amistosas	15	11
Acuerdos de solución amistosa	11	6
Acuerdos de cumplimiento de recomendaciones de los Informes de Fondo de la CIDH	3	8
Acuerdos de reparación ante la Corte IDH	1	1

Fuente: Dirección de Defensa Jurídica Internacional-Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2024.

En el año 2023, la CIDH publicó un reportaje sobre el *Caso 14.808, Diego Felipe Becerra Lizarazo*, y de esta forma, visibilizó los impactos del mecanismo de solución amistosa. El cual estuvo relatado por las mismas víctimas y sus representantes junto con aportes desde la perspectiva de los Estados sobre sus experiencias en dichos procesos de reparación (CIDH, 2023b). También observó como buena práctica del Estado de Colombia en materia de implementación de acuerdos de solución amistosa, la suscripción de los convenios administrativos para facilitar la implementación de ASA. En ese sentido, la Comisión tomó conocimiento de dos nuevos convenios suscritos por parte de la ANDJE con la Defensoría del Pueblo y con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD).

Según el Informe Anual 2023 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Colombia fue el país con más acuerdos de solución amistosa cumplidos totalmente, los cuales se refieren a las siguientes peticiones y casos:

1. Petición 401-05, Jorge Antonio Barboza Tarazona y otros.
2. Petición 108-00, Masacre de Segovia Antioquia 1988.
3. Caso 12.712, Rubén Darío Arroyave Gallego.
4. Petición 595-09, Jorge Alberto Montes Gallego y familia.
5. Caso 13.421, Geminiano Gil Martínez y familia.

La ANDJE ha desarrollado protocolos específicos para guiar la actuación del Estado en casos de violaciones de derechos humanos y asegurar que el reconocimiento temprano de responsabilidad no sea una táctica legal, sino una práctica que respete la dignidad y los derechos de las víctimas. Entre estos documentos se encuentran:



- Protocolo de actuación en los procesos judiciales por crímenes atroces: *Masacre por estigmatización*, el cual se encuentra dirigido al Ministerio de Defensa- Ejército Nacional (ANDJE, 2023).
- En este documento se encuentra lo relacionado con:
 - Recomendaciones para prevenir el daño antijurídico por el uso de un discurso estigmatizador.
 - Lineamientos de actuación en un proceso judicial para la aplicación adecuada del precedente judicial del Consejo de Estado en materia de masacres por estigmatización y para impedir un discurso negacionista, estigmatizador y revictimizante.
 - La importancia de no usar tesis revisionistas, negacionistas ni narrativa revictimizante en la estructuración de la defensa judicial (contestación de demandas, alegatos y sustentación de recursos).
- A su vez, la ANDJE expidió la *Circular 13 de 2024 del 20 de mayo*, dirigida a las entidades públicas del orden nacional y territorial contentiva del lineamiento en materia de violaciones de derechos de las personas defensoras de derechos humanos, en el que uno de sus puntos centrales es que el acceso efectivo a la justicia debe considerar una perspectiva diferencial y tener en cuenta los diversos enfoques de género, etario, étnico y otros.

La ANDJE ha desarrollado protocolos específicos para guiar la actuación del Estado en casos de violaciones de derechos humanos y asegurar que el reconocimiento temprano de responsabilidad no sea una táctica legal, sino una práctica que respete la dignidad y los derechos de las víctimas

En este sentido, este componente debe cumplir las siguientes exigencias:

- Un acceso irrestricto y sin discriminación de grupos vulnerables. Particularmente se destaca el acceso de las mujeres a la justicia, asegurando que reciban protección eficaz contra hostigamientos, amenazas, represalias y/o violencia derivada de estereotipos.
- Un sistema de justicia que se ajuste a las normas internacionales y constitucionales sobre competencia, eficiencia, independencia, imparcialidad, integridad y credibilidad.

- Asegurar que la investigación sea diligente y celer.
- Contar con mecanismos que garanticen que las normas probatorias, investigaciones y otros procedimientos probatorios jurídicos sean imparciales y no estén influenciados por prejuicios o estereotipos de género.

Con el fin de garantizar los fines del Estado en cuanto a la protección de derechos humanos, las entidades nacionales y territoriales deben examinar cuidadosamente las denuncias presentadas por las personas defensoras de derechos humanos, dado que sus derechos pueden estar en peligro, esto en concordancia con el artículo 36 de la Ley 1448 de 2014 sobre la garantía de comunicación a las víctimas, en donde el fiscal, juez o magistrado competente, informará a la víctima sobre el curso o trámite dado a su denuncia.

Es fundamental que se brinde protección durante todo el tiempo que persista la amenaza, de conformidad con las competencias de cada entidad, y de acuerdo con los protocolos y procedimientos establecidos para la valoración del riesgo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 47 del Decreto 4635 de 2011.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y el enfoque de paz total, la ANDJE debe centrar sus esfuerzos en la promoción de soluciones amistosas y el reconocimiento temprano de la responsabilidad del Estado en casos de violaciones de derechos humanos

Conclusiones

La ANDJE, en su función de coordinadora de la defensa jurídica del Estado ante la CIDH, enfrenta el desafío de evitar la revictimización de las personas afectadas en los procesos internacionales relacionados con violaciones de derechos humanos. Es imperativo que las acciones del Estado se realicen con respeto y dignidad, para garantizar que no se perpetúe el sufrimiento de las víctimas. Para ello, es necesario adoptar un enfoque cuidadoso en la negociación de acuerdos de solución amistosa, promoviendo una reparación justa y evitando cualquier discurso estigmatizador.

De acuerdo con el *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026* y el enfoque de paz total, la ANDJE debe centrar sus esfuerzos en la promoción de soluciones amistosas y el reconocimiento temprano de la responsabilidad del Estado en casos de violaciones de derechos humanos. Este enfoque no solo busca evitar fallos



adversos, sino también fortalecer la confianza en las instituciones estatales y contribuir a la reconciliación con las víctimas.

Las medidas de reparación acordadas en los acuerdos de solución amistosa deben ser integrales y abarcar compensaciones económicas, medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación y garantías de no repetición. Estas medidas no solo buscan compensar a las víctimas, sino también prevenir futuras violaciones, reafirmando el compromiso del Estado con la protección de los derechos humanos.

La creación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, establecido por la Ley 1448 de 2011 y demás normativa expedida para tal fin, ha sido fundamental para asegurar una reparación integral a las víctimas del conflicto en Colombia. Coordinado por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, este sistema, compuesto por entidades públicas a nivel nacional y territorial, desempeña un papel crucial en la implementación de planes y programas orientados a la reparación y la no repetición. Según el numeral 12 del artículo 161 de la mencionada ley, es esencial que exista una coordinación efectiva entre la Nación y las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias dentro del Sistema, de conformidad con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y delegación.

Finalmente, la ANDJE enfrenta el reto de articular una defensa jurídica del Estado que respete y reivindique los derechos de las víctimas, evite la revictimización y contribuya a la recuperación del tejido social. La participación de las víctimas en el diseño y ejecución del acuerdo de solución amistosa es crucial para garantizar una reparación efectiva y cumplir con los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición, reforzando así el compromiso del Estado colombiano con la paz y la justicia.

En este sentido es fundamental que los mecanismos de reparación deben tener como punto central a las víctimas, puesto que su participación es vital en la implementación de los acuerdos de solución amistosa para la consecución de la paz en Colombia.

Referencias

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [ANDJE]. (2016). *Informe de Gestión I Semestre De 2016*.
https://defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe_gestion_primer_semestre_2016.pdf
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [ANDJE]. (2024). *Circular 13 de 2024*.
<https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0758.pdf>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [ANDJE]. (2022). *Protocolo de actuación en los procesos judiciales por crímenes atroces: Masacre por estigmatización*.
<https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0719.pdf>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [ANDJE]. (2023). *Soluciones Amistosas en Colombia. Un mecanismo para la reconciliación*.
<https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0735.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (s. f.). *Guía práctica sobre el uso del mecanismo de soluciones amistosas en el sistema de peticiones y casos ante la CIDH*.
https://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/docs/guia-practica-sa-es.pdf
- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH]. (1978, 11 de febrero). Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Gaceta oficial No. 9460.
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2021). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 32: Medidas de reparación/ Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José, C.R.: Corte IDH, 2021.
<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo32.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2023a). *Informe Anual 2023*.
<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2023>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2023b). *Informe No. 272/23 Caso 14.808 Informe de solución amistosa Diego Felipe Becerra Lizarazo y familia Colombia*.
https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2023/CO%20SA%2014.808%20ES_FINAL%20WEB.pdf
- Decreto 4634 de 2011. (2011, 9 de diciembre). «Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano». Presidencia de la República. Diario oficial núm. 48278.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1548188>



Decreto 4635 de 2011. (2011, 9 de diciembre). «Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras». Presidencia de la República. Diario oficial núm. 48278.

[https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta-Decretos/1548336#.-text \(diciembre%2009\)por%20el%20cual%20se%20dictan%20medidas%20de%20asistencia%20atenci%C3%B3n%20reparaci%C3%B3n,%20afrocolombianas%20raizales%20y%20palenqueras.](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta-Decretos/1548336#.-text%20(diciembre%2009)por%20el%20cual%20se%20dictan%20medidas%20de%20asistencia%20atenci%C3%B3n%20reparaci%C3%B3n,%20afrocolombianas%20raizales%20y%20palenqueras.)

Decreto 4633 de 2011. (2011, 9 de diciembre). «Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas». Presidencia de la República. Diario oficial núm. 48278.

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1547958>

Decreto 507 de 2016. (2016, 30 de marzo). “Por el cual se adiciona una sección al capítulo 11 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado con la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos, contenida en la Ley 288 de 1996”. Presidencia de la República, Diario oficial No. 49.829.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=69033

Decreto 915 de 2017. (2017, 30 de mayo). “Por el cual se modifica parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”. Presidencia de la República. Diario oficial No. 50.249.

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030675>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (s.f.) *La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos*. Asdrúbal Aguiar

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/a9760.pdf>

Ley 288 de 1996. (1995, 5 de julio). “Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos”. Congreso de la República. Diario oficial No. 42.896.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0288_1996.html

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. Diario oficial núm. 48096.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

Ley 2078 de 2021. (2021, 8 de enero). «Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia». Congreso de la República. Diario Oficial núm. 51.551.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2078_2021.html

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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

Ley 2421 de 2024. (2024, 22 de agosto). “Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno”. Congreso de la República. Diario Oficial núm. 52848.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2421_2024.html

Sentencia SU 254/13. (2 013, 24 de abril). Corte Constitucional (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/su254-13.htm>

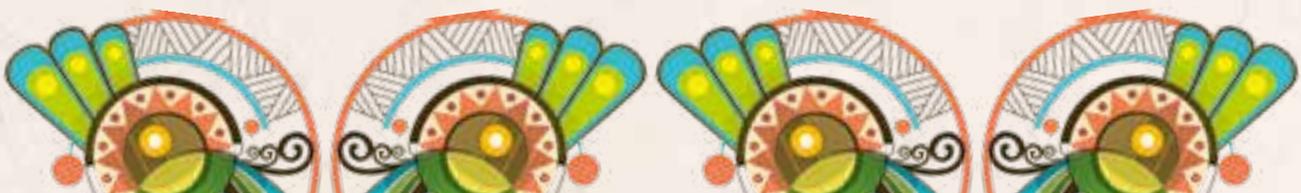
Sentencia T-083/17. (2017, 13 de febrero). Corte Constitucional (M. P. Alejandro Linares Cantillo, M.P.).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-083-17.htm>





Función Pública



5

**Testimonios del
cambio**



Confianza y comunicación en las administraciones públicas colombianas

Laura Cristina Barbosa Cifuentes

Comunicadora Social- Periodista

Correo electrónico: lauracifuentescomunicadora@gmail.com



La confianza en las instituciones es un pilar esencial para el funcionamiento eficaz de cualquier sociedad democrática en Colombia. Esta confianza cobra una importancia aún mayor debido a la historia de conflictos y desafíos sociales que el país ha enfrentado. Por lo cual este concepto actúa como el vínculo fundamental entre los ciudadanos y sus gobiernos, facilitando la cooperación y el apoyo a las políticas públicas.

Cuando los ciudadanos confían en sus instituciones están más dispuestos a participar activamente en los procesos cívicos, adherirse a las normas establecidas y respaldar las reformas necesarias para el desarrollo social y económico. Además, una alta confianza en las instituciones contribuye a la estabilidad política y social, creando un entorno propicio para la inversión y el desarrollo sostenible.

La confianza en las instituciones es un pilar esencial para el funcionamiento eficaz de cualquier sociedad democrática en Colombia

Cabe resaltar que la cohesión social es esencial para superar las divisiones históricas. La construcción y el mantenimiento de esta confianza se convierten en una prioridad estratégica para la administración pública.

Los medios de comunicación y las redes sociales desempeñan un papel decisivo en el fortalecimiento de la confianza en las instituciones, facilitando la transparencia, fomentando el diálogo y permitiendo una mayor participación ciudadana.

En este contexto, la administración pública, que tradicionalmente se centraba en la implementación de políticas y servicios, se encuentra en la encrucijada de una revolución comunicativa. La gestión efectiva de la información se ha convertido en un factor determinante para el éxito de las políticas y su aceptación por parte de la ciudadanía.

Integrar los medios de comunicación y las redes sociales en la estrategia comunicacional de las administraciones públicas no solo abre un abanico de posibilidades para mejorar la transparencia y la participación, sino que también ofrece herramientas valiosas para responder de manera más efectiva ante las crisis.

Este enfoque renovado en la comunicación, permite a las administraciones conectar de manera más directa con la ciudadanía, fortalecer la rendición de cuentas y adaptar las políticas de forma más ágil a las necesidades y demandas del público.



La transparencia es un valor fundamental para la administración pública, especialmente en un país como Colombia, donde la confianza en las instituciones ha sido históricamente un desafío. Es fundamental superar esa barrera.

En este contexto, las administraciones públicas deben aprovechar estos canales de comunicación para ofrecer una visión transparente de sus actividades y decisiones. Un ejemplo significativo de cómo la transparencia puede ser mejorada mediante el uso de redes sociales es la experiencia de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) en Argentina que ha logrado un acercamiento notable con la ciudadanía al utilizar las redes para publicar informes y responder a consultas de manera efectiva.

Este modelo demuestra que la implementación estratégica de redes sociales puede facilitar una mayor transparencia y fortalecer la rendición de cuentas. Dicho enfoque podría ser replicado por las instituciones colombianas, adaptándolo a sus contextos específicos para proporcionar actualizaciones frecuentes y detalladas que respondan a las inquietudes de los ciudadanos. Al adoptar prácticas similares, las administraciones públicas en Colombia podrían mejorar significativamente la confianza pública y promover una mayor participación ciudadana en la gestión gubernamental.

Las redes sociales se han convertido en un espacio relevante para la educación y la sensibilización, y es allí donde las administraciones públicas tienen una oportunidad invaluable para lanzar campañas informativas que eduquen a la población sobre temas de gran importancia, como la paz, la igualdad de género y la protección del medio ambiente. La efectividad de estas campañas depende en gran medida de la capacidad de conectar con la audiencia y presentar la información de manera atractiva y accesible.

Un ejemplo destacado de este potencial es la campaña “#EnMiNombre en Colombia” que a través de las redes sociales promueve la paz y la reconciliación por medio de testimonios y contenidos visuales impactantes, demostrando cómo las *social media* pueden influir positivamente en la opinión pública y fomentar un diálogo constructivo.

Este tipo de iniciativas subraya la importancia de explorar formas innovadoras de utilizar estas plataformas para alcanzar y educar a una audiencia más amplia. Al hacerlo, las administraciones públicas no solo pueden promover valores fundamentales que contribuyan al bienestar colectivo, sino también fortalecer el compromiso ciudadano con causas de relevancia social.

Aunque la relación entre las administraciones públicas y los medios de comunicación ofrece numerosas oportunidades, también presenta desafíos significativos. Uno de los problemas más acuciantes en el entorno digital actual es la desinformación. En un contexto como el colombiano, donde la desconfianza en las instituciones es persistente, la propagación de noticias falsas puede tener consecuencias graves, desde la erosión de la confianza pública hasta la incitación a la violencia. Las redes sociales, a pesar de democratizar el acceso a la información, también facilitan la difusión de rumores y falsedades.

En este escenario, es urgente que las administraciones públicas implementen estrategias tanto proactivas como reactivas en materia de gestión de la información.

En un contexto como el colombiano, donde la desconfianza en las instituciones es persistente, la propagación de noticias falsas puede tener consecuencias graves, desde la erosión de la confianza pública hasta la incitación a la violencia

Para enfrentar la desinformación de manera efectiva, las administraciones deben colaborar estrechamente con plataformas digitales para identificar y corregir información errónea. Es imprescindible educar a la ciudadanía sobre cómo verificar la veracidad de la información que reciben.

La alfabetización mediática desempeña un papel esencial en esta tarea, ya que capacita a los ciudadanos para discernir entre información verídica y falsa, promoviendo así un entorno informativo más saludable. Las campañas educativas sobre la veracidad de la información deben adaptarse a las características específicas del público objetivo para maximizar su impacto. De este modo, no solo se combate la desinformación, sino que también se fortalece la confianza en las instituciones y se fomenta una ciudadanía más informada y crítica.

La gestión de la imagen pública es otro aspecto crítico en la relación entre administraciones públicas y medios de comunicación. La forma en que las administraciones comunican sus logros y enfrentan los desafíos puede influir significativamente en la percepción pública. Una cobertura mediática negativa o sesgada puede dañar la reputación de las instituciones y socavar la efectividad de sus políticas. Por lo tanto, es fundamental que las administraciones adopten un enfoque estratégico en la comunicación de su imagen pública, gestionando los mensajes de manera equilibrada y estableciendo relaciones sólidas con los medios de comunicación.

En situaciones de crisis, contar con protocolos claros para la gestión de la comunicación resulta esencial. Estos protocolos deben incluir la preparación de



mensajes clave, la coordinación con los medios y la supervisión de la información en circulación. Una respuesta bien gestionada no solo ayuda a mitigar el impacto negativo de una crisis, sino que también puede fortalecer la confianza pública y demostrar la capacidad del gobierno para manejar situaciones difíciles de manera efectiva. La preparación y la planificación anticipada son claves para una gestión de crisis exitosa.

La experiencia global, especialmente durante la pandemia de COVID-19, ha resaltado la importancia de una respuesta coordinada para enfrentar la desinformación y garantizar una comunicación efectiva. Las administraciones públicas deben aprender de estas experiencias y adaptar sus estrategias a los desafíos contemporáneos. Implementar estrategias de comunicación integradas que combinen medios tradicionales y digitales, promover la alfabetización mediática y establecer protocolos claros para la gestión de crisis son prácticas fundamentales para optimizar el impacto positivo de la comunicación pública.

A nivel local, es indispensable adaptar las lecciones globales a las realidades específicas del país. En el contexto colombiano, con sus particularidades sociopolíticas y culturales, se requiere una atención especial para diseñar estrategias comunicacionales que sean efectivas y sensibles a las necesidades de la población. La construcción de una sociedad informada, comprometida y resiliente exige un enfoque proactivo y adaptativo en la comunicación, que aproveche al máximo las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías mientras se gestionan eficazmente los riesgos asociados.

La administración pública tiene la responsabilidad de liderar el proceso de comunicación en un entorno en constante cambio, utilizando las herramientas disponibles para mejorar la interacción con la ciudadanía, fortalecer la confianza pública y promover una cultura de paz. Aprovechar las oportunidades que ofrecen las redes sociales, gestionar eficazmente la desinformación y mantener una imagen pública sólida son pasos clave para avanzar hacia un futuro basado en los valores de paz, justicia y bienestar para todos los ciudadanos.



Función Pública





La vocación del servidor público en las administraciones públicas

Omaira Vargas Fonseca

Auxiliar Administrativo de la Gobernación de Boyacá

Profesional en ciencias administrativa y Especialista en Educación y Literatura

Colombiana

Correo electrónico: omaira.vargas@boyaca.gov.co



El servidor público que trabaja con vocación se caracteriza por realizar sus labores con entusiasmo, sentido de pertenencia y pertinencia. Es disciplinado en su forma de pensar y decir las cosas, goza al atender al usuario y posee virtudes para entender las necesidades del público, aunque en ocasiones sea menospreciado por algún ciudadano. Un buen servidor atiende las necesidades de los demás, sin ninguna clase de discriminación y así contribuye a conservar y preservar la buena imagen institucional, el desarrollo personal, cultural y social, además de propiciar un ambiente de paz y bienestar. Debe evitar todo acto de violencia a nivel personal, familiar e institucional para contribuir a la protección de la vida.

La vocación pública debe contribuir a la participación democrática de todos los ciudadanos y ciudadanas y a que las entidades gubernamentales promuevan el empeño, la armonía, la paz, la sensibilidad, la aplicación de los valores y las buenas prácticas institucionales en la prestación del servicio público

Por naturaleza humana y cultural hay diferentes formas de comportamiento que se manifiestan en el hogar, el trabajo y la sociedad, pero hay que ser equilibrados para que las facultades del alma que son la memoria, el entendimiento y la voluntad tiendan al bien común antes que a actos delictivos e incoherentes en el desarrollo de la labor pública.

La vocación pública debe contribuir a la participación democrática de todos los ciudadanos y ciudadanas y a que las entidades gubernamentales promuevan el empeño, la armonía, la paz, la sensibilidad, la aplicación de los valores y las buenas prácticas institucionales en la prestación del servicio público.

Tradicionalmente los servidores públicos no tenían una buena imagen, tal vez por su forma de pensar y actuar. No había una buena actitud y atención al ciudadano, por parte de algunos servidores públicos, que su única expectativa era el salario. Últimamente se ha avanzado en buenas prácticas de atención al ciudadano debido al apoyo de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que permiten una prestación del servicio con sistemas calidad y mejora continua.

La paz comienza por casa y nuestro segundo hogar es el ámbito laboral. Cada servidor público debe comportarse con ética y dignidad para brindar un buen servicio.

Tristemente en Colombia se ha vivido en escenarios de violencia, falta de tolerancia, poca conciencia ciudadana, injusticia y politiquería, lo que exige de los



servidores públicos un mayor compromiso y esfuerzo en el desempeño de sus tareas con diligencia, eficiencia e imparcialidad. Ello contribuye a un desarrollo personal y profesional y a la transformación de las administraciones públicas.

El servidor público debe valorar su propia vida y la vida de los seres que lo rodean en un ecosistema diverso para poder estar en armonía con todos. La paz es un deber de todos. La paz y la vida son como hermanas gemelas para el bienestar de la familia y la colectividad.

El servidor público debe practicar un estilo de vida saludable, con autoestima y valores integrales, para siempre estar dispuesto a aprender, mejorar y contribuir a la consolidación de la paz. Las administraciones públicas deben fomentar la formación y la capacitación de sus servidores públicos, en la consolidación de la paz y la preservación de todas las formas de vida. Los servidores sin importar el nivel al que pertenezca deben ser promotores de paz y de respeto por la vida. ¡Qué importante es vivir en paz y tranquilidad!

Un servidor público debe desempeñar sus labores en procura del bien común y de la satisfacción de las necesidades generales del ciudadano. En su labor debe poner todo su corazón. Debe esforzarse por tener una comunicación asertiva que permita la satisfacción del usuario en la prestación del servicio y el logro del objetivo del beneficiario, para mejorar la confianza en las entidades públicas. Hay que escuchar al usuario para poder crear mejorar y humanizar el ámbito público.

En últimas, el servidor público debe tener una mente abierta, ser entusiasta, tener pasión por su trabajo y proyectar una buena imagen de las administraciones públicas, para así cumplir la misión y visión institucional. Solo así el servidor podrá ser instrumentos de paz y propiciador de vida saludable.



Función Pública



 **BIO** Administración
Pública

Visítanos o escríbenos



Para más información sobre la revista, puede escribir a:
revista-bioadministracionpublica@funcionpublica.gov.co