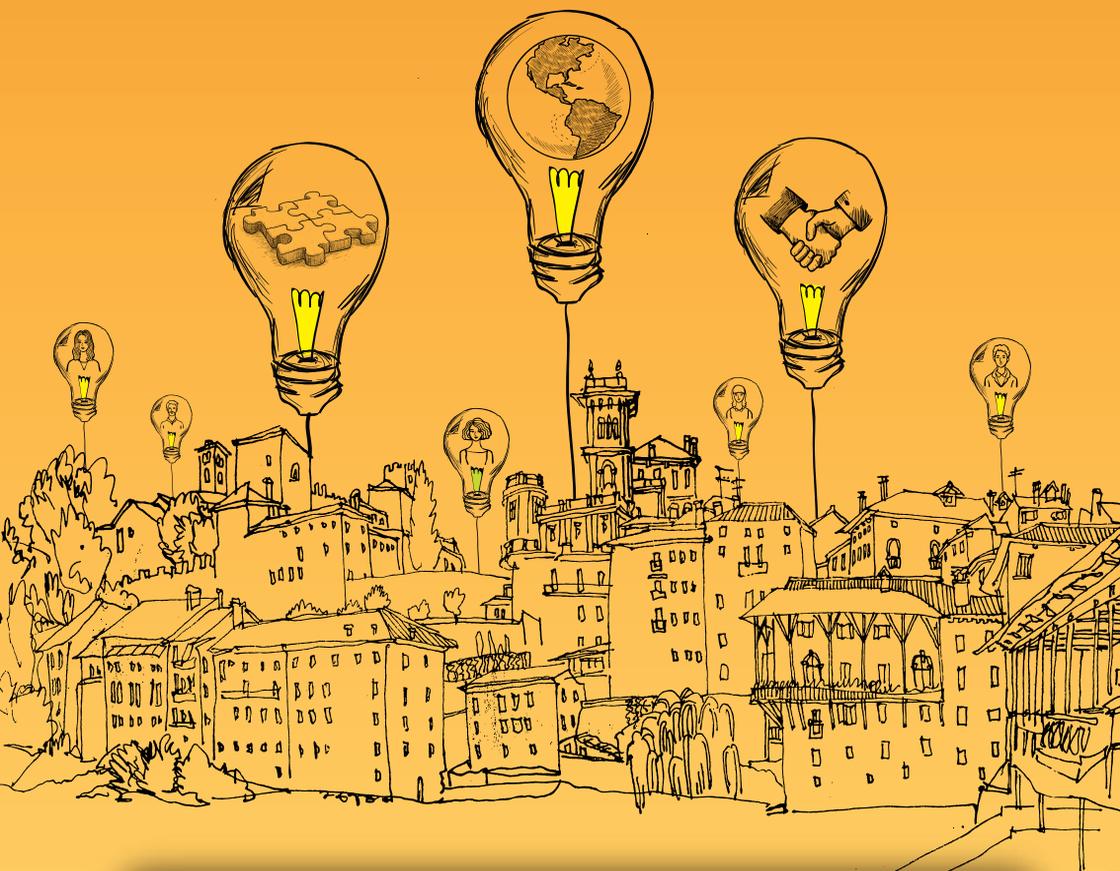


OBSERVATORIO PÚBLICO

EXPERIENCIAS, TENDENCIAS Y DESAFÍOS



Líneas de investigación para explorar los campos de las
Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables



OBSERVATORIO PÚBLICO

EXPERIENCIAS, TENDENCIAS Y DESAFÍOS



Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables

Gómez, Y. (Ed.)

Abadía, J., Álvarez, N., Arango, M., Arranz, E., Cardona, G., Carrión, K., Castaño, N., Correa, O., Gallón, N., Gómez, Y., Guerrero, M., Jima, A., Loaiza-Betancur, E., Loaiza-Ospina, G., Londoño, J., Montoya, J., Ortíz, L., Paradela, M., Pineda, H., Rodríguez, M., Serrano, A., Sierra, A., Usma, L. y Zapata, L.

Observatorio Público: Experiencias, Tendencias y Desafíos

Líneas de investigación para explorar los campos de las
Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables

474 p. - 15 x 23 cm.

ISBN: 978-958-56958-4-9

Observatorio Público: Experiencias, Tendencias y Desafíos
Líneas de investigación para explorar los campos de las
Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables
Primera edición

Derechos reservados de la presente edición

© Grupo de Investigación Observatorio Público

© Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas

© Tecnológico de Antioquia

Corrección de estilo, diseño, diagramación y animación
Divegráficas S.A.S.

© Sello Editorial Publicar-T

Tecnológico de Antioquia

Calle 78b # 72A - 220

(+57 4) 444 3700

Medellín - Colombia

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas las lecturas universitarias, la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler público.

Hecho en Colombia.



Lorenzo Portocarrero Sierra
Rector

Elimeleth Asprilla Mosquera
Vicerrector Académico

Fabio Alberto Vargas Agudelo
Director de Investigación

José Albán Londoño Arias
Decano Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas

Yuliana Gómez Zapata
Líder Grupo de Investigación Observatorio Público



Observatorio Público
Grupo de Investigación

Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas

Yuliana Gómez Zapata
Líder Grupo Investigación

Nelson Eduardo Castaño Giraldo
Investigador transversal

Miguel Paradela López
Coordinador Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas

Alexandra Jima González
Hernán Darío Pineda Gómez
Ana María Serrano Ávila
Alejandro Sierra Urrego

Janeth Abadía Sánchez
Coordinadora Línea de Investigación en Gestión de las Organizaciones

María Alexandra Arango Mesa
Elimeleth Asprilla Mosquera
Giovanny Cardona Montoya
María Isabel Guerrero Molina
José María Gutiérrez Londoño
José Albán Londoño Arias
Jorge Mario Payares Ramírez

Diego Fernando Duque Ramírez
Coordinador Línea de Investigación en Contabilidad

Natalia Gallón Vargas
Yuliana Gómez Zapata
Edilgardo Loaiza Betancur
Guillermo Loaiza Ospina
María Alejandra Rodríguez Triana
Leidy Jhojana Usma Zuleta
Luisa Fernanda Zapata Álvarez

Observatorio Público: Experiencias, Tendencias y Desafíos

Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables

Yuliana Gómez Zapata
Compiladora

Janeth Abadía Sánchez
Natalia Álvarez Chavarría
María Alexandra Arango Mesa
Eduardo Arranz Bueso
Giovanny Cardona Montoya
Kendra Carrión Vivar
Nelson Eduardo Castaño Giraldo
Olga Lucía Correa Gómez
Natalia Gallón Vargas
Yuliana Gómez Zapata
María Isabel Guerrero Molina
Alexandra Jima González
Edilgardo Loaiza Betancur
Guillermo Loaiza Ospina
José Albán Londoño Arias
Jorge Montoya Restrepo
Luis Enrique Ortíz Ospina
Miguel Paradela López
Hernán Darío Pineda Gómez
María Alejandra Rodríguez Triana
Ana María Serrano Ávila
Alejandro Sierra Urrego
Leidy Jhojana Usma Zuleta
Luisa Fernanda Zapata Álvarez



Presentación

Dentro de su encargo social, las instituciones de educación superior tienen en su haber el cumplimiento de funciones sustantivas que desarrollen, preserven y trasciendan el conocimiento, es decir, no basta que los centros de educación superior se dediquen sólo a la tarea de formar jóvenes, la generación de nuevo conocimiento desarrollado a través de la investigación y trasladado a las comunidades mediante la extensión permite a las IES, el cumplimiento de su función social y el reconocimiento por su labor transformadora.

Corresponde a la investigación universitaria –*como se ha aseverado en muchos espacios de reflexión, discusión y análisis*– la búsqueda de la verdad, ir tras las huella de algo, la obtención de nuevo conocimiento aplicado y por lo tanto la responsabilidad de anticiparse, esto se logra en la medida en que en los claustros universitarios se consolide una verdadera masa crítica a través de sus grupos de investigación, centros de pensamiento y en general a sus comunidades investigativas que realicen lecturas sobre las tendencias y sus impactos, incorporen nuevos modelos y estructuras que mejoren los procesos organizacionales, de tal manera que sea la universidad la morada donde florezca el nuevo conocimiento y la más clara conciencia de la época generando valor a las organizaciones públicas y privadas.

Tras la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el período 2015-2030 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Informe sobre la Ciencia de la UNESCO pone de manifiesto que la investigación es un factor de aceleración del desarrollo económico y, a la vez, un elemento determinante en la construcción de sociedades más



sostenibles y susceptibles de preservar mejor los recursos naturales del planeta” UNESCO

En este sentido, y conscientes del encargo social del Tecnológico de Antioquia, con la comunidad académica, investigativa, el sector productivo y la empresa pública y privada, me complace presentarles el libro “Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables” que aglutina un trabajo de rigor técnico y metodológico realizado por un equipo de investigadores del Grupo Observatorio Público y que de forma coherente con los principios filosóficos institucionales del Tecnológico de Antioquia contribuyen al crecimiento y desarrollo económico y social de la región y del país.



José Albán Londoño Arias

Decano

Facultad de Ciencias Administrativas y Economicas





Presentación académica

El Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, se ha preocupado por comprender los campos académicos sobre los cuales reflexiona, pero también sobre las formas y prácticas que utiliza para la intervención de problemáticas sociales, pues son las diferentes comunidades humanas –según el campo– las que capturan nuestra atención investigativa. En tanto, nos hemos propuesto como metas de trabajo académico-investigativo redefinir nuestras áreas de actuación, las problemáticas que las atañen, nuestras prácticas de intervención y cooperación académica, nuestro sentido de hacer investigación y, por tanto, las observaciones que realizamos.

A partir de una redefinición consensuada de nuestras líneas de investigación en el año 2015 y de la seria propuesta de convertirnos en referente para la co-construcción de procesos de investigación que sirvan de apoyo para la solución de problemáticas concretas, de reflexiones que empiecen a calar en las discusiones de clase, de pasillo, de centros de investigación, de colegas que tengan nuestras mismas preocupaciones y que puedan cooperar para resolverlas, hemos definido trabajar en fortalecer nuestro quehacer investigativo en fases de trabajo académico-solidario que van desde la pregunta por lo que observamos, pasan por los estados del arte y marcos teóricos abordados, hasta la puesta en escena de los resultados de nuestro trabajo.

Este libro, resultado de investigación de dos años de trabajo académico-investigativo (2017–2018) de los y las integrantes del Grupo de Investigación, pero también de amigos y amigas que hicieron eco de



nuestra invitación para contar lo que hacemos y las preocupaciones que recaen en nosotros y nosotras como investigadores de las ciencias sociales, económicas, administrativas y contables, es un producto que queremos compartir con quienes también hacen parte del campo, quienes tienen preocupaciones académicas similares y, sobre todo, con nuestros estudiantes que son la razón de ser como profesores universitarios.

El proceso que se evidencia en este trabajo académico, parte por la conjunción –a muchas manos– de reconocer nuestras experiencias, aquellas que atraviesan el quehacer docente e investigativo de años de trabajo en la universidad; de las tendencias que existen y que dialécticamente se entrecruzan con nuestras miradas cotidianas respecto de la investigación y la docencia y, por supuesto, de los desafíos que tenemos como investigadores y docentes todos los días en medio de las clases, los procesos de investigación y las conversaciones que potencian maravillosamente los espacios universitarios. En fin, Observatorio Público, experiencias, tendencias y desafíos es una excusa para poner en escena lo que hacemos, lo que nos apasiona.

Esta obra se constituye en un producto que devela procesos de investigación responsables a cargo del equipo de investigación de las tres líneas de investigación en Gestión y Políticas Públicas, Gestión de las Organizaciones y Contabilidad, personas incansables y apasionadas por lo que hacen, gente bella que ha creído en que colectivamente podemos hacer muchas cosas y que la solidaridad es un valor inmenso que nos hace más sensibles, pero también más humanos. Sigo pensando, como líder de este equipo que me honra, que es necesario destacar los procesos cotidianos, sencillos y de gran valía que hacen hombres y mujeres aparentemente invisibles, pero con gran tesón y compromiso, lo cual potencia este ejercicio como un ejemplo para destacar las pequeñas y grandes cosas que hacemos dentro del reconocimiento de los nuevos matices de las dinámicas institucionales conjugadas con las necesidades de las comunidades y sus contextos.

En medio de grandes esfuerzos y avances significativos de nuestra Institución, de nuestros aliados estratégicos, de las redes que conformamos, de nuestros amigos y compañeros incondicionales, seguimos insistiendo



en que es necesario –entre todos y todas– trabajar éticamente como un deber público y ciudadano, continuando con el propósito irrenunciable de generar espacios para la reflexión crítica de nuestro sentido de institución pública como parte de las apuestas que hacemos para seguir reivindicando el valor inmenso de la discusión y la crítica, del poderío de la voz y de la palabra escrita.



A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and curves.

Yuliana Gómez Zapata

Directora

Grupo de Investigación Observatorio Público



Tabla de Contenido

Eje metodológico trasversal.....	17
Metodologías y Estrategias para el desarrollo de la Observación en lo Público.....	18
<i>Nelson Eduardo Castaño Giraldo</i>	
Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas.....	47
La Gestión y las Políticas Públicas: Reflexiones y aportes desde el Tecnológico de Antioquia. A propósito de la Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público.....	48
<i>Miguel Paradela López</i>	
<i>Hernán Darío Pineda Gómez</i>	
<i>Ana María Serrano Ávila</i>	
La Planificación Estratégica (PE) Institucional y Operativa. Un asunto de la gestión pública.....	96
<i>Ana María Serrano Ávila</i>	
<i>Eduardo Arranz Bueso</i>	
The influence of alternative financial forums of cooperation in Bolivia and Ecuador. An analysis of south-south cooperation in the “pink tide” countries.....	136
<i>Kendra Carrión Vivar</i>	
<i>Alexandra Jima González</i>	
<i>Miguel Paradela López</i>	
Acuerdo de paz, el reto de su implementación. Desafío en la política y reto para la sociedad colombiana.....	172
<i>Hernán Darío Pineda Gómez</i>	
<i>Alejandro Sierra Urrego</i>	



Género y Economía. Apuntes sobre los derechos económicos de las mujeres como una aproximación a la construcción de acción política..... 198
Ana María Serrano Ávila
Natalia Álvarez Chavarría
Olga Lucía Correa Gómez

La gestión social del territorio a partir de intervenciones socioambientales en asentamientos informales: Barrio Moravia en Medellín y Localidad Ciudad Bolívar en Bogotá..... 224
Jorge Montoya Restrepo
Hernán Darío Pineda Gómez

Línea de Investigación en Gestión de las Organizaciones..... 265

Los acuerdos comerciales regionales y el regionalismo abierto: posibles efectos de desviación de comercio o de erosión de preferencias. Análisis de caso del Sector Confecciones..... 266
José Albán Londoño Arias
Giovanny Cardona Montoya
Janeth Abadía Sánchez

El emprendimiento social. Un modelo de negocio generador de valor..... 294
María Alexandra Arango Mesa
Luis Enrique Ortíz Ospina

Modelo diagnóstico para la exportación de servicios de salud. Estudio de caso en América Latina 312
María Isabel Guerrero Molina

Línea de Investigación en Contabilidad..... 333

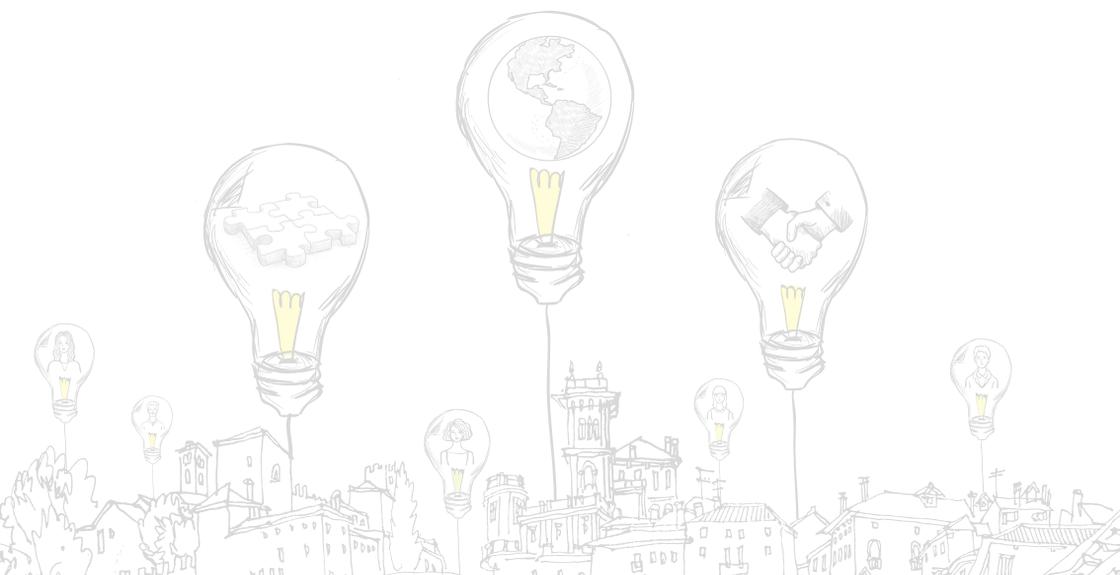
Prospectiva de la investigación en contabilidad. Aportes desde el Grupo de Investigación Observatorio Público del Tecnológico de Antioquia..... 334
Guillermo Loaiza Ospina



El sentido de lo público en la formación del contador público en Colombia. Elementos distintivos de la formación contable en el Tecnológico de Antioquia.....	372
<i>Yuliana Gómez Zapata</i>	
<i>Natalia Gallón Vargas</i>	
<i>María Alejandra Rodríguez Triana</i>	
Contabilidad Popular. Una propuesta para resignificar las prácticas contables en las organizaciones.....	398
<i>María Alejandra Rodríguez Triana</i>	
<i>Natalia Gallón Vargas</i>	
<i>Yuliana Gómez Zapata</i>	
La cultura de la legalidad en las rentas del Departamento de Antioquia como un ejercicio de buenas prácticas desde las acciones comunitarias.....	430
<i>Leidy Jhojana Usma Zuleta</i>	
<i>Luisa Fernanda Zapata Álvarez</i>	
La exitodinámica, el exitismo y las enfermedades del éxito. Una valoración desde la contabilidad del comportamiento humano y los costos tóxicos a la profesional contable.....	450
<i>Edilgardo Loaiza Betancur</i>	



Eje metodológico trasversal





Nelson Eduardo Castaño Giraldo

Matemático de la Universidad de Antioquia, MSc. en Matemáticas Aplicadas de la Universidad EAFIT y estudiante del Doctorado en Modelación y Computación Científica de la Universidad de Medellín – Colombia. Docente de planta y miembro del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia, con amplia experiencia en docencia en las áreas de la Ingeniería y la Administración, manejo de herramientas informáticas y programación computacional, con capacidad de implementar modelos matemáticos y estadísticos para el análisis en la toma de decisiones en contextos administrativos y financieros y con capacidades investigativas para la formulación de proyectos en diferentes campos de las matemáticas aplicadas.
ncastano@tdea.edu.co



Metodologías y estrategias para el desarrollo de la observación en lo público

Introducción

El capítulo¹ expone el rol que deben desempeñar los métodos y metodologías implementados en líneas de investigaciones enmarcadas en el contexto de la gestión pública, cuyo propósito se direcciona hacia el establecimiento de centros de pensamiento y unidades de gestión investigativa que generen conocimiento y orientación en las temáticas de investigación, además, transformar en cuna de propuestas interinstitucionales en las que la actividad investigativa sea transferida al medio.

En la mayoría de los casos, el uso de los métodos y metodologías de investigación aplicadas en el desarrollo académico y científico terminan siendo reducto de las investigaciones, pero no su centro. Uno de los propósitos del grupo Observatorio Público es contribuir, generar y proponer investigación en materia de métodos y metodologías por medio de sus líneas de investigación. La idea es centrar el desarrollo investigativo del grupo desde ambos contextos, sobre los que además de cumplir con las exigencias de cada proyecto; establecer el fundamento lógico de la utilidad metódica a través de protocolos sobre los cuales efectivamente, ambos elementos, pasen de la utilidad a la disposición transversal.

Los métodos y metodologías que dan soporte a las líneas de investigación del grupo Observatorio Público pretenden generar diseños, esquemas, metodologías, procesos y propuestas en las cuales primen la entrega de mecanismos sobre los que puedan analizarse, evaluarse y postularse

¹ Agradecimientos al doctor Jair Gutiérrez por sus contribuciones para el desarrollo del capítulo.

alternativas a las dificultades presentadas en el contexto público. El interés del grupo a partir de este propósito es plasmar opciones en los escenarios a los cuales debe abocarse la administración pública o privada, en cuanto a programas, proyectos, propuestas, diseños, esquemas, herramientas e instrumentos acordes con sus requerimientos.

La estructura del capítulo en materia de campos de aplicación y fundamentos teóricos responde a la siguiente conformación: Métodos y metodologías de investigación; Propósito de los métodos y metodologías de investigación aplicada; Métodos y metodologías como transferencia de conocimiento, y qué se busca con las metodologías para la observación.

Metodología

El desarrollo metodológico de índole documental reflexivo establecido a lo largo del capítulo se presenta en dos escenarios de análisis y discusión, en referencia al papel que desempeñan los métodos y metodologías implementados en las líneas de investigación relacionadas con el contexto de la gestión pública. Se evidencian los propósitos que deberían buscar los métodos y metodologías en las investigaciones, como composición y estructura de mecanismos o procesos, además del papel natural del rigor científico para alcanzar unos objetivos trazados. Se expone cómo el grupo de investigación Observatorio Público centra su desarrollo investigativo desde ambos contextos. Se plantea la necesidad de la generación o postulación de procesos que, además de cubrir los intereses de los objetivos previstos en cada investigación, puedan cumplir de manera efectiva otros intereses que lógicamente se pretende cubrir con las investigaciones, y que en ocasiones no son planteados o cuestionados.

Discusión

Métodos y metodologías de investigación

Los métodos de investigación y metodologías de investigación aplicadas, de manera holística, establecen la capacidad que debe tener cualquier proyecto para ubicarse en el escenario de interés de los agentes tomadores de decisiones. Se conciben como el puente fundamental para trasladar el esfuerzo académico, investigativo e intelectual, al paso formal de diferentes actores que interesados en la base de trabajo de los grupos de investigación, estiman la conveniencia que estos puedan transmitir sus conocimientos a través de la formalización de diseños, esquemas, fórmulas, otros métodos o metodologías, modelos o prototipos y, por



qué no, patentes, desde los cuales estimar el impacto de los proyectos en cuanto a su aplicación, disposición, estructura o formalización.

La actividad investigativa debe ubicarse en la línea comentada en la etapa de la generación o postulación de procesos que puedan cumplir intereses que se pretenden cubrir con las investigaciones. Desarrollar métodos y metodologías como campos de trabajo para la obtención de herramientas e instrumentos, permitiría evidenciar que su papel no es solo la consecución de un puente entre los objetivos y los resultados esperados, sino la composición y estructura de mecanismos o procesos que deben aparecer por cuenta precisamente del análisis metódico de ambos campos.

La evaluación sobre el método o las metodologías de investigación pasa por la amplia revisión de cada propuesta emergente, para cada iniciativa o proyecto formulado, con cargo a cualquiera de ellos o a ambos. La mecánica consiste en permitir que efectivamente ellos puedan dialogar con el proyecto de investigación o con los resultados que se esperan. Por ende, es de aclarar que el afán de la investigación pretende elevar la calidad de los métodos y las metodologías a un perfil más articulador e integrador que a un proceso invariante que no puede analizarse, evaluarse o modificarse. Al contrario, los métodos y las metodologías son los episodios más vulnerables de cualquier proyecto. De allí la necesidad de facultarlos para atender cualquier posibilidad imperativa de cambio.

Los métodos de investigación y metodologías de investigación aplicada corresponden a las entrañas del papel que debe desarrollar el laboratorio en cuanto a los productos y resultados por generar, como parte del concepto general que abriga a un observatorio. No solo es la generación y transferencia de conocimiento, sino que con ellos puedan mostrarse algunas propuestas, referencias o caminos tras los cuales poder contribuir para que los planes, políticas o programas establecidos en temas de gran interés del grupo puedan tener mejor acierto e impacto en la sociedad. Por ende, es de suma importancia reconocer, en primer lugar, que el concepto de observatorio no está dirigido a paliar la actividad de los actores sociales o agentes institucionales. Explica el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2006, pp.18-19):

En otros casos, sobre todo entre los sectores no gubernamentales, los observatorios diseñan sistemas de captura y procesamiento de datos numéricos, con categorías y variables propias y con fuentes de información distintas a las instituciones del Estado. (...)



Ejemplos de la aplicación de esta metodología de investigación en Colombia son organizaciones como el Cinep y Codhes; aunque estos dos organismos no se definen a sí mismos como observatorios, el método que utilizan en el desarrollo de su labor investigativa los acerca considerablemente con la función de observatorios de derechos humanos, puesto que observan la realidad, producen teoría, contrastan y comprueban los resultados de su investigación.

La idea es poder mediar entre las pretensiones y metas con respecto a los resultados y salvedades que cualquier iniciativa arrastra, pero que a veces no se analiza sino que termina atacada. El observatorio evidencia claramente que además de las pretensiones y políticas, los proyectos pueden tener iniciativas que pueden conducir a que aquéllas mejoren. Por ende, el trabajo permanente sobre los métodos y metodologías se convierte en un elemento que alienta la disposición, más que de material académico, de fundamentos sobre los cuales, más allá de proponer o sugerir, puedan abanderarse los procesos que por cuenta de ello emerjan. En el observatorio, la idea es poner los métodos y las metodologías al servicio para sobrellevar circunstancias o paliar dificultades o problemáticas en frentes que constituyen puntos de referencia para la labor del grupo y su gestión. El Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2006, p.23) reitera:

Cualquier observatorio debe componerse de un área técnica, en la cual se encuentra el Sistema de Información -SI- y el Sistema de Información Geográfica -Sig-; de una investigativa, donde se hace la lectura y la interpretación de la información procesada por el Sig y una de difusión, encargada de presentar los resultados del trabajo de conjunto, entre el Sig y el área de investigación, ante la opinión pública. Adicionalmente, y como cualquier empresa, debe contar con un área administrativa. (...) Con respecto a las personas que se desempeñan en las áreas técnicas e investigativas, se debe mencionar que debido a la visión integral que exige hoy en día el ámbito de análisis, se debe encontrar personal que incorpore datos al sistema de información y a la vez analice estos resultados y construya una teoría.

Es paradójico que se abra camino teórico para lo que se sostiene sobre este último escenario. Los métodos de investigación científica, al igual que las metodologías de investigación aplicada, exhiben para cada uno de los casos el interés que se manifiesta a la hora de enfocar un proyecto desde la concepción de las ciencias básicas, exactas o naturales a la par con las



artes, disciplinas o técnicas que, en definitiva terminan representadas, respectivamente. Ahora bien, los métodos tienden a mediarse entre componentes cualitativos y cuantitativos y las metodologías, en herramientas e instrumentos con los cuales perfilar las ilustraciones que deben guiar la investigación de manera específica. Frente a cada uno de ellos, se considera que al realizarlos los proyectos responden a cabalidad.

La experiencia que se relató es un ejemplo preciso de cómo quien investiga puede plantear un acercamiento a la temática de estudio mediante la aplicación de métodos o modelos mixtos, los cuales le otorgan la posibilidad de poder profundizar y comprender de mejor manera el fenómeno o situación estudiada. En este caso particular, priorizando la mirada de los sujetos participantes como un elemento clave para la construcción de conocimiento en un área específica, como fue el ámbito universitario, lo que permitió caracterizar al personal docente y el clima de aula. Es importante resaltar, tal como se señaló anteriormente, que el investigador y la investigadora han de hacer un esfuerzo para la integración de datos en busca de la unidad que le permitirá una mejor comprensión de su tema de estudio. En este proceso, resulta sumamente valioso el recurso de la triangulación. En el caso particular de la experiencia desarrollada, la misma enfatizó en la teoría, informantes, métodos y técnicas e instrumentos de recolección de datos (Pereira, 2011, pp.26-27).

El método científico proviene de las ciencias en cuanto a cómo atienden de manera formal los elementos empíricos, hechos y evidencias que terminan por refrendar los parámetros desde los que se pretende elaborar cualquier método. La interacción entre objeto, sujeto y resultados de la investigación termina siendo el camino básico que debe cursar quien se acerca a los métodos ilustrados del método científico. Aunque, para cada caso, puede encontrarse con parámetros en materia de casos, experimentos, evidencias, muestras u observaciones para los cuales el método científico traslada todo su contenido y esfuerzo a fin de atender las razones de trabajo para poder responder. Frente a ello, este método trata es de establecer un camino riguroso para el que los elementos cualitativos y cuantitativos juegan en conjunto.

Para realizar un trabajo de investigación es necesario llevar a cabo un desarrollo metódico que permita la adecuada consecución de los objetivos propuestos, así como una formulación clara, concreta y precisa del problema y una metodología de investigación rigurosa



y adecuada al tipo de trabajo. Por ello, cada investigación usa las estrategias empíricas que se consideran más adecuadas, acorde con el modelo conceptual en el que se apoya (López, 2002, p.167).

El método científico, a la par que las metodologías de investigación, hace parte de los elementos que en conjunto con la hipótesis, el cronograma, el presupuesto y los resultados conforman los componentes de evaluación de los proyectos en términos generales. Es dicha generalidad la que ha impedido que se comprenda la necesidad de abordar y estructurar elementos teóricos a partir de la elaboración documental o escritural de cada uno de los componentes. Es decir que la transversalidad de los métodos y metodologías efectivamente tenga vigencia en los proyectos planteados. Si uno de éstos no presenta una elaboración propia en cuanto a contenido referente al método o metodología, corre el riesgo definitivo de convertirse en un informe documental o, en el menor de los casos, en un marco de referencia o estado del arte, que es muy común cuando no se desarrolla ningún método.

Son pues muchas y muy importantes las funciones que desempeñan las variables en el conocimiento científico y su método. Su sola presencia en una determinada estructura o contexto es capaz de modificarla y es básico su reconocimiento en las interrelaciones diversas que suelen crearse. Estudiando a profundidad una variable muy sencilla se puede lograr conceptos complejos y muy generales, de amplitud tal que abarquen lugares remotos y escondidos del universo; uno de ellos la relatividad de Einstein. De allí nuestra propuesta para considerar a la variable como la **unidad fundamental del método de la investigación científica**: una variable bien precisada, es una verdad científica perfectamente definida (Amiel, 2007, p.176).

El método de investigación obedece a los lineamientos esenciales de las ciencias que pretenden mejorar las condiciones de vida del hombre, en tanto son temas que interesan inherentes a su lugar en la relación espacio – mundo, y de lo que de dicha combinación se deriva en cuanto a ambiente, desarrollo humano, salud, infraestructura, etc., en los que el trabajo empírico, de evidencias, de manejo de muestras o experimentos o pragmático se convierte en punta de lanza para poder lograr los objetivos trazados. En ocasiones, son advertidas como las ciencias de la vida, por cuanto en sí representan temáticas que se originan en la supervivencia de la humanidad, que en muchos de los casos se terminan realizando en centros especializados o instituciones creadas solo para tales propósitos,



y si bien en ellas se trabaja con métodos y metodologías rigurosas, el fin último es lo más importante.

Cualquier investigación –o cuantitativa o cualitativa– requiere de rigor científico y ético. La rigurosidad no tiene nada que ver con la rigidez, puesto que el rigor se relaciona con el respeto por los elementos básicos de la investigación, donde se debe tener en cuenta el rigor desde lo epistémico, lo metodológico y lo teórico. El investigador debe ser consciente de su forma de ver el mundo y sus limitaciones, cumplir con las condiciones que exige el método y de la rigurosidad teórica de la cual surgen las preguntas esenciales para enunciar (Ramírez y Zwerg, 2012, p.94).

El análisis de los métodos de investigación y metodologías de investigación aplicada como fuentes de gestión y generación de conocimiento, en el marco del perfil de la línea y de la propia temática en general, es un campo que termina siendo reciente. La perspectiva trazada en ambos frentes está dispensada sólo para obtener resultados o elaborar algunos proyectos en concreto. Por lo demás, los trabajos o propuestas no tienen por qué dedicar un tiempo más amplio a los métodos o metodologías, si los objetivos terminan cumplidos. Esto último raya con la realidad o la rigurosidad. La elaboración del capítulo o documento metódico o metodológico es más que necesaria para, precisamente, privilegiar el grado de explicación y sostenibilidad que tienen los propios capítulos para explicarse a partir de sus fundamentos, no solo desde el estado del arte, y más aún cuando se toman como referencias.





Figura 1. Estructura diacrónica de los procesos de investigación.
Tomado de Padrón, 2007, p.6.

La investigación emerge desde los métodos científicos y su exposición aparece con la definición de las metodologías de investigación. Ambos sirven de argumento, criterio y sustento para ordenar y sistematizar las etapas, elementos y procesos que implica adentrarse en la experimentación, evaluación y valoración para poder refrendar una ley o teoría o construir elementos para cualquiera de los dos casos. Por ende, es de esperar que cualquier proyecto de investigación que tenga claro el componente de evaluación al que se expone, y no necesariamente de resultados propios del desarrollo de los objetivos, cruce y materialice los resultados para reivindicar que el ejercicio trazado en el estado del arte tiene una profunda aplicación y desarrollo, no solo alcance y resultados.

Las teorías científicas no son la simple y mera opinión de un autor, por muy prestigiado que sea; para ser tales, requieren: un fenómeno, hecho o problema que interroga, una hipótesis que, como propuesta de respuesta, se ha de verificar mediante el proceso de investigación. Y una vez que se logra verificar, la conclusión, es decir, la hipótesis verificada, se convierte en ley científica, aplicable a casos semejantes. Esta ley, vinculada con otras semejantes, constituye la teoría que alimentará a una determinada ciencia (Abarca, 2007, p.77).

El proyecto de investigación en cualquiera de sus momentos, consultoría, estudios o propuestas, comprende un cuerpo que lo explica a través de sus diversas, pero integrales, divisiones. Desde el título hasta

la elaboración de los marcos (título, resumen, estructura del problema y marcos referenciales), los proyectos pretenden ubicar un tema o temática en la agenda investigativa de las instituciones de educación superior (IES) o en la relación Universidad–Empresa–Estado (UEE) u otro frente que se presente. Dicha agenda responde, en la mayoría de los casos, a inquietudes de los investigadores o proponentes. No obstante, al establecer los objetivos (generales y específicos), la investigación es expuesta por fuera del entorno del generador del proyecto, pero aun así son cuestionamientos que intentan recoger el panorama existente frente a dichas inquietudes en el medio. Sin embargo, cuando aparecen las hipótesis, el método o la metodología, a la par que los propósitos, resultados, cronograma y presupuesto, se entiende que se trata de conducir la investigación hacia su vinculación al entorno para generar beneficios generales o impactos puntuales.

Ya el tiempo ha mostrado que las referencias para la investigación no están en los manuales de “metodología de la investigación” ni en los textos normativos institucionales. Las discusiones y decisiones en materia de ciencia se resuelven sólo en la epistemología teóricamente entendida, asociada a la historia de las investigaciones, que es su correlato empírico, y no en los seminarios, manuales y textos de metodología de la investigación. No basta, por ejemplo, con que nuestros estudiantes e investigadores justifiquen sus diseños o sus operaciones de trabajo remitiéndose a lo que dice el autor de tal o cual manual de metodología (manuales que, por cierto, a menudo omiten las referencias a una teoría de la ciencia), ya que estaríamos ante una simple falacia *ex auctoritate*, algo así como si se dijera “la operación p es correcta porque así lo estipula en su manual el señor o la señora k”. Es necesario que el estudiante maneje directamente nociones epistemológicas que expliquen o intenten explicar determinadas operaciones a la luz de un cierto marco conceptual insertado en un enfoque epistemológico determinado. Pero para ello se necesita una formación epistemológica de alcances explicativos, no normativos (ni, por supuesto, eruditos ni retóricos). En realidad, si la epistemología es una teoría, entonces debería ser posible derivar de ella sus tecnologías asociadas, con lo cual la vieja “metodología de la investigación” pasaría a ser sustituida por una “tecnología de la investigación”, en el sentido de sistemas prácticos, aplicativos, teóricamente basados y con mayores alcances (Padrón, 2007, p.25).



La elaboración de la hipótesis significa un compromiso superior a la generación de datos e información que exige la materialización del trabajo, referido comúnmente al estado del arte, elemento trascendental en tanto representa las escalas de actualización a las que responde el esfuerzo investigativo impreso en el trabajo. En ellas, cada una de las posibles hipótesis propuestas debe someterse a un riguroso trabajo que debe verificarse a través de la evaluación de otras “hipótesis” que se hayan contemplado en trabajos paralelos o precedentes. Así, cuando se exponen las diferentes hipótesis (cerrada, causal o abierta), igualmente deben serlo el alcance de análisis, el contenido, la elaboración y la redacción que dicho proyecto debe contener, para que el trabajo precisamente goce de interacción en cada una de las hipótesis planteadas y permita la revisión permanente, y no solo la denominación coloquial para lo que implica la presentación de dicha etapa.

La holística se refiere a la manera de ver las cosas enteras, en su totalidad, en su conjunto, en su complejidad, pues de esta forma se pueden apreciar interacciones, particularidades y procesos que por lo regular no se perciben si se estudian los aspectos que conforman el todo, por separado. La voz griega holos se expresa en castellano como prefijo, hol u holo, y significa entero, completo, “todo”; indica también íntegro y organizado. Con holos se significa totalidad, relaciones, contexto o cualquier evento, aspecto, circunstancia, cualidad o cosa que en su momento esté siendo estudiado o tomado en cuenta, como “uno”, como complejidad o como totalidad (Vallejos, 2008, p.13).

El método de investigación contiene entre sus elementos no solo la posibilidad de partir del análisis o las herramientas científicas para poner en marcha el proyecto, sino que abre la posibilidad de contener de manera complementaria la presencia de la metodología. La combinación de ambos elementos amplía la calidad y las perspectivas del proyecto de investigación: en tanto el método debe ser ampliamente planteado, la metodología lo que hace es sopesar el cómo o la forma de procurar evidenciar o escenificar el método de manera concreta y precisa. El alcance, que también hace parte de los elementos que abriga el proyecto, representa la capacidad que tienen ambos para dar respuesta a los objetivos planteados a través de una especie de diálogo e interacción. Los propósitos, a renglón seguido, confirman las limitaciones que presentan los métodos y las metodologías para cumplir efectivamente los objetivos. Sin embargo, los resultados ponen en evidencia la posibilidad de estimar de manera consecuente otros caminos para poder fortalecer la propuesta



inicial y no desestimarla desde el inicio. Así lo caracteriza Augusto Ramírez (2009, p.218):

Dialécticamente, el método de investigación científica cumple un proceso de razonamiento-cuestionamiento que comienza con la abstracción de un hecho nuevo, poco conocido, insuficientemente explicado, o de necesaria confirmación; de él toma y ordena sus características para considerarlas como observaciones sobre-el-hecho. Luego, a estas observaciones las valora con enfoque deductivo o inductivo, según corresponda, para teorizar y proponer una o varias hipótesis para resolverlas. (...) En investigación, y en enseñanza de la ciencia, este peculiar método es herramienta básica, por cuanto maneja hipótesis que deben ser encaminadas por vías válidas y reconocidas para que puedan ser aceptadas, verificadas y reproducidas por la comunidad científica -cada día mejor informada y comunicada- y no las deseche por un mal planteamiento o por no cumplir las etapas consideradas necesarias en ciencia.

La metodología permite identificar los diseños, modelos, patentes o prototipos que han sido establecidos para disipar las animadversiones, dudas o inquisiciones frente al método. Más que uno u otro, es claro que ambos se requieren. No obstante, la metodología induce la posibilidad de generar o proponer otras posibilidades que necesariamente implican la consideración de otras tipologías de presentación. Es interesante, porque involucra el reconocimiento sobre el grado de evolución que ha tenido la iniciativa o el tema considerado en calidad de proyecto. Es una manera dialógica de poner a prueba los límites y restricciones que han tenido tanto el método como la metodología para generalizarse o tener resistencia bajo distintas perspectivas. El análisis metódico se convierte en una herramienta fundamental para sopesar definitivamente la calidad de las propuestas por desarrollar, material que combinado es insoluble, pero que debe elaborarse.

La definición de los problemas y la metodología de investigación utilizada proceden de una tradición profesional de teorías, de métodos y de competencias que sólo pueden adquirirse al cabo de una formación prolongada. Las reglas del método científico tal como son explicitadas por los lógicos no corresponden a la realidad de las prácticas. (...) Al igual que en otras profesiones, los científicos dan por supuesto que las teorías y los métodos existentes son válidos y



los utilizan para sus necesidades. No trabajan en el descubrimiento de nuevas teorías, sino en la solución de unos problemas concretos, considerados como enigmas (Puzzles): por ejemplo, medir una constante, analizar o sintetizar una composición, o explicar el funcionamiento de un organismo viviente. Para ello utilizan como paradigma las tradiciones existentes en su ámbito (Bourdieu, 2002, p.34).

El manejo de los límites y restricciones a los que está sujeto todo proyecto de investigación hace parte de las condiciones que deben tenerse en cuenta para ofrecer un trabajo de alta calidad. En apariencia, los proyectos cumplen a cabalidad los objetivos definidos, no obstante, nada más ajeno a la realidad académica y más aún científica. El camino tortuoso que implica el análisis intelectual y propositivo investigativo exige que, más que afanarse por corregir, también se estimen, en capítulos anexos, las dificultades presentadas con cada paso complejo acontecido en cada etapa del proyecto, previendo además que dichos altos, más que cuevas u obstáculos, implican para su fecundación el poder lograr fertilizar el proyecto con dudas e inquietudes que por lógica emergen cuando se hace un trabajo profundo y riguroso. Las investigaciones no son expeditas, son expediciones en las que no se sabe qué se va encontrar o si es necesario cambiar por completo la ruta tomada al inicio. Para Guyot (2005, p.22):

La reducción de lo complejo a lo simple, la disyunción entre la cultura científica y la cultura de las humanidades, fueron operaciones epistemológicas que pretendían garantizar el rigor y la objetividad del conocimiento, pero el resultado ha sido la incapacidad de pensar las totalidades, los conjuntos, aislándose los objetos de sus contextos. El costo antroposocial se constata en una micro-dimensión (el ser individual) y en una macro-dimensión (el conjunto planetario de la humanidad). Las políticas del conocimiento sustentadas en la mirada fragmentaria y simplificadora de estos dos órdenes han conducido a grandes tragedias. Por ello es necesario realizar una reforma del pensamiento desde la perspectiva de la complejidad.

En cuanto a los propósitos y resultados, que en ocasiones quedan solo para la contemplación de los objetivos trazados y obtenidos, implican en sí, conforme a su interpretación, permitir que el proyecto continúe en diversas etapas. Así, se evita la amplia contradicción con respecto al volumen de proyectos sin secuencia o consecuencias, más allá del orden de productos generados ya cuestionados. En este frente, el análisis sobre las debilidades o posibilidades que tiene el tema permite advertir a las



diversas instancias que éste debe congelarse o permitir su continuidad. Por ello se requiere que el componente de evaluación plenamente se integre al contenido de los objetivos o postulados de los proyectos para que efectivamente se comprenda la relevancia de la temática o, por otro lado, tener que dejarla. Para Vera y Villalón (2005, p.87):

Cabe la pregunta: ¿Cómo, desde el punto de vista de la Triangulación, analizaremos nuestros datos? Lo más frecuente es que los reportes cuantitativos y cualitativos en una primera fase se obtengan de un modo independiente. En una segunda fase, la que denominaremos de integración, es donde los haremos dialogar. En otras palabras haremos que la información cuantitativa se complemente con la información cualitativa y viceversa. Algunas preguntas a este respecto, podrían ser: ¿Lo encontrado a nivel cuantitativo tiene correlatos en lo cualitativo? ¿Existen otros aspectos que no han sido hallados en lo cuantitativo que sí fueron encontrados en lo cualitativo? ¿Desde lo cualitativo surgen nuevas preguntas que no teníamos consideradas o que no tuvieron cabida desde la investigación cuantitativa y viceversa?

El cronograma a la par que los presupuestos representan las condiciones de flujo que puede tener el proyecto en diferentes tópicos. Así que cuando se media para que el proyecto sea clausurado, igualmente en el portafolio de los anexos debe entregarse de manera analítica, diseñada y con planteamientos el ajuste, las necesidades o requerimientos que el proyecto haya soportado para efectos superiores a la entrega de los informes o reparos a la investigación. Es de esperar que un proyecto también dé cuenta escrita para el desarrollo de los proyectos, de los tiempos, recursos y coparticipaciones que las iniciativas han tenido conforme a la manera como habrían sido llevados a cabo. El tema de gestión que aparece en este recodo es asimismo necesario a la hora de establecer los criterios gerenciales adquiridos con el paso de los proyectos, elementos que no sobran en ningún caso a la hora de evaluar las condiciones y perspectivas de los proyectos cuando se trata de estimar su continuidad.

Propósito de los métodos y metodologías de investigación aplicada

La investigación asume de manera indistinta el uso de los métodos y metodologías de investigación. Los primeros obedecen a la formulación estricta del método científico, escenario sobre el cual la rigurosidad raya en el orden de las ciencias básicas, exactas y naturales, que aún no alcanzan a tener acomodo en las áreas sociales por la condición subjetiva que



caracteriza los campos de estudio explícitos tras ellas. Las metodologías, por su parte, corroboran el papel técnico de la investigación al disponer de formas reconocidas para analizar en concreto un tema específico. No obstante, el abordaje de ambos es en esencia el trabajo que debe considerar un grupo de investigación que debe actuar en términos de diseños, esquemas, métodos, metodologías, patentes o prototipos con los cuales reivindicar un resultado, por encima de un documento.

La ambigüedad semántica entre *métodos* y *metodologías*, de la mano con la consecuente aceleración de los proyectos de investigación, ha dejado de lado y sin materialización la relevancia de ambos para efectos de complejizar el sentido lógico al que se debe encumbrar la investigación: en esencia, el ejercicio predilecto para promover la consolidación de diseños, herramientas e instrumentos, otras metodologías, patentes o prototipos tras los cuales de manera efectiva se materializa la investigación desde cualquiera de dichos ámbitos. La consolidación se alcanza cuando se logra entregar una hoja de ruta para que bajo un interés concreto el trabajo pueda ser considerado o referenciado para otros fines.

El propósito de encauzar los trabajos de investigación desde cualquiera de los dos preceptos encumbrados, termina por definir de manera concreta el beneficio, impacto o utilidad de la investigación. El traslado del esfuerzo investigativo hacia la relación Universidad, Empresa y Estado (UEE) es facultado precisamente a través de la calidad, esencia y presentación de lo logrado con los métodos y metodologías de la investigación. Evidenciar no solo la aplicación del método científico explícito o el desarrollo de la metodología aplicada para efectos de la aplicación, sino también disponer por cuenta de ambos de herramientas e instrumentos para que sea considerada la calidad del trabajo más allá de su contenido.

Los centros de investigación y entidades institucionales que presiden la investigación dejan abierto el camino para que los investigadores e investigaciones acojan de manera discrecional los métodos y metodologías. Sin embargo, dicha posición ajena e individual pone en evidencia y cuestiona la calidad de las condiciones que a través de dichos parámetros marcan el sendero que debe tomar cualquier propósito investigativo. No obstante, más allá de los análisis empíricos, evidencias u observaciones, se debe conducir la investigación a un contexto concreto a través de los propios métodos y metodologías, y disponer sus resultados para otros propósitos, distintos a los recabados en las publicaciones y seminarios.



El Grupo de Investigación finca sus esfuerzos de investigación en la postulación y utilización de métodos y metodologías para el desarrollo de asesorías y consultorías en materia de contabilidad pública gubernamental para la toma de decisiones y la gestión de las organizaciones, a la vez que, con cada ejercicio, entrega la elaboración de estudios, proyectos de convocatoria o de licitación pública en los cuales pueda evidenciarse, además de los resultados, la formulación de trabajos que permitan continuarlos a las entidades interesadas en llevar a cabo actividades que comprometen el quehacer institucional con agentes intergubernamentales, internacionales, privados o sociales.

La disposición metódica para estructurar los ejercicios planteados se basa en la formulación de trabajos a partir de propuestas integrales como el Análisis Multicriterio y el Designing Process, herramientas con las cuales se pretende contemplar los elementos de manera compleja a la hora de diseñar, modelar o entregar alguna propuesta de intervención en los temas de contabilidad pública, finanzas públicas y tributación, en el contexto de la gestión de las organizaciones públicas o privadas.

Métodos y metodología como transferencia de conocimiento

La Ley 1286 de 2009 oficializó para Colombia el Departamento Administrativo para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en cuya idea destaca el propósito de encubar dichos elementos a la agenda de las instituciones de educación superior (IES) y de los estamentos que a ella responden en la triada UEE. Así que la investigación, la innovación y el desarrollo terminan siendo puente para el logro de los iconos tras los que se evidencia la nueva entidad nacional a manos de Colciencias. Por tanto, la fecundación de proyectos y producción que emana desde la investigación pasa a estimarse componente esencial del modelo económico, productivo y de desarrollo del país, tarea a la que deben corresponder, además de las IES, los grupos de investigación que sobrepasen la medición de productos y su impacto.

El puente creado entre las IES y la relación UEE exigen a los grupos de investigación una recomposición profunda de sus actividades. El modelo de producción académica y entrega de resultados es fecundo en trabajos de investigación, pero lo es poco en materia de gerencia y gestión de los hallazgos obtenidos en esencia. El grado de exposición a la sociedad en general implica para los grupos desarrollar capacidades y habilidades que aún no hacen parte de la agenda de resultados que de manera concreta deben definirse o hallarse por cuenta de los proyectos de investigación. La



revisión de los objetivos y las temáticas de los proyectos no es suficiente, de modo que hay que trabajar en los métodos científicos y las metodologías de investigación aplicadas para el efecto.

La estructura de los grupos de investigación pasa por la revisión de las actividades que son tejidas sobre sí mismos. La transferencia de conocimiento y de los resultados de investigación se convierte en un imperativo que supera la dualidad entre la producción lógica que debe asentarse en artículos, congresos y seminarios, y la que debe facultarse en la apropiación social del conocimiento y su extensión en los distintos referentes en los que la investigación puede tener utilidad. Al desarrollar diseños, esquemas, formatos, modelos, propuestas, prototipos o fórmulas a través de los métodos y las metodologías, para pasar del lugar de referencia al de articulación en diversas entidades, el grupo de investigación, de la mano con la transferencia de conocimiento, debe atender diversas agendas interinstitucionales para consolidarse como centro de pensamiento.

El análisis, estudio y revisión complejos e integrales de métodos de investigación y metodologías de investigación aplicada permiten incluso ofrecer elementos de trabajo, sobre los cuales poder entregar herramientas a diferentes sectores que requieren apoyo, desarrollo o producción no solo en los temas abarcados por las temáticas arropadas en los proyectos, sino en los elementos metódicos dispuestos para su consideración. El diálogo entre las diferentes entidades IES y UEE, entre otras, parte más que de la revisión de objetivos y resultados, de la capacidad de trasladar a través de fundamentos metódicos las condiciones de los métodos o metodologías tras las cuales se revisan la calidad y los parámetros que deben cubrir los intereses explícitos de quienes exponen interés por lo obtenido, y que visualizan la posibilidad de trasladar los elementos metódicos a sus actividades.

La definición de la ciencia, la tecnología y la innovación como locomotora económica para alcanzar los propósitos del plan de desarrollo “Prosperidad Democrática 2010-2014”, propuesto por el presidente Juan Manuel Santos, y de paso de la actividad productiva, ubica a dichos bastiones en la senda de generación de recursos, pero también en la obligación de elevar los estándares de aplicación de los trabajos elaborados con recursos de las IES o de las entidades oficiales que abrigan dichos proyectos en sus actividades para la obtención de resultados concretos en materias específicas. Por ende, el grupo de investigación debe igualmente responder ante dichos parámetros que exigen una materialización plena de lo que implica obtener resultados en investigación.



La disposición de recursos de regalías para la vinculación en las agendas públicas de investigación (Ley 1536 de 2012), además de redirigir esos recursos hacia propósitos concretos, se destina un porcentaje del 10% de ellos para engrosar la liquidez del presupuesto destinado para ciencia, tecnología e innovación (CTeI), iniciativa para la cual solo están preparados grupos cuyas agendas están involucradas desde tiempo atrás en las agendas nacionales o hacen parte de centros de excelencia o pensamiento en relación con dichos elementos. Al respecto, la tarea del grupo de investigación estriba precisamente en estimar la capacidad de acceso que tiene para poder orientar los proyectos en las agendas internacionales, trazadas en el marco del plan de desarrollo y la locomotora económica para superar la dependencia interna.

Responder a dichos criterios pasa por la idea de fecundar los denominados centros de excelencia. Si la apuesta es solo la producción de conocimiento o la obtención de mediciones propias del quehacer básico de un grupo de investigación, su actividad termina mecanizada y evaluada bajo criterios administrativos y no de gestión como es de esperarse. No obstante, esta labor no se hace sola. Las diversas unidades de coordinación o de dirección en materia de investigación deben ofrecer pautas concretas en cuanto a lo que implica desarrollar un grupo para convertirlo en centro de excelencia y, consecuentemente, de pensamiento, periplo que de manera lógica Colciencias pretende ubicar en la agenda de trabajo de las IES y de la relación UEE con amplia firma e impacto.

En el Departamento de Antioquia, el recibo hecho en cuanto a la redefinición de las agendas de CTeI en el país representa para el TdeA – I. U. la posibilidad de promover actividades diferenciales a las trazadas por las IES que han encabezado el desarrollo académico, intelectual e investigativo nacional. El factor diferencial es la función básica que debe primar en la Institución a la hora de incentivar las habilidades investigativas de quienes integran los grupos. El enlace parte de los planes de desarrollo gubernamentales locales y nacional, para los que la investigación debe generar condiciones diferenciales, pero de su mano, al comprender que la actividad es significativa en la medida en que supera la mediación administrativa por la gestión, parámetro que debe refrendarse en pleno.

El Plan de Desarrollo Departamental promueve la educación como su eje central, y de manera directa involucra e incentiva al TdeA – I. U. para materializar los parámetros expuestos en él, de manera que efectivamente la Institución aporte a formar profesionales que articulen en su desarrollo



académico, intelectual y productivo los elementos que hacen parte de la agenda prevista en el plan. En el plan se engranan los planes estratégicos institucionales que se identifican con la agenda del Departamento y con las directrices del Estado central, pero, igualmente, con las actividades que en la materia debe desarrollar cada una de las IES a cargo del Departamento para colegiar dichos propósitos en general.

El TdeA, Institución Universitaria, contiene en su haber institucional programas académicos y grupos de investigación con los cuales el análisis de métodos y metodologías de investigación como fuente de estudio podría establecerse de manera eficaz. No obstante, existen programas que de manera concreta, a la hora de evaluar las condiciones de investigación, privilegian más dicho componente que otros, atezados en la idea de que parten de ciencias básicas, exactas o naturales a diferencia de las otras, que a pesar de facultarse con áreas formales o metódicas de la investigación, su intención no es procurar afianzar las condiciones metodológicas sino alcanzar los objetivos trazados en la investigación, asumiendo el método o la metodología como despensa para lograr dichos fines.

Los métodos y las metodologías corresponden solo a un proceso de revisión básico al cual debe apostarse de manera lineal para el logro de unos preceptos trazados. De manera general, y en aras de contribuir efectivamente a la profundización en la investigación, es el uso de uno o de ambos preceptos, lo que catapulta efectivamente la capacidad de transferencia de conocimiento de la investigación. Más que emulaciones a amplias temáticas o profusas referencias de autores, la explicación amplia pero concreta del componente evaluativo de la investigación, pasa precisamente por la revisión de los componentes que se hacen pasajeros solo para examinar en el entretanto, hipótesis, métodos o metodologías y resultados.

El afianzamiento del análisis de dichos componentes se evidencia en áreas de estudio específicas. En adelante, para efectos de comprender lo que implica desarrollar un proyecto de investigación, los métodos y/o metodologías igualmente deben desarrollarse no solo al servicio de la investigación, sino para la disposición capitular, estructurada y orientadora plenamente de lo obtenido en dicho proceso. Mientras que no se haga un desarrollo amplio y propio del contenido de evaluación de cada proyecto, las actividades terminan solo en una confluencia de estados del arte y marcos de referencia, que si bien sirven de base para evaluar una parte del proyecto, no implican que este haya terminado, si no



se considera en sentido estricto el trabajo hecho con respecto al método científico o la metodología aplicada.

Lo que se busca con las metodologías para la observación

Dentro de las líneas de investigación se pretende que los métodos y metodologías aplicadas en los proyectos, además de su aplicación y desarrollo pleno, apalanquen y permitan desarrollar los distintos momentos de la investigación, en cuanto a consultorías, convocatorias, estudios, modelos, propuestas o prototipos, fruto de ellos, y terminen siendo herramientas e instrumentos de trabajo de los proyectos al momento de entregarlos o liquidarlos. Donde, además, los métodos de investigación establecidos en los proyectos conserven las directrices del método científico, en esencia, para que se tenga claridad de lo que implica ubicarlo como fórmula para la elaboración de los proyectos.

Es importante aseverar que los métodos de investigación, al igual que las metodologías, no gozan de preferencia analítica a la hora de sopesar la calidad o los hallazgos finales obtenidos en los proyectos. Su concepción implícita, caracterizada por una aparente aplicación de uno de ellos o los dos, se pervierte cuando en esencia no se elabora un capítulo o temas propios de la ilustración metódica considerada. Así que, a excepción de las áreas básicas, exactas y naturales, el resto de trabajos hechos por otras ciencias o disciplinas presenta una profunda debilidad a la hora de integrar las pretensiones abrigadas en lo metódico, con respecto a la sostenibilidad analítica del trabajo entregado en pleno. Corona-Gómez nos ofrece su definición de la metodología de investigación:

¿Qué es Metodología de la Investigación Científica? Es una ciencia cuyo objeto de estudio es el proceso de investigación, el cual consta de una serie de pasos, lógicamente estructurados y relacionados entre sí. Constituye esta ciencia un sistema de conceptos, principios y leyes que le permiten realizar un estudio verdaderamente científico en cada una de las ramas de este quehacer. Esta es la metodología General. La Metodología de la Investigación Científica se especifica en la práctica de cada ciencia particular. Así tenemos la Metodología de la Investigación de las Ciencias Naturales, de las Ciencias Técnicas y de las Ciencias Sociales, por poner ejemplos, mediante las cuales se enriquecerá el conocimiento científico de esas áreas del saber (2006, p.11).



El avance de los trabajos de investigación despunta en la tarea de alcanzar los objetivos predeterminados, sin considerar las probabilidades que tiene el método o la metodología elegidos para su ejecución. Seguidamente y de forma paralela, asoma una especie de invulnerabilidad con respecto a los trabajos cuando se trata de revisar las condiciones o parámetros que debe tener el método o la metodología para responder ante cualquier animadversión investigativa. Por ello, ha de reconocerse en el estado de la cuestión que los métodos y metodologías son igualmente vulnerables al proceso de investigación y que, por lo tanto, su replanteamiento, observancia o incluso reemplazo hacen parte de la rutina del proceso.

El área de estudio está dirigida a considerar las diferentes formas y esquemas de métodos y metodologías con las cuales, además de solventar la naturaleza de los proyectos de investigación previstos en el grupo, pueda incorporarse cualquier método o metodología ad hoc para mejorar o reemplazar los que en principio cubren el componente analítico y evaluativo de los proyectos. Se trata de establecer la capacidad y condiciones que tienen los métodos y metodologías para contribuir al pulimiento de los trabajos, e igualmente para transformar al grupo de investigación bajo la capacidad de establecer argumentos y criterios de trabajo mediante el análisis simultáneo de mapas de métodos y metodologías en los proyectos.

El mapa o marco de métodos y metodologías que se aspira a establecer, a medida que la dedicación del grupo en las investigaciones incorpore en la calidad de aquéllos la posibilidad de ordenar y orientar temáticas desde métodos y metodologías, representa la manera directa de ubicar los proyectos en la posibilidad de interacción y mediación entre los objetivos previstos inicialmente en ellos y la oportunidad de convertirlos en fuentes de aplicación para diversos frentes y sectores. La idea consiste en llevar a cabo un proceso de naturalización coherente con la apuesta del componente evaluativo del proyecto, en el que justamente se despliegan la hipótesis, el método o metodología y los resultados.



Tabla 1.

Tipos de investigación de acuerdo con el objeto de estudio

Descriptiva (documental o pre teórica)	Suministra información para emprender otras investigaciones, para reconocer vacíos en el conocimiento o para evaluar el estado del arte en una determinada disciplina
Epistemológica (disciplinaria)	Mediante esta se alcanzan conocimientos básicos en una disciplina sin aplicación inmediata.
Planeación	La formación conseguida se dispone para la toma de decisiones.
Instrumental	Es la que se orienta primordialmente al desarrollo tecnológico.
Clínica, comunitaria o social	Se recomienda para la solución de problemas determinados en el campo de las ciencias sociales o en la solución de problemas de una comunidad en particular.
Metainvestigación	Hace referencia a la valoración global de las investigaciones experimentales para elaborar teorías interdisciplinarias, constatación de hallazgos interdisciplinarios, metaanálisis y, en general, se utiliza como herramienta para la validación de investigaciones.

Tomado de Torres, 2011, p.3.

El valor agregado que puede generar el grupo de investigación estriba precisamente en arrojar ilustraciones o procesos tras los que puedan materializarse, además del contenido del proyecto, las diversas aplicaciones a las que está expuesto conforme a la disposición del método o metodología inicial con las diferentes propuestas con las cuales puedan considerarse otros detalles o pormenores. Implica para el grupo de investigación que, de manera paralela, los contenidos de los proyectos deben incorporarse de la mano con el análisis y la argumentación previstos en el trabajo que, igualmente, debe sopesar el método o la metodología desde variados puntos de revisión, para que, efectivamente, el trabajo pase de la orientación a la aplicación en múltiples cometidos.



Tabla 2.

Paradigma de investigación

Paradigma	Interés	Ontología (nal. de la realidad)	Relación sujeto/objeto	Propósito generalización	Explicación Causalidad	Axiología: rol de los valores
POSITIVISTA	Explicar. Controlar. Predecir.	Dada. Singular. Tangible. Fragmentable. Convergente.	Independiente. Neutral. Libre de valores.	Generalizaciones no sometidas al tiempo. Afirmaciones, leyes, explicaciones (nomotéticas): - deductiva. - cuantitativa. - centrada sobre semejanzas.	Causas reales. Temporalmente procedentes o simultáneas.	No sujeta a valores.
INTERPRETATIVO	Comprender. Interpretar. (Comprensión mutua y participativa).	Constructiva. Múltiple. Holística total. Divergente.	Interrelacionada. La relación influida por valores subjetivos.	Limitada por el contexto y el tiempo. Hipótesis de trabajo. Afirmaciones idiográficas. Inductiva. Cualitativa. Centrada en las diferencias.	Interactiva. Feed-back. Prospectiva.	Tiene en cuenta los valores. Estos influyen en la solución del problema, de la teoría, el método y el análisis.
CRÍTICO	Liberación, emancipación para criticar y para identificar el potencial de cambio.	Constructiva. Múltiple. Holística. Divergente.	Interrelacionada Influida por la relación y el compromiso con la liberación humana.	Lo mismo que la interpretativa.	Lo mismo que la interpretativa.	Marcada por los valores. Crítica de la ideología.

Tomado de Pérez, 1998, p.26.

El análisis formal de los artículos y publicaciones que extienden todo lo que implica el análisis de los métodos desde el componente científico junto con las metodologías aplicadas, cuyo talante radica precisamente en su disposición o utilidad, constituye el bastión argumental sobre el cual se pretende construir investigación en ambos tópicos. El consabido afán de llegar a los resultados de investigación arraigado en diferentes esquemas, iniciativas o proyectos, ha venido desnaturalizando el sentido lógico de las metodologías, a la hora de evaluar la coherencia que debe prevalecer entre los resultados obtenidos y la capacidad del método o la metodología para reproducir dichos procesos en otros frentes o en la presentación de otras iniciativas metódicas.

Se pretende rescatar el orden lógico que debe representar la entrega de los resultados de la investigación. No son los hallazgos o la producción académica e investigativa la que faculta la posibilidad del éxito del proyecto o la propuesta. Es la capacidad de entrar a materializar de manera tajante el método y/o metodología arropados en principio para desenvolverse en cada paso dado a medida que se cumplen los objetivos trazados o que la investigación concluya. De ahí que lo que debe destacarse en cualquier presentación no son los capítulos obtenidos, sino el recorrido hecho por



el análisis metódico para lograrlos o no. Sin embargo, para ello se requiere una mirada desprevenida y holística ante los cambios que podrían aparecer, y que prueban efectivamente que son abiertos.

El grupo de investigación pretende corroborarse como grupo experto en materia de métodos y metodologías de investigación. Para el efecto, entiende la necesidad de formalizar las iniciativas y proyectos hacia dicho frente. En la medida en que se comprenda que el desempeño del grupo pasa por la materialización de dicha perspectiva, se entenderá en esencia que el análisis, las propuestas y la revisión en ambos términos, básicamente obedecen a la revisión correcta de las actividades y arrojados que deben concebirse en el grupo. Especializarse hacia dicho escenario es el camino trazado por el grupo para convertirse en centro de pensamiento y en centro de excelencia en dichos temas.

La motivación y relación del área de estudio con la problemática académica, técnica, económica y social de la Institución y la región

El modelo sociocrítico que caracteriza la estructura investigativa del TdeA – I. U., prioriza abiertamente la necesidad de ubicar la apuesta de las iniciativas y proyectos en el marco de los problemas y requerimientos del país de manera concreta. Es un modelo representado por diversas vertientes que a través de sus posturas resaltan el papel transformador que debe cumplir la investigación en la sociedad. No obstante, los primeros pasos de cambio debe darlos precisamente el grupo de investigación, al orientar los esfuerzos, productos y resultados hacia las instituciones o sectores que requieren, además de diagnósticos, evaluaciones y pesquias, contar con material de trabajo sobre el cual extender sus probabilidades, análisis, coordinación, ejecución e impactos.

Los pioneros de esta orientación son los investigadores de la llamada Escuela de Frankfurt, Horkheimer, Marcuse, etc. Actualmente, teóricos críticos como Apell y Habermas buscan también una alternativa a la antinomia paradigma racional crítico y paradigma hermenéutico – simbólico. Los principales partidarios de este tipo de investigación han surgido en el campo de los marginados, por ello las aportaciones principales se deben al desarrollo comunitario, a la etnografía crítica neo marxista, a la investigación femenina, a la investigación participante, etc. Estas orientaciones exigen que el investigador sea militante y de este modo le ofrecen un marco de permanente auto-reflexión para la liberación humana. La filosofía que subyace en este enfoque intenta propiciar un cambio social



con mayor o menor radicalidad. Por ello, el investigador tiene que asumir el *compromiso* que exija dicho cambio. En este sentido la investigación debe ser comprometida para conseguir el cambio y la liberación de la opresión. Se trata, en suma, de construir una teoría que desde la reflexión en la acción, desde la praxis como encuentro crítico, trate de orientar la acción (Pérez, 1998, pp.19-20).

La dificultad estriba en determinar la efectividad de la capacidad liberadora o propositiva del modelo sociocrítico, cuando no puede reconocerse efectivamente la retroalimentación que hace el entorno de los proyectos y trabajos de investigación realizados. Es aquí donde el impacto y la transferencia de conocimiento son puestos a prueba, más que por la mediación pasiva de mecanismos de edición o publicación, por la refrendación o utilidad que para diferentes sectores representan las temáticas abordadas en los proyectos y, de paso, los métodos y metodologías dispuestos para que dicho tránsito tenga su asiento en la realidad en general, más que en la corroboración lógica de publicar en diferentes medios. La gestión pasa la cuenta frente a este escenario de trabajo.

A diferencia de los países del Tercer Mundo, donde los estilos investigativos participativos han sido implementados por lo general en ámbitos no formales, especialmente en el contexto del movimiento de educación popular y de las luchas sociales de los sectores marginales, en el caso de las naciones desarrolladas, se han consolidado en las últimas décadas importantes enfoques y experiencias en el campo de la investigación-acción como vía para el mejoramiento de la calidad de la educación, la profesionalización de los docentes y el cambio educativo en las escuelas. Estos investigadores, (...) han trabajado básicamente la vertiente lewiniana de la investigación-acción replanteándola sobre los pivotes de la teoría crítica de la educación (Castellanos, 1998, p.1).

La transferencia de conocimiento e información es un imperativo para cualquier grupo de investigación que, conforme al basamento discrecional o institucional, decide acoger las premisas del modelo sociocrítico. Tal aseveración converge necesariamente para que la puesta de trabajos en congresos, eventos o seminarios solo sea asumida como recorridos lógicos dentro de la lógica administrativa del proyecto, pero no en cuanto a su gestión. Si el proyecto o su estructura no vienen acompañados de diversos entes interesados en su alcance, desarrollo y propósitos, no puede insinuarse siquiera que se esté corroborando el modelo referido.



En ese sentido, el reproche del modelo viene acusado precisamente por la calidad de la investigación, en tanto puedan trasladarse a realidades concretas los escenarios y elaboraciones hechas al margen del proyecto.

La concepción crítica, recoge como una de sus características fundamentales, que la intervención o estudio sobre la práctica local, se lleve a cabo, a través de procesos de auto-reflexión, que generen cambios y transformaciones de los actores protagonistas, a nivel social y educativo. (...) Lo que nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de utilizar estrategias metodológicas de los diferentes paradigmas, suponiendo esto, sumar y mejorar los procesos de investigación que se llevan a cabo, desde el enriquecimiento de las técnicas más significativas de cada uno de ellos. El paradigma crítico por tanto, se caracteriza por ser emancipador, ya que invita al sujeto a un proceso de reflexión y análisis sobre la sociedad en la que se encuentra implicado y la posibilidad de cambios que el mismo es capaz de generar (Melero, 2011, pp.343-344).

El impulso dado a la transferencia de información y conocimiento por parte de Colciencias y las entidades adscritas a las actividades de investigación en el país, cuestiona la trascendencia que tiene la investigación realizada por los grupos de investigación cuando se compara con los impactos reales que a ella –la investigación– se pueden trasladar. La gestión de los grupos de investigación está en ciernes, en la medida en que aún se considera el proceso editorial como el compromiso básico de divulgación con respecto a los artículos o productos obtenidos. Si la investigación no es llevada hacia dichos frentes, en definitiva, debe entrar a cuestionarse de manera amplia la relación recursos – resultados inmiscuidos en la investigación y su entronización en diferentes frentes. Por ende, el trabajo de gestión del grupo es una tarea que corresponde a todos sin excepción.

Una de las implicaciones de mayor alcance que quizás puedan derivarse de este modelo es la referida a la formación del docente. Las prácticas tradicionales en la formación del docente se transforman sustancialmente. Ni la formación inicial ni la formación continua pueden llevarse a cabo fuera de la realidad de las situaciones en las que se desarrollan los procesos vitales de la educación. Los docentes en formación y en servicio tienen que establecer un compromiso permanente y una práctica consustanciada con los requerimientos que entrarían a la dinámica educativa (Román, 2000, p.35).

Conclusiones

El uso de los métodos y metodologías de investigación ha servido para refrendar las etapas que cumple un proceso de investigación en sentido estricto en las ciencias básicas, exactas, naturales o sociales, y de paso, de manera respectiva, el uso de las herramientas, instrumentos y técnicas que en concreto formalizan un quehacer. No obstante, los métodos y metodologías representan la salida directa para que cualquier momento de investigación –convocatorias, consultorías, estudios, propuestas o proyectos– tenga campo de acción. La evaluación sobre los proyectos de investigación en cualquiera de sus momentos, debe entregar más que documentos o recuentos, su formalización a través de diseños, herramientas, instrumentos, otros métodos y metodologías o prototipos.

El grupo Observatorio Público del Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria tiene a su cargo la responsabilidad de direccionar sus trabajos hacia el entorno institucional y social. Su contenido público exige a éste una concepción concreta en cuanto a la capacidad de atracción que puedan tener los diferentes proyectos incubados en el grupo. El carácter de observatorio no solo imprime la divulgación y publicación de sus trabajos, sino disponer de elementos orientadores y argumentados para que diversas instituciones puedan tomar, a manera de ejemplo o ejercicio, las prerrogativas que el grupo ofrece para que las actividades o tareas puntuales en campos concretos tengan asiento y asidero total, prueba de que efectivamente se hace investigación con alcance externo.

El ascenso de la investigación implica una revisión al cometido, el papel y la trascendencia que se cumplen a través de los resultados obtenidos con ella. Es evidente que los resultados implicados en la producción académica, difusiva e intelectual enmarcada en publicaciones y seminarios son importantes. No obstante, la gestión de la investigación se convierte en el reto concreto que debe ubicar al grupo de investigación en la mira de los diferentes estamentos e instituciones que convierten el contenido, los datos e información obtenidos en la investigación como parte de sus fuentes de análisis para evaluar temas de interés, y aprovechar para convertirlas en fuentes de conocimiento y de recursos que deben advertirse con una evaluación crítica sobre la utilidad de lo obtenido.



Referencias

- Abarca, F. y Ramón R. (2007). La epistemología: herramienta para precisar los campos científicos. *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, 3, 75-84.
- Amiel, J. (2007). Las variables en el método científico. *Rev Soc Quím Perú* 73(3), 171-177.
- Bourdieu, P. (2002). *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad. Curso del Collège de France 2000-2001*. Barcelona, España: Anagrama.
- Castellanos, B. (2014). La investigación sociocrítica en el contexto del paradigma participativo. Recuperado de <https://es.slideshare.net/fernandovegacerna/libro-investigacion-sociocritica>
- Gómez, C. (2006). *La Investigación Científica en Preguntas y Respuestas El Sistema Modular*. Bogotá, Colombia: Corporación Uniandes.
- Guyot, V. (2005). Documentos Ciencia, Tecnología y Sociedad Epistemología y prácticas del conocimiento. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 16(30), 9-24.
- López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, 21(4), 167-179.
- Melero, N. (2011-2012). El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad social: Un análisis desde las ciencias sociales. *Cuestiones Pedagógicas*, (21), 339-355.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2006). *Guía para la conformación de Observatorios de DH y DIH*. Bogotá, Colombia: Vicepresidencia de la República.
- Padrón, J. (2007). Tendencias epistemológicas de la investigación científica en el siglo XXI. *Cinta de Moebio*, 28, 1-28. Recuperado de www.moebio.uchile.cl/28/padron.html



- Pereira, Z. (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación: Una experiencia concreta. *Revista Electrónica Educare*, 15(1), 15-29.
- Pérez, G.(1998). *Investigación cualitativa: retos e interrogantes*. Madrid, España: La Muralla.
- Ramírez, V. (2009). La teoría del conocimiento en investigación científica: una visión actual. *Anales de la Facultad de Medicina*, 70(3), 217-224.
- Ramírez, F. y Zwerg, A. (2012). Metodología de la investigación: más que una receta. *AD-minister*, (20), 91-111.
- Vera, A. y Villalón, M. (2005). La triangulación entre métodos cuantitativos y cualitativos en el proceso de investigación. *Ciencia y Trabajo*, 7(16): 85-87.
- Vallejos, Y. (2008). Forma de hacer un diagnóstico en la investigación científica. Perspectiva holística. *Teoría y Praxis Investigativa*, 3(2), 11-22.

Para referenciar este capítulo:

- Castaño, N. (2018). Metodologías y estrategias para el desarrollo de la observación en lo público. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 18-46). Colombia: Publicar-T.



Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas

Coordinador

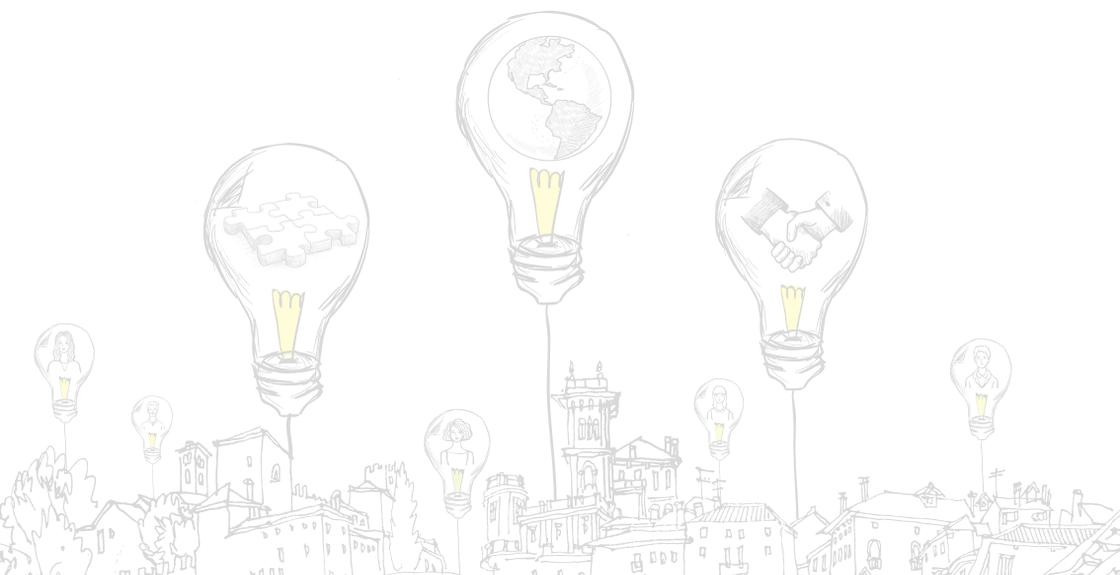
Miguel Paradela López

Autores

Alexandra Jima González
Miguel Paradela López
Hernán Darío Pineda Gómez
Ana María Serrano Ávila
Alejandro Sierra Urrego

Autores invitados

Natalia Álvarez Chavarría
Eduardo Arranz Bueso
Kendra Carrión Vivar
Olga Lucía Correa Gómez
Jorge Montoya Restrepo





Miguel Paradela López

Licenciado en Derecho, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, MSc. en Ciencia Política, MSc. en Estudios Avanzados en Filosofía y Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca – España. Docente de tiempo completo y Coordinador de la Línea en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación y Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

miguel.paradela@tdea.edu.co



Hernán Darío Pineda Gómez

MSc. en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia y Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Antioquia, Medellín - Colombia. Docente de tiempo completo e integrante de la Línea en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia. Docente universitario en Planeación Estatal, coordinador del semillero Geopolítica, investigador en temas de planeación urbana y reconfiguraciones territoriales.

Sus investigaciones recientes se centran en comprender la reconfiguración territorial de espacios locales a partir de la (re) localización de industria manufacturera. Ha participado en investigaciones sobre clúster, infraestructura, mercadeo y promoción de ciudad en Medellín; así como en estudios sobre movimientos sociales y conflicto armado, del cual se deriva el libro: Acuerdos de la Habana, entre enfoques diferenciados y posibilidades confusas, además de la investigación sobre el Acuerdo de Paz de la Habana: Un estudio de percepción en la población del Tecnológico de Antioquia-IU, artículo elaborado desde el semillero Geopolítica de la misma Institución.

hernan.pineda@tdea.edu.co



Ana María Serrano Ávila

Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano – Colombia, MSc. en Gestión Pública de la Universidad Complutense de Madrid – España y estudiante del Doctorado en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina de la Universidad de Alicante – España. Docente de tiempo completo e integrante de la Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia. Soy madre y los últimos años he sido una

estudiosa del Feminismo y de las Teorías de Género. He participado en la construcción y desarrollo de los Diplomados en Género y Gestión de las Organizaciones Públicas en cooperación con la Secretaría de las Mujeres de Antioquia – Colombia, y Género y Post-conflicto en colaboración con ONU Mujeres y la Universidad del Rosario, Colombia. Coordinadora del Semillero sobre asuntos de Género “Somos Diver-Gente” y acompañando varios proyectos dentro del Tecnológico de Antioquia que envuelven el estudio, la formación y la reflexión de los asuntos de género.

amserrano@tdea.edu.co



La Gestión y las Políticas Públicas: reflexiones y aportes desde el Tecnológico de Antioquia

A propósito de la Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público¹

Introducción

El Grupo de Investigación Observatorio Público representa uno de los ejes en producción de conocimiento del Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria, expresado en la elaboración de artículos y ponencias, el desarrollo de consultorías, el estrechamiento de relaciones con otras entidades, la formación y el desarrollo de proyectos y semilleros de investigación. Y, en gran medida, esta potencialidad se ha basado en la capacidad de generar líneas de investigación enfocadas en áreas de interés académico y con capacidad de producir de manera independiente.

En este sentido, el Grupo de Investigación Observatorio Público, adscrito a la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, viene desarrollando desde 2016 la Línea de Investigación Gestión y Políticas Públicas diseñada como aporte al conocimiento de este fenómeno y con el objetivo principal de generar procesos de investigación con miras a aportar a los debates y desafíos contemporáneos en la materia.

Con el propósito de realizar una aproximación a esta línea de investigación, el presente capítulo expresa una sistematización de la

¹ Los autores quieren dar las gracias a Gleidy Alexandra Urrego Estrada, quien colaboró en la realización de un documento previo de la Línea de Investigación “Gestión y Políticas Públicas” sobre el cual se ha inspirado el presente trabajo.

experiencia, el proceso de configuración y las acciones adelantadas en la perspectiva de ilustrar las reflexiones, los retos y debates que han emergido en este trasegar. A continuación se ilustran las preguntas y objetivos de la línea, la metodología de trabajo, la fundamentación, las sublíneas en funcionamiento, la producción académica y las apuestas de construcción académica. Finalmente, se concluye mostrando que el trabajo de la Línea en Gestión y Políticas Públicas se ha caracterizado por una producción constante y continuada que ha ahondado en la temática de las políticas públicas desde una pluralidad de enfoques que se han complementado hasta alcanzar una aproximación profunda y completa. A modo aclaratorio, en la Figura 1 se expone una breve clasificación en la que se distinguen los puntos que serán objeto de estudio en las siguientes páginas.

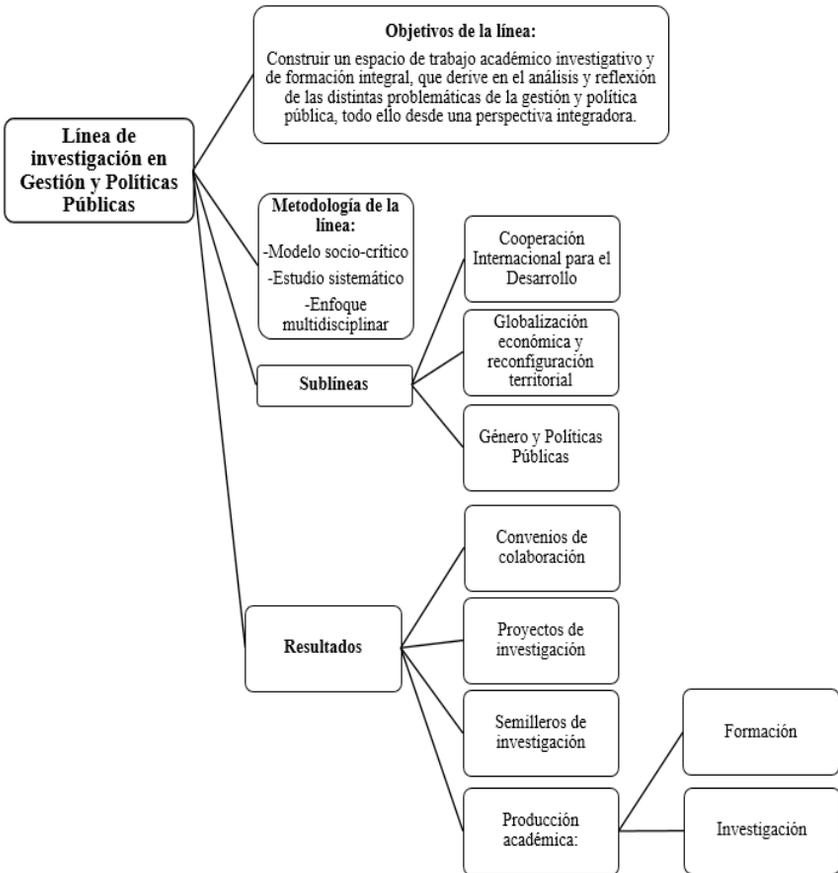


Figura 1. Mapa conceptual del estudio de la línea.
Elaboración propia, 2017.

Planteamiento del problema

El ámbito de la gestión pública ha sido objeto de gran estudio en las ciencias políticas y de la administración a lo largo de la historia, con ello han emergido una serie de debates y corrientes, así como tensiones en cuestiones como la administración de recursos públicos, el control de los gestores políticos, la rendición de cuentas, la incorporación de criterios de eficiencia y competencia, entre muchos otros, lo que ha abierto un campo de gran interés disciplinar.

Este análisis del funcionamiento de las administraciones públicas, en las actuales condiciones de flexibilización y libertad a los flujos de capital, lleva inmersos debates sobre el papel del Estado frente al mercado, que acarrearán contradicciones permanentes, ya que por una parte se plantea la necesidad de una visión de Estado menos intervencionista, pero, al mismo tiempo, la de un Estado más eficiente y cercano al ciudadano, lo que conduce a rediseños institucionales del quehacer público bajo un esquema de modernización estatal que responda a estas condiciones.

Algunas de las reflexiones académicas sobre la gestión pública, sobre las cuales es importante posicionar nuevos enfoques y formas de comprensión, son las siguientes: Gestión estratégica por resultados, descentralización administrativa, autonomía local, nuevos esquemas de administración y coordinación de las organizaciones públicas, racionalización del gasto público, gestión eficiente, eficaz y efectiva, gobiernos competitivos, relación Estado-ciudadanía y la importancia de los espacios locales en las discusiones del desarrollo, y la construcción de políticas públicas.

Esta comprensión, igualmente, comienza por problematizar una serie de asuntos que le son transversales: ¿cómo y quién decide y quién debería decidir en las políticas públicas? y ¿cómo, quién y por qué se determinan los enfoques de la gestión pública? Cuestiones sobre el sujeto de decisión de las políticas públicas y sobre la determinación de los enfoques en la aplicación de la gestión muestran la importancia de llevar a cabo un estudio en conjunto que entienda la gestión pública como un proceso dinámico e interrelacionado con los demás aspectos de la vida política de un Estado.

En este sentido, la gestión y las políticas públicas requieren la transversalidad analítica al promover la aplicación rigurosa de teorías y metodologías que den como resultado pautas para la toma de decisiones en los procesos de interacción entre la sociedad y el Estado.



Partiendo de las reflexiones anteriores y con el propósito de avanzar en el estudio de la gestión pública, la línea de investigación plantea como principal pregunta de investigación la siguiente: ¿Cómo, cuáles, desde dónde, por qué y para qué son las perspectivas y enfoques de acción de la gestión pública y las políticas públicas en las actuales condiciones de flexibilización económica?

Para dar respuesta a esta pregunta, en un primer momento de consolidación de nuestro quehacer investigativo, en la línea de investigación se han propuesto una serie de preguntas específicas que representan los principales ejes de investigación. Son ellas:

- ¿Cómo se relaciona el diseño de las políticas públicas con la finalidad que persigue su implementación?
- ¿Cuáles son los parámetros para la formulación, ejecución y seguimiento de políticas públicas desde la planeación estratégica?
- ¿Qué implican la gestión y las políticas públicas en la dirección, administración y control del Estado en las instituciones públicas y la sociedad?
- ¿Qué papel cumple el territorio como facilitador y limitante en el diseño y la implementación de la gestión pública?
- ¿Cuál es la importancia de la financiación internacional en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas?

Objetivos y desafíos de la Línea

En consonancia con las preguntas de investigación anteriormente expuestas, el objetivo general de la Línea en Gestión y Políticas Públicas puede resumirse así: *Construir un espacio de trabajo académico investigativo y de formación integral, que derive en el análisis y la reflexión de las distintas problemáticas de la gestión y las políticas públicas, todo ello desde una perspectiva integradora.*

Más concretamente, la presente línea se enfoca en la gestión y las políticas públicas dentro de un contexto territorial urbano-regional, pues abarca las escalas espaciales macro, meso y micro de la gestión pública y el impacto de las políticas públicas reflejado en el ámbito local, lo que permite un mapeo de los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales.

Para complementar con aspectos más concretos el principal propósito de estudio de la gestión y las políticas públicas, se pueden distinguir algunas áreas que son objetivo prioritario en el trabajo de la línea: buen gobierno, finanzas públicas, cooperación para el desarrollo y planificación territorial.



En este sentido, pueden diferenciarse algunos objetivos específicos de la línea de investigación, como:

- Desarrollar ejercicios de investigación en donde se haga un seguimiento y análisis al impacto de la implantación de políticas públicas, con especial énfasis en aquellas circunscritas en el departamento de Antioquia.
- Realizar estudios comparativos sobre las diferentes teorías académicas relativas a la gestión y las políticas públicas, estudiando los diferentes parámetros para su diseño, formulación, ejecución y evaluación.
- En el mismo orden de prioridades, se pretende desarrollar proyectos de investigación sobre gestión y administración de lo público.

Lo anterior con el propósito de constituir en el mediano-largo plazo productos de investigación que logren el reconocimiento del Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria como Institución generadora de conocimiento y producción intelectual. Por último, también se busca implementar talleres, seminarios y encuentros académicos, al igual que incentivar el desarrollo de productos de investigación académica y su publicación, para socializar y compartir los resultados de los diferentes proyectos de investigación con otras universidades e instituciones.

Contexto general

El abordaje de la gestión y las políticas públicas permite ofrecer elementos de trabajo que se constituyan en herramientas para diferentes sectores gubernamentales, empresariales y organizaciones sociales que requieran apoyo, desarrollo o producción en los temas abarcados, por las temáticas abordadas tanto en los proyectos, como en los elementos metódicos dispuestos para su consideración. Asimismo, corresponde a un proceso de abordaje, revisión y análisis sobre el que debe apostarse para cumplir satisfactoriamente los preceptos académicos trazados en materia de gobierno, gestión y políticas públicas.

Con respecto a la delimitación material y temporal del ámbito de estudio, la principal característica del presente grupo de investigación es su adaptabilidad, diseñada para poder abordar las experiencias que más puedan colaborar en el análisis de la gestión y las políticas públicas. En este sentido, proyectos enfocados en las políticas actuales del acuerdo de paz en Colombia conviven, por ejemplo, con estudios sobre la implementación de políticas de respeto a los pueblos indígenas o con el efecto de los movimientos guerrilleros en las políticas estatales. Este tipo de apertura



en la disposición material y temporal refleja el compromiso de la línea y, de hecho, del grupo de investigación, con la cooperación interuniversitaria y el trabajo con el alumnado de la Institución. Al dotar de libertad de acción a los investigadores de la línea se consigue una mayor iniciativa, tanto al establecer cauces de cooperación con otras entidades universitarias, como al promover la investigación en colaboración con el alumnado.

No obstante esta flexibilidad, la línea de investigación ha establecido algunos puntos de estudios preferentes, por considerar que son los de mayor relevancia en el momento actual: Gobernanza y gobernabilidad; Gestión y administración de lo público; Dirección y gestión de proyectos de desarrollo; Dirección y gestión del talento humano; Cooperación internacional y políticas públicas, y Diseño y elaboración de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.

Además, en lo concerniente a políticas públicas, se ha propuesto trabajar en ciertas temáticas de interés y relevancia especiales para el ámbito de la gestión y las políticas públicas: Diseño y evaluación de políticas públicas económicas y sociales; Políticas públicas de desarrollo territoriales; Políticas públicas con enfoque de género, y Políticas públicas ambientales.

Por último, con el propósito de poder afrontar todos los objetos de estudio anteriormente expuestos, así como de dinamizar el trabajo de la línea de investigación, se han establecido tres sublíneas que se exponen con detenimiento en puntos posteriores: “Globalización económica, ciudad y políticas públicas”, “Cooperación internacional para el desarrollo” y “Políticas públicas desde una perspectiva de género”.

Metodología de la Línea

La estructura investigativa del Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria prioriza abiertamente la necesidad de ubicar las iniciativas y proyectos en el marco de los problemas y requerimientos del país de manera concreta, bajo el modelo sociocrítico. Este modelo es representado por diversas vertientes que, a través de sus posturas, resaltan el papel transformador que debe cumplir la investigación en la sociedad.

Estas orientaciones exigen que el investigador sea militante y de este modo le ofrecen un marco de permanente auto-reflexión para la liberación humana. La filosofía que subyace en este enfoque intenta propiciar un cambio social con mayor o menor radicalidad. Por



ello, el investigador tiene que asumir el *compromiso* que exija dicho cambio. En este sentido la investigación debe ser comprometida para conseguir el cambio y la liberación de la opresión. Se trata, en suma, de construir una teoría que, desde la reflexión en la acción, desde la praxis como encuentro crítico, trate de orientar la acción (Pérez, 1994, pp.19-20).

La importancia de este modelo radica en su componente emancipador y el rol del sujeto en los procesos de transformación, como señala Melero (2011, pp.343-344):

La concepción crítica, recoge como una de sus características fundamentales, que la intervención o estudio sobre la práctica local, se lleve a cabo, a través de procesos de autorreflexión, que generen cambios y transformaciones de los actores protagonistas, a nivel social y educativo. (...) Lo que nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de utilizar estrategias metodológicas de los diferentes paradigmas, suponiendo esto, sumar y mejorar los procesos de investigación que se llevan a cabo, desde el enriquecimiento de las técnicas más significativas de cada uno de ellos. (...) El paradigma crítico, por tanto, se caracteriza por ser emancipador, ya que invita al sujeto a un proceso de reflexión y análisis sobre la sociedad en la que se encuentra implicado y la posibilidad de cambios que el mismo es capaz de generar.

Investigar centrados en la búsqueda del cambio y la emancipación, guía el desarrollo de una indagación que piense las realidades del país y sus regiones, donde los investigadores se guían por interrogantes críticos sobre la realidad que los rodea. Bajo esta perspectiva se desarrolla la investigación en la Línea Gestión y Políticas Públicas del Grupo Observatorio Público, cuyas investigaciones se desarrollan dando cumplimiento a los siguientes requisitos:

- Rigurosidad metodológica y teórica en temas de lo público;
- Problematicación de la gestión y las políticas públicas frente a cualquier fenómeno social, económico, político y cultural;
- Discusión y socialización con entidades gubernamentales, sociedad civil y comunidad académica en temas de la gestión y las políticas públicas;
- Estudio y observación de la gestión y las políticas públicas más allá de la institucionalidad y su articulación con las ciencias y los campos disciplinares como la economía, la contaduría, la administración, la política, etc.

El análisis se desarrolla de manera sistémica, y en él se analiza la gestión y las políticas públicas como una estructura interconectada en la cual todas las partes (el funcionamiento de lo público, políticas públicas, finanzas públicas, articulación público–privada, cooperación para el desarrollo, ordenamiento y desarrollo territorial, entre otras temáticas de lo público estatal) están entrelazadas, donde el cambio de una lleva al cambio de las demás y a su vez se expresan de manera sistémica en la realidad cotidiana del país.

Este tipo de investigación supone un ejercicio multidisciplinar, articulador de teoría y práctica, con técnicas de análisis y recolección de información diversas, aplicadas en función de cada contexto en que se desarrollan los problemas que se van a investigar. La producción está orientada a promover debates, reflexiones y acciones de cambio.

Fundamentación de la Línea en Gestión y Políticas Públicas

Un correcto acercamiento a la fundamentación de la línea en Gestión y Políticas Públicas exige una aproximación diferenciada para cada uno de los dos elementos que la componen: la Gestión Pública y las Políticas Públicas. Por ello en las siguientes páginas se desarrollan ambas cuestiones, ahondando en el marco teórico que estructura cada una de ellas.

La Gestión Pública

El Estado y la administración pública han sufrido en las últimas décadas importantes transformaciones que han ocasionado cambios en la gestión y administración de los asuntos públicos y, en términos generales, en la forma como el Estado se relaciona con los diferentes actores que conforman la sociedad. Casi todos los cambios emprendidos en el entorno de los Estados han impactado los modelos de gestión pública y el diseño, la ejecución, implementación y evaluación de las políticas públicas (Moyado, 2002).

Las principales causas de la modernización de las administraciones públicas están fundamentadas en varios aspectos: la globalización, los avances tecnológicos, la complejidad de las relaciones economía–política–sociedad o la incidencia en la política de los movimientos sociales, la sociedad del conocimiento. Mención aparte merece el auge del neoliberalismo como modelo económico y su influencia en el cambio de paradigmas organizacionales dentro de la Administración Pública, orientados hoy en día hacia los modelos de administración de la empresa privada, en donde temas como la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos, la relación costo–beneficio en la implantación de programas estatales y la implantación



de modelos de medición, son cuestiones que toman mayor relevancia en los procesos de toma de decisiones en lo público.

La reconfiguración de nuevos escenarios de participación ciudadana que rompen con las formas tradicionales de representación y acción política, entra a desempeñar un papel importante en la estructuración de la administración pública.² Hoy los partidos políticos y las estructuras estatales atraviesan por una crisis de legitimidad que se refleja en el descontento de la ciudadanía en general, especialmente evidente durante los procesos electorales. En Colombia, por ejemplo, en las pasadas elecciones para congresistas para el periodo 2014-2018, el porcentaje de abstención fue del 52%. Es decir que aunque el país cuenta con un potencial electoral de 32,8 millones de personas, únicamente salieron a votar 14,3 millones. El mismo fenómeno se presentó en las elecciones presidenciales pasadas, donde la abstención fue del 59,3%, la más alta en 20 años (Semana, 2014).

Un estudio realizado por el PNUD en 2014, determina que una mayor participación política de la ciudadanía amplía el acceso y mejora la calidad de los derechos y libertades civiles. Además, establece que cuanto más amplia sea la participación política, más sana y legítima es la democracia. Una de las conclusiones más relevantes de este informe habla sobre las grandes desigualdades que presenta la región en el ejercicio de derechos políticos. A modo de ejemplo, en el estudio se analizaba la participación electoral entre los años 2000 y 2012, mostrando cómo Paraguay, Colombia y Guatemala presentaban porcentajes de participación de menos de la mitad de la población electoralmente activa. Del mismo modo, siete países de la zona, entre los que están Chile, Costa Rica y México, presentan abstenciones de más o menos el 50% de la población, lo que evidencia la gravedad del problema en toda la región (PNUD, 2014).

Por otro lado, la modernización del Estado no implica únicamente la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos, en otras palabras, no es una cuestión únicamente de mejorar la “gestión del recurso”, sino que implica adicionalmente un Estado comprometido con satisfacer necesidades básicas de la ciudadanía en términos de educación, salud, empleo y, en general, de obtener una vida digna.³ Como argumenta Roth (2012, pp.31-58):

² En las elecciones colombianas del 2015 para elegir alcaldes, cuatro de las capitales más grandes del país, Medellín, Bucaramanga, Cali y Cartagena, eligieron a personas pertenecientes a movimientos cívicos conformados por recolección de firmas.

³ Mención especial merecen las políticas relacionadas con el diseño y ejecución de políticas públicas que lleguen a poblaciones más vulnerables, tales como las mujeres, los afrodescendientes, la comunidad LGTBIQ y las personas con movilidad reducida.

La relación entre Estado y participación ciudadana es, sin duda, una pregunta importante para entender la evolución de las instituciones políticas en la búsqueda simultánea tanto de una nueva legitimidad, debilitada por los sucesivos fracasos de los Estados providencia (años 70-80) y neoliberales (años 90-2000), como para articular políticas, sociales en particular, que sean a la vez universalistas, eficaces, eficientes y democráticas.

Las críticas al modelo clásico-burocrático comenzaron en la década de los años treinta. Sin embargo, y a pesar de las múltiples escuelas o enfoques de estudio de la administración pública –entre otras, la teoría moderna de la organización, administración pública comparada, análisis de políticas públicas, *new public administration*, *neoinstitucionalismo* (Villoria, 1997, p.77)–, no existe consenso en cuanto a una alternativa para reemplazar el paradigma clásico burocrático-weberiano de gestión pública. Uno de los escasos puntos en común de todas estas teorías es el reconocimiento a un paradigma de gestión de corte privado-empresarial en el que tiene lugar una transformación. Dicho sistema muestra diferencias esenciales en el papel que cumple el Estado frente a temas como la política social, la percepción de la ciudadanía, el manejo del gasto público, así como otra serie de temas administrativos. Algunas diferencias se resumen en la Tabla 1.

Tabla 1.
Burocratismo – Modelo Gerencial

Burocratismo	Modelo Gerencial
<ul style="list-style-type: none"> • La ciudadanía puede ser marginal y hasta irrelevante. • El Estado es un fin en si mismo. • La gestión pública no se preocupa por los social. • El gasto público no tiene limite alguno. • El mal uso y el derroche es la norma. • Administración vertical y jerarquizada. • Poca incidencia de actores internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • La ciudadanía es el eje de la acción política. • El Estado es un medio para alcanzar fines sociales. • La prioridad es la inversión social • El gasto público es limitado y debe ser selectivo y productivo. • El aparato administrativo tiene vocación de austeridad en todos los actos. • Administración mas horizontal, con la incidencia de mas actores sociales i.e. movimientos sociales, sector privado, organismos supranacionales, sindicatos.

Adaptado de Chica, 2011.



Otra manera de explicar el cambio de modelo la presentan Brugué y Subirats (1996, p.16), autores que desarrollan una evolución histórica en la cual se muestra cómo el modelo de gestión va mutando según el contexto social-político y económico del momento. Los autores explican cómo, a lo largo de los años sesenta hasta los ochenta, hubo cambios en la forma de estructuración del modelo de gestión que adoptó medidas en concordancia con el modelo político-económico de la socialdemocracia de los años sesenta. Posteriormente, vuelve a adaptarse al corporativismo, como modelo de administración de recursos de los setenta, hasta el consumismo propio del modelo capitalista y neoliberal de la década de los ochenta en donde el mercado, como espacio para consumir y vender bienes o servicios, actúa como máximo orientador de las relaciones entre la oferta y la demanda. Cada una de estas etapas muestra y representa diferentes valores y visiones en cuanto a los objetivos, medios y acciones usados en la gestión de las administraciones públicas, tal y como se describe en la Tabla 2.

Tabla 2.
Cambios en los modelos de gestión

	Socialdemocracia. Años sesenta	Corporativismo. Años setenta	Consumismo. Años ochenta	Neoliberalismo Años noventa
Objetivo	Prestar servicios universales en igualdad de condiciones.	“Reparar” los problemas de una prestación de servicios sociales centralizada.	Competitividad en el mercado para ser económicamente eficiente y eficaz.	El mercado regula las relaciones sociales y económicas, poca intervención estatal. Estabilidad en variables económicas.
Medios	Burocracia monopolista y segmentada.	Racionalización y especialización.	Centrado en el consumismo y en la capacidad de elección, mercado, flexibilidad, etc.	Privatizaciones, externalización de servicios, balanza de pagos y mercado externo.
Acciones	Políticas sociales financiadas a partir del gasto público.	Se empieza hablar de la relación costo-beneficio de las acciones estatales.	Disminución del gasto público, privatizaciones. Acciones destinadas a financiar sectores altamente productivos.	Alianzas público-privadas, disminución del gasto público, aumento de la participación en el mercado externo, política monetaria, los bancos como motor de la economía.

Adaptado de Brugué y Subirats, 1996.



Los autores explican cómo la administración pública tradicional de los años sesenta se construyó sobre la base del control político externo: una gestión rígida de estricta jerarquía burocrática y con funcionarios y funcionarias con poca conciencia de su papel como servidores públicos. En definitiva, los nuevos paradigmas de un mundo globalizado y tecnificado obligan a las administraciones públicas a reformarse y adaptarse a las nuevas demandas de su entorno económico, político y social.

Se puede afirmar que actualmente la innovación se ha convertido en un icono importante, ya que las entidades públicas necesitan ser innovadoras para adaptarse a la “modernidad”, bajo la teoría de que se podrán obtener buenos resultados si los organismos estatales son capaces de innovar en la forma de gestionar recursos económicos y humanos e innovar en el establecimiento de políticas y programas. Adicionalmente, los Estados deben tener la capacidad de reinversión y transformación, capaces de adaptarse a externalidades, es decir, a entornos sociales en profunda transformación. Para ello es necesario la adopción de un modelo más democrático, participativo, con altos estándares de innovación e incluyente y preparado para enfrentar los retos más importantes que exige hoy en día la sociedad.

Por el contrario, la Nueva Gestión Pública (NGP) promueve, en términos generales, la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas. Defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además reclama mayor capacidad para el análisis estratégico, el trabajo horizontal y la potenciación de las capacidades organizacionales, así como para la construcción de redes interinstitucionales (Moyado, 2002).

Por otra parte, el paradigma sobre gestión de lo público con base en premisas de la gestión de lo privado suscita muchas críticas. En *La Nueva Gestión Pública*, Owen E. Hughes (1996) señala que, debido a la naturaleza y la multiplicidad de actores y factores, los procesos en las organizaciones públicas son complejos. Una explicación básica y fundamental es que la oferta y la demanda de bienes y servicios ofertados por los Estados no se pueden comparar con las mismas reglas que rigen la ley de demanda y oferta del mercado de bienes y servicios privados. En otras palabras, el Estado no puede dejar de prestar un servicio por el hecho de que este no le sea rentable económicamente. Lo que se espera es que el Estado llegue a aquellos individuos a los que el sector privado segrega por razones económicas.



En este sentido, el funcionamiento del sector público debe seguir lógicas que incluyan las demandas de la ciudadanía. Este factor ocasiona que los modelos de gestión aplicados en el sector privado, donde el ánimo de lucro, la productividad y la rentabilidad son premisas importantes, no sean los más adecuados para resolver demandas sociales. Las críticas a la NGP despiertan interrogantes tales como el rol de los servicios públicos y el papel que debe desempeñar el gobierno en el sistema social.

Por su parte Metcalfe, otro crítico de la NGP, plantea que la reforma del sector estatal propuesta en la década de los noventa, denominada como “las tres Es” –Economía, Eficiencia, Eficacia–, pierde vigencia hoy en día, debido principalmente al ritmo de cambio y la complejidad de los procesos sociales. De acuerdo a su pensamiento, los retos que debe enfrentar el Estado son multidimensionales y diversos y en ocasiones han sobrepasado la capacidad de las organizaciones estatales. El autor concluye que la ética de la gestión privada no es suficiente para solucionar la multiplicidad de problemáticas y que, en muchas ocasiones, empeora la situación al favorecer actitudes independientes y excluyentes (Metcalfe, 1996, pp.79-100).

El problema central del gobierno es que debe responder a una complejidad de intereses económicos, políticos y sociales, por lo cual el principio de exclusividad de los bienes privados no puede aplicarse a los bienes y servicios suministrados por el sector público. Tales bienes y servicios deben prestarse a toda la ciudadanía sin exclusión alguna. Por consiguiente, las propuestas de reforma basadas en la libre competencia, tales como la privatización, la disminución del gasto público, la reducción de programas sociales, la contratación externa, la desregulación y segregación de grupos sociales y, en general, la imitación de la práctica privada en la gestión de lo público, suponen formas demasiado limitadas para poder hacer frente a las soluciones de los problemas que enfrentan las sociedades modernas. Es importante establecer dónde y cuándo los modelos del sector privado se pueden aplicar en el sector público, ya que lo público debe responder a una serie de demandas colectivas e inclusivas que están por encima del hecho de obtener ganancias: su labor debe estar encaminada a la protección e inclusión de la ciudadanía en general (Stewart y Ranson, 1994).

Otra de las críticas que suscita la NGP tiene que ver con la relación Estado – ciudadanía, que en los últimos tiempos ha pasado a denominarse “cliente”. Este término ha generado extensos debates entre académicos, políticos y sociedad civil en general. En la Tabla 3, publicada en un

informe de la OCDE en 1993, se hace una relación y ejemplificación de tales conceptos.

Tabla 3.

Posición del cliente frente al tipo de servicio

POSICIÓN DE LA CIUDADANÍA		TIPO DE SERVICIO
	Ejemplo del tipo de servicio	Posición del cliente frente al proveedor del servicio
Beneficiario de prestaciones	Prestaciones a desempleados	La ciudadanía recibe una prestación monetaria respecto de la cual es altamente dependiente y hacia la cual existe un derecho por ley. Los proveedores tienen el monopolio.
Consumidor	Asistencia para la vivienda	La ciudadanía tiene la posibilidad de elección entre varios servicios públicos y privados, pero es altamente dependiente del servicio, el cual generalmente será personalizado.
Productor Consumidor	Padres voluntarios en escuelas	La población como consumidora de bienes y servicios desempeña un papel importante en su producción.
Usuario	Parques públicos	Los y las usuarias de estos espacios no tienen alternativa en cuanto al servicio público, pero no son altamente dependientes y el servicio no es personalizado.
Comprador	Servicio postal	Las personas compran un servicio y pagan un cargo. El proveedor - Estado frecuentemente tiene un monopolio sobre el servicio y muy probablemente la dependencia sea alta.
Contribuyente	Oficina de Hacienda	Los contribuyentes tienen obligaciones definidas y específicas, pero esperan contar con el servicio o asistencia que les permita cumplir con sus obligaciones.
Reglamentado	Reglamentos ambientales	Las personas están sujetas a inspecciones, reglamentos, normas, etc. Tienen un impacto significativo sobre sus operaciones, además de tener obligaciones legales, pero esperan un trato cortés y una actividad expedita por el encargado de la regulación.

Elaborado con base en OCDE, 1993.



Por tanto, se evidencia una variada definición del concepto *cliente*, representando cada una de ellas una relación con el Estado, así como el papel de este último como proveedor, intermediario, financiador o socio en la prestación de un bien o servicio público. No obstante, independiente del rol que cumpla el Estado, son evidentes la obligación y la responsabilidad de garantizar derechos y necesidades de las poblaciones.

No hay duda que la discusión del tipo de modelo de gestión de lo público es necesaria, sin embargo, es importante aclarar que, más que un modelo de gestión, los esfuerzos, recursos y estrategias deben ir direccionados a aportar en la construcción de sociedades inclusivas en donde exista un respeto por las ciudadanías diversas en cuanto a su condición de raza, género, orientación sexual, etnia, condición económica, y física. Ello implica el desarrollo de políticas públicas que promuevan la participación activa y la incidencia real de toda la ciudadanía en los procesos de gestión pública, incluyendo el direccionamiento de acciones afirmativas y positivas hacia el acceso en igualdad de condiciones a derechos civiles de las poblaciones que se encuentren en desventaja (Pineda, 2018).

En el contexto latinoamericano, la evolución de la administración pública no se divorcia del proceso histórico internacional, sino que el régimen republicano-parlamentario que se mantiene hoy en día en la mayoría de los países de la región es una copia en parte del modelo republicano francés y, en general, de los modelos europeos y anglosajones. Sin embargo, muestra ciertas particularidades culturales adquiridas debido a los procesos históricos de descolonización. La NGP empieza a implementarse en Latinoamérica durante la década de los ochenta por imposiciones del “Consenso de Washington” y por algunos procesos autónomos de democratización impulsados por los movimientos sociales del momento.

André Roth (2012, p.4) menciona que la participación de la ciudadanía se legitimó en América Latina a través de varios aspectos, y destaca la imposición del establecimiento de políticas neoliberales por la Escuela de Chicago, los parámetros de la NGP, las reformas constitucionales, los procesos de descentralización y de privatización y la intervención del sector privado y de organismos supranacionales. Todas estas reformas supusieron la adopción de características propias de la nueva forma de relación entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos frente a la gestión pública.



El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2010, pp.4-7) establece que históricamente la gestión pública en América Latina ha estado enmarcada por varios aspectos negativos como son el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización estatal, la fragilidad de la gestión pública en temas sociales, la centralización, la imitación de modelos extranjeros y la falta de procesos democráticos fuertes. No obstante, pese a la heterogeneidad entre países de la zona, se puede decir que se ha establecido en los últimos años una agenda global con la cual se comprometen no solo países latinoamericanos, sino también ibéricos, a establecer elementos comunes en cuanto a la gestión de lo público. Entre estos objetivos comunes se destacan la democratización y profesionalización de la gestión pública, la implementación de las nuevas tecnologías y el impulso al *e-government*, la gestión de resultados orientados al desarrollo sostenible y el aumento de mecanismos de gobernanza.

Las Políticas Públicas

Por otro lado, las políticas públicas se pueden ver como la puesta de acciones que vienen dadas por procesos de planificación e intervención estatal en esferas políticas, económicas, sociales e internacionales y con unos objetivos y metas específicos en busca del bienestar de la sociedad. Estas son respuestas a la identificación de campos de acción que determinan en las agendas gubernamentales nacionales e internacionales. En esa medida, están vinculadas a la modernización del aparato estatal y están sujetas a aspectos legales del desempeño fiscal y actúan como medidoras entre el buen gobierno, la gobernanza y de la transparencia, la ética y la participación ciudadana (Thoenig, 1997).

Las políticas públicas se vinculan a la gestión de lo público a partir de tres sistemas: el político, donde se toman las decisiones; el administrativo, donde se ejecutan las decisiones; y el social, que dirige la acción del Estado a solucionar los problemas, demandas y necesidades de la sociedad (Aguilar, 2000). Por tanto, las políticas públicas no pueden analizarse únicamente desde la perspectiva de un mecanismo por medio del cual se busca el bienestar de la comunidad, sino como un complejo proceso de negociación político y social. Las políticas públicas son una construcción social en busca de beneficios colectivos en donde el Estado debe actuar como eje orientador de la acción social investidos de poder público y legitimidad gubernamental y que adicionalmente le corresponde interactuar y negociar con múltiples actores sociales y políticos tales como presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores,



sector privado, sindicatos, movimientos sociales y otros miembros de la sociedad civil (Mény y Thoenig, 1989).

En la Tabla 4 se muestran las fases del ciclo de las políticas públicas y se plantean las preguntas que surgen del análisis de las fases durante este ciclo.

Tabla 4.
Fases y análisis de las Políticas Públicas

FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	PREGUNTAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
1. Definición del problema	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cuáles son los actores involucrados? ¿Análisis del conflicto de intereses alrededor del problema? ¿Cómo evoluciona el problema si no actuamos sobre él?
2. La formulación de las alternativas a la solución del problema	¿Cuál es nuestro plan para solucionar el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
3. La elección de una alternativa	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?
4. La implantación de la alternativa elegida	¿Quién es el responsable de la implantación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo según el plan previsto?
5. La evaluación de los resultados obtenidos	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener presentes para evaluar los resultados de la política? ¿Podemos decir que la política ha sido justa?

Adaptado de Tamayo, 1997.

El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas involucra cuatro actividades básicas: identificación, formulación, ejecución o implementación y evaluación de los resultados obtenidos. En la Figura 2 se representan estas cuatro fases.



Figura 2. Ciclo de Construcción de Políticas Públicas.
Elaboración propia a partir de Tamayo, 1997.

El análisis de políticas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas: ciencia política, sociología, psicología, etc. Se fundamenta en la “investigación para la acción”, siendo su objetivo ayudar al agente público a responder a preguntas como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿cuál es el mapa de actores de la intervención?; ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre este problema?; ¿cuál es la relación costo-beneficio de la intervención?; ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?; ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención? (Tamayo, 1997).

Para Roth (2012), el carácter práctico y a la vez teórico del análisis de las políticas públicas hace que el centro de interés de los analistas, independientemente de su orientación política, esté fuertemente determinado por las problemáticas políticas del contexto en el cual se desarrollan. Entre estas problemáticas destacan: las dificultades del modelo de bienestar en los años sesenta y setenta o el llamado déficit de resultados; posteriormente, el corporativismo y la desburocratización de la década de los años ochenta; en los años noventa, la implantación de políticas de corte neoliberal, y, por último, desde la primera década del Siglo XXI, el establecimiento de agendas globales de compromisos sociales con el establecimiento, en un primer momento, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2000-2015) y, posteriormente, el establecimiento de la última agenda mundial con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2015-2030). Cada uno de estos contextos exige un diseño de política

pública específico, cuyas medidas y resultados ofrezcan soluciones efectivas a las problemáticas del momento.

Por otro lado, la elaboración de las políticas públicas tiene dos corrientes conceptuales principales o dos paradigmas de análisis: el *racionalismo* y el *incrementalismo*. Para los racionalistas, las decisiones públicas se asemejan a las decisiones que adoptan los ingenieros y los estrategias militares, que son decisiones cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de los objetivos y eficiencia económica. Por el contrario, los incrementalistas insisten en la complejidad de los procesos sociales sobre los cuales reposa el ciclo de las políticas públicas, por lo que el análisis de las políticas públicas debe tomar en cuenta otra serie de factores como la centralización en la toma de decisiones, la existencia de conflictos de intereses y las presiones de grupos de poder y movimientos sociales (Tamayo, 1997). En este sentido, la agenda gubernamental podría definirse como una lista de problemas o materias que son atendidos o tomados en consideración por los órganos del gobierno o por los agentes cercanos a estos (Kingdon, 1993, p.40).

En Colombia, las políticas públicas tienen tres antecedentes principales: la burocracia como elemento depositario de una previsión universal que trasciende los intereses particulares del ciudadano; la teoría de las organizaciones, apoyada en una organización corporativista que ha promovido la consolidación del institucionalismo colombiano, y el ya citado *public management* (Arroyave, 2011, p.102).

No obstante, la gobernanza y el trabajo en red están cambiando hoy en día el panorama de actuación estatal en cuanto a la gestión y la acción públicas. El Estado debe jugar con múltiples actores que tienen intereses particulares, y queda relegado a ser un actor más en el entramado que participa en los procesos de toma de decisiones en los aspectos públicos. Un ejemplo de esto se encuentra en la denominada gobernanza global, en la cual los Estados se comprometen con agendas internacionales que incluyen compromisos sociales que se materializan por medio de leyes, regulaciones, planes y programas que se crean y diseñan en cada país que adquiere el compromiso, con la meta de alcanzar objetivos globales comunes. En este caso, la gestión y las políticas públicas no son sólo una mera cuestión nacional, sino que su marco de acción se amplía a un contexto internacional. Esto supone que el proceso de toma de decisiones se vaya abriendo progresivamente para hacerse más participativo. Por lo tanto, el Estado y su administración deben democratizarse y abrir espacios a la ciudadanía para fomentar y organizar la deliberación pública en espacios más abiertos que el escenario parlamentario (Roth, 2012, p.7).

Por otra parte, es importante mencionar que el enfoque diferencial y el enfoque de derechos deben incluirse transversalmente en todo el proceso de construcción de políticas públicas, es decir, las acciones que se desarrollen producto del diseño e implementación de las políticas deben reflejar la protección y la promoción de los derechos civiles de la ciudadanía en general. La inclusión de estos enfoques garantiza la construcción de imaginarios más incluyentes y más justos (Pineda, 2018), por una parte, y, por otra, se configura el establecimiento de un Estado más democrático y pluralista.

Sublíneas de la Línea en Gestión y Políticas Públicas

Con el propósito de poder alcanzar todos los objetivos expuestos anteriormente, así como lograr una mayor especialización que aumente la calidad de la producción, la Línea en Gestión y Políticas Públicas ha desarrollado hasta el momento tres sublíneas: Cooperación internacional para el desarrollo, Globalización económica y reconfiguración territorial, y Género y políticas públicas.

Sublínea: Cooperación Internacional para el Desarrollo

En un mundo cada vez más globalizado, conocer las diferentes dinámicas mundiales, sociales, políticas, económicas y ambientales es un requisito necesario para entender cómo funcionan las herramientas de la política internacional de los países, especialmente la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El año 2015 fue un momento histórico y crucial para la cooperación internacional para el desarrollo, ya que el plazo estipulado para cumplir con los diferentes retos sociales planteados en los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) llegó a su fin, y con éste, la formulación de la nueva agenda de desarrollo 2015-2030. En ella se plantearon 17 áreas temáticas denominadas desde ahora como Objetivos de Desarrollo Sustentables (ODS) o agenda post-2015. En esta nueva agenda se establecen los desafíos y las nuevas prioridades de la cooperación internacional, además de significar un cambio en la manera de gestionar las relaciones norte-sur y sur-sur.

La agenda para el desarrollo post-2015 determina el enfoque de la cooperación hacia el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Esta nueva agenda propone la igualdad como principio ético y objetivo final del desarrollo, lo que significa adoptar un



enfoque basado en derechos humanos y orientado hacia los valores de autonomía, reconocimiento y dignidad. Para que esto ocurra es necesario desarrollar políticas públicas que compaginen Estado, mercado y sociedad hacia el propósito de que el Estado tenga el papel central en el desarrollo y el fortalecimiento de los pactos mundiales establecidos en los grandes escenarios de negociación internacional.

Los nuevos retos y desafíos planteados por la agenda post-2015 implican que las organizaciones públicas, el sector privado, los centros de estudios, las universidades y la sociedad civil en general se preparen para enfrentar estos nuevos escenarios de gobernanza global. Para ello se requiere la creación de escenarios de estudio, reflexión y debate sobre los temas que implican las nuevas políticas económicas, sociales y ambientales globales, para así permitir la generación de conocimiento y, al mismo tiempo, proponer la transferencia de ese conocimiento como un elemento esencial para la innovación y, en **última** instancia, para la generación de bienestar y sostenibilidad de todos los miembros de la sociedad.

Además, este proceso se ha visto complementado por uno, quizás más profundo, de sustitución –o más probablemente complementación–, de la cooperación clásica (norte-sur) con la cooperación sur-sur. El propósito de este tipo de cooperación es estrechar las relaciones entre los Estados del hemisferio sur, sustituyendo el sistema clásico de financiación económica por la colaboración eminentemente técnica. Con este tipo de medidas se busca promover la independencia de los países del sur, que ya no estarían sujetos al apoyo condicionado de los países del norte, sino de una colaboración entre países con caracteres comunes en pos de un beneficio mutuo. Este tipo de cooperación, abanderada por los gobiernos del *socialismo del Siglo XXI*, no se ha limitado a la financiación estatal, con esfuerzos como el Banco del Sur o el Banco del Alba, sino que también se ha extendido a áreas tan diversas como el desarrollo regional o la reinserción de antiguos combatientes.

Por tanto, comprender las políticas públicas sobre la cooperación internacional no sólo requiere tener en consideración los mecanismos clásicos de cooperación, sino que es necesario estudiar y comprender el impacto de la cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada analizando la interacción y las inercias entre estos enfoques en clave del análisis de la aparición de nuevas necesidades, tendencias y actores. Adicionalmente, la incorporación de estas visiones aporta y enriquece el debate académico planteado desde esta línea de investigación.



Como se mencionó en el párrafo anterior, se hace necesario el estudio de otros tipos de cooperación que vienen rompiendo con el paradigma tradicional de la cooperación internacional norte-sur. La incorporación del estudio de la cooperación descentralizada al análisis propuesto es indispensable y esencial, en la medida en que se entiende la aparición de este tipo de enfoque como respuesta a las nuevas necesidades y criterios del entorno global. Entender el aporte de este nuevo paradigma como una ruptura de un enfoque netamente paternalista, centralista y jerárquico planteado desde la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a un enfoque caracterizado por el desarrollo de iniciativas propuestas desde entidades públicas locales y subestatales, como una propuesta más flexible y horizontal, es importante para comprender los esfuerzos emprendidos por los Estados y las organizaciones supranacionales en pro de mejorar la eficiencia y eficacia de la cooperación.

Por tanto, el objetivo de esta sublínea es estudiar la influencia de la cooperación internacional para el desarrollo en las dinámicas de la geopolítica mundial, haciendo especial hincapié en su incidencia política, económica, social y ambiental en la perspectiva tanto de los países donantes como de los receptores.

Sublínea: Globalización Económica y Reconfiguración Territorial

La consolidación de la actual condición de globalización económica – caracterizada por el posicionamiento de las tesis neoliberales–,⁴ estuvo marcada por procesos complementarios: liberalización económica, desregulación e informalización que generan nuevas formas de organización productiva a escala planetaria, y se ubica como estructura básica del despliegue y re-escalamiento capitalista.

Esta nueva arquitectura productiva, de nodos y redes a escala global, trajo consigo una nueva dinámica para el capital con importantes efectos: autonomización del capital respecto a las instancias públicas y su relación con lo material, el progresivo debilitamiento de las raíces territoriales del capital (este se desplaza a escala global buscando condiciones de valorización de capital), la consolidación del sector servicios a escala mundial (De Mattos, 1996; 2009).

⁴ Consisten en una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio (Harvey, 2004, p.8).



Esto ha llevado a procesos de reestructuración productiva en las áreas metropolitanas principales (AMP) o las ciudades más importantes de cada país, ya que estos lugares se convirtieron en los preferidos para la localización de inversiones y actividades de las empresas transnacionales desplegadas a escala global (De Mattos, 1996).

Con la localización de capitales de manera desigual, se van configurando nuevos roles para las ciudades y las formas como estas se articulan en una economía globalizada. Algunos autores han avanzado en categorizar el papel que cumplen las ciudades como parte esencial del actual proceso económico: para Sassen (2007), la ciudad global surge en el contexto de la globalización como una nueva clase de estructura organizativa, y constituye el espacio de producción de capacidades avanzadas para la organización y el manejo de la economía global. En esta misma vía, para Brenner las ciudades globales son “nodos articuladores dentro de una más amplia jerarquía de ciudades estratificadas de acuerdo a sus modos diferenciales de integración en la economía mundial y como centros locacionales dominantes dentro de economías regionales de gran escala o campos urbanos” (Brenner, 2003, p.17).

Las ciudades imbricadas en esa nueva dinámica global vienen asumiendo –en mayor o menor grado– nuevas tareas y actividades globales (dirección, servicios a la producción –financieros, jurídicos, marketing, informática, inmobiliarios–, servicios de carácter global a la familia –salud, educación, turismo–, y distribución y comercialización de productos globales), mayor inversión extranjera en la transformación de la ciudad, alto flujo de capital para los negocios inmobiliarios, y generalización de tendencias de competitividad urbana (De Mattos, 2009). Estos cambios han convertido a la ciudad en plataforma económica de la economía global, acompañada de cambios institucionales en la política urbana, donde se resalta la creación de redes de negocios dirigidas por colaboraciones público–privadas (Hidalgo y Janoschka, 2014).

En este contexto, la ciudad asume un rol como nodo articulador en la dinámica económica global, que la lleva a desarrollar diversos tipos de estrategias que le permitan competir en esta nueva escala, entre las que resaltan: la adecuación de la estructura económica local a las nuevas necesidades globales (nuevas formas de desarrollo empresarial, procesos de reestructuración productiva, nueva relación entre sectores público y privado para generar esquemas de desarrollo competitivo), una nueva infraestructura de ciudad (nuevos equipamientos, renovación de centros ampliados e históricos, espacios privatizados para el consumo,



infraestructura asociada a la movilidad de mercancías), entre otras implicaciones urbanas, como la construcción de una nueva imagen de la ciudad con el objetivo de mostrarla en permanente cambio y atractivo para invertir, visitar y consumir.

Esta dinámica ha desembocado en una redefinición de la ciudad y ha generado procesos de transformación o reinención en función de una lógica de acumulación, lo que lleva a que esté en constante redefinición, situación que amerita el desarrollo de ejercicios de investigación, análisis y reflexión sobre los efectos de la globalización económica en la reconfiguración de las ciudades.

Sublínea: Género y Políticas Públicas

La frase “Lo personal es político” (Coppel, 2009, pp.1-6) tiene implícito lo que ha significado la lucha por la emancipación de las mujeres, que ha partido de varias situaciones socialmente aceptadas y vistas como parte de la “normalidad”, que afectan significativamente a las mujeres en términos personales y que se han convertido en reivindicaciones propias y a la vez en hechos políticos. La incorporación del enfoque de género como tema de reflexión y discusión es resultado de un largo debate social y político de las mujeres que por más de 300 años han demandado de parte del Estado la mejora de las condiciones sociales, políticas y económicas de la población y el reconocimiento en igualdad de condiciones de los derechos entre hombres y mujeres.

La transversalización del enfoque de género se propuso a partir de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, desarrollada en Beijing en el año 1995. En Colombia se definió en el documento CONPES 161 de 2013, el cual conceptualiza la transversalización de la perspectiva de género como la incorporación de acciones que superen las discriminaciones por cuestiones del género que deriven en transformaciones estructurales de los imaginarios sobre los cuales están construidas las relaciones entre hombres y mujeres. Entre los objetivos de esta estrategia se destacan: superar la desigualdad, generar espacios más incluyentes y participativos, en donde las relaciones de poder no sean desiguales ni discriminatorias por cuestiones de género, evitar cualquier forma de subordinación y desarrollar actividades transversales en todos los niveles sociales, políticos, económicos y culturales, que conduzcan al empoderamiento de las mujeres.



El esfuerzo por incorporar la perspectiva de género en todo lo concerniente a las políticas públicas, conlleva que los responsables de su definición, diseño, implementación y seguimiento asuman el compromiso de superar las desigualdades de género. Avanzar en el diseño, la formulación e implantación de políticas públicas con una perspectiva de género implica la necesidad de producir diagnósticos de género, por medio de los cuales se analicen las verdaderas causas de las diferencias entre mujeres y hombres. Para ello se hace necesario el estudio y la reflexión de las teorías feministas con sus más de tres siglos de aportes, que se han convertido en punto de referencia para entender y analizar la construcción histórica de la sociedad sobre la configuración de las relaciones de poder, tejidas alrededor de la conceptualización y teorización de las relaciones entre los géneros. Es decir, la manera de relacionarnos pone de manifiesto la existencia de una estructura social en la que los hombres ocupan una posición hegemónica y privilegiada, mientras que las mujeres ocupan una posición subordinada e inferior (Cobo, 2014).

Conocer y reflexionar sobre la trayectoria del proceso de construcción del feminismo como movimiento por los derechos humanos de las mujeres y su incidencia en la vida pública, tiene sentido en tanto se fundamenta la posibilidad de de-construir la base de estudios de carácter universal, como lo son las ciencias sociales y humanas y las prácticas culturales que se han instaurado en nuestra sociedad. Se hace necesario reconocer que las mujeres, que son más o menos el 50% de la población, han sido por siglos objeto de dominación y opresión por una cultura androcéntrica, por tanto, emprender esta tarea sobre la reflexión de la relación de poder entre géneros y sus causas y consecuencias es vital para alimentar y enriquecer los procesos pedagógicos en los centros de enseñanza a todos los niveles.

Cabe mencionar que desde el mandato establecido en la agenda global y en los pactos internacionales que se han puesto en la tarea de trabajar por la equidad entre hombres y mujeres, dadas las problemáticas y desigualdades sociales emergentes a lo largo de la historia, organizaciones como la Unesco han planteado que el paradigma de la educación incluyente debe establecerse como estrategia de cohesión social, sobre la base de que los espacios estudiantiles y académicos deben ser los que impulsen las transformaciones sociales. Desde esta perspectiva, a las Instituciones de Educación Superior (IES) les corresponde el compromiso de trabajar por conseguir sociedades libres de discriminación, y para ello se deben desarrollar actividades tales como la investigación, la formación, formación de formadores, hasta llegar a la transversalización del enfoque de género

dentro de las comunidades académicas, con miras a desaprender y reconstruir valores enraizados culturalmente que categorizan lo femenino como subordinado a lo masculino.

Adicionalmente, el estudio de la caracterización y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y sociales debe ser prioridad en las agendas políticas de los Estados, compromisos que, en paralelo, deben asumir los centros académicos y de conocimiento. Para Rocío Pineda (2014), hablar de las políticas públicas con enfoque de género implica introducir el concepto de igualdad como un elemento diferenciador en el diseño, la implementación y puesta en marcha de las políticas públicas encaminadas a generar desarrollo humano. Para la autora, es indispensable tener en cuenta las brechas de género como indicador de las diferencias entre hombres y mujeres que se hacen explícitas cuando se presentan tratamientos desiguales, fundamentados en la construcción social e histórica de lo femenino y lo masculino. Las políticas públicas deben finalmente contener acciones afirmativas desarrolladas desde el Estado que lleven a compensar las desventajas derivadas de las discriminaciones por razón de género (Pineda, 2014, p.51).

En definitiva, el propósito de esta sublínea es analizar la definición, el diseño, la implantación y evaluación de la política pública con enfoque de género, sus acciones de planificación en el contexto de las administraciones públicas hoy en día y el impacto que estas generan en la sociedad.

Resultados de la Línea de Investigación

Para el Tecnológico de Antioquia, como institución pública del departamento, la producción científica se desarrolla con el espíritu de transformar la realidad, buscando que el conocimiento que se derive de esta acción impacte de manera positiva la sociedad. En este sentido, no sólo se hace necesario producir con rigurosidad académica, sino que se proyecta que este conocimiento circule y sea fuente de debate, apropiación y ejercicios de transformación.

En esta vía, el grupo de investigación Observatorio Público, especialmente en la Línea de Investigación de Gestión y Políticas Públicas, ha desarrollado varias actividades académico-pedagógicas con el ánimo de aportar a la misión que tenemos como grupo dentro de la Institución. Más concretamente, el trabajo que se ha llevado a cabo se ha dividido en cuatro puntos diferenciados: la realización de convenios de colaboración con otras entidades universitarias o de interés, el diseño de programas



de investigación, los semilleros de investigación implementados en esta línea de investigación y, por último, la producción académica *stricto sensu*.

Convenios de colaboración

En primer lugar, entre los convenios que el TdeA ha firmado como parte de su compromiso con la educación y la colaboración y cooperación con entidades académicas o de interés, pueden distinguirse: el Convenio Universidad de Alicante y Tecnológico de Antioquia y el Convenio TdeA – Secretaría de las Mujeres del Departamento de Antioquia.

Convenio Universidad de Alicante y Tecnológico de Antioquia

El día 2 de junio de 2016, el docente y coordinador del Área de Ciencia Política de la Universidad de Alicante, José Manuel Canales, y el rector del TdeA, Lorenzo Portocarrero Sierra, firmaron una carta de intenciones en la cual se identificaron áreas académicas de cooperación y posibles ejes de trabajo (ver Tabla 5).

Tabla 5.
Ejes de Cooperación U. de Alicante y TdeA

Universidad de Alicante	Tecnológico de Antioquia
Ciencia política, administración pública, políticas públicas, gobernanza y género, y gestión y dirección de organizaciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del Observatorio Público y la Red de Políticas Públicas en Antioquia. Fortalecimiento del área de gestión y administración pública. Fortalecimiento de la Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público. Alianzas de movilidad académica, apoyos interinstitucionales de consultoría y formación de formadores en el campo público.

Elaboración propia, 2017.

Esta carta de intenciones condujo al establecimiento de un convenio marco, que fue firmado por los rectores de las dos universidades el 28 de julio del 2017, en el cual se determinan las siguientes áreas de

cooperación: Publicaciones conjuntas, acogida de profesores y alumnos, estancias de doctores solo con un acuerdo de voluntades y el desarrollo de un doctorado semipresencial, que requeriría un convenio específico con las siguientes posibilidades:

- Admisión de un cupo anual de 10 a 15 estudiantes máximo (docentes del TdeA).
- Estancias de doctores de la Universidad de Alicante en el Tecnológico de Antioquia.
- Doctorado en Derecho en las líneas de Modernización del Estado, Administración Pública, Políticas Públicas y Derechos Humanos.
- Posibilidad de un nuevo doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales de América Latina, que implica la firma de un convenio específico de cooperación entre las dos instituciones, convenio que se encuentra en proceso y se espera sea firmado en los próximos días.

Por otro lado, la Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante tiene cuatro grados o pregrados oficiales, y nosotros como pares estaríamos interesados en una titulación conjunta y/o doble titulación del pregrado de Administración y Gestión Pública. Además, es de nuestro interés iniciar colaboración en los másteres oficiales en: Derechos Ambientales y Responsabilidad Civil por Daños, y en los másteres propios en Liderazgo Político y Gestión Pública y Políticas Públicas.

Actualmente hemos desarrollado dos actividades académico-formativas en cooperación con la Universidad de Alicante. La primera fue un seminario internacional sobre los retos de la gestión pública moderna, llevado a cabo en junio de 2016 en el Auditorio Gilberto Echeverría del TdeA con una duración de 12 horas. Las ponencias estuvieron a cargo de docentes internacionales y nacionales, y se destacan las siguientes:

- “La Planificación Estratégica: El análisis para la toma de decisiones”. A cargo del profesor Eduardo Arranz Bueso de la Universidad de Alicante.
- “Género y Feminismo: Pedagogías necesarias para los tiempos de paz”. A cargo de la profesora Ángela Botero, colaboradora académica del Grupo de Investigación Observatorio Público.
- “La modernización de las administraciones públicas”. A cargo del profesor José Manuel Canales de la Universidad de Alicante.
- “La función de lo público y cuando lo personal es político”. A cargo de la profesora Juliana Andrea Correa, colaboradora académica del Grupo de Investigación Observatorio Público.



- “Liderazgo y feminización de la función pública (2H)”. A cargo del profesor José Manuel Canales de la Universidad de Alicante.

Adicionalmente, bajo esta cooperación desarrollamos la primera cohorte del Diplomado en Gestión y Dirección Pública del cual se graduaron once profesionales, en su mayoría servidores públicos. El objetivo principal de este diplomado es generar un espacio de transferencia de conocimiento, reflexión y aprendizaje en temas relacionados con la dirección y gestión de las organizaciones gubernamentales. Se encuentra principalmente dirigido a personal de las administraciones públicas docentes y, en general, a aquellos interesados en adquirir conocimientos, habilidades y herramientas para el proceso de toma de decisiones y la mejora de procesos en la dirección y la gestión de instituciones de carácter público. El diplomado tiene una duración de 120 horas y se desarrolla a partir de los siguientes módulos:

- Módulo I: La Gestión de Proyectos en el Sector Público. Duración: 16 horas. Impartido por el Tecnológico de Antioquia.
- Módulo II: Las Finanzas y la Hacienda Pública. Duración: 16 horas. Impartido por el Tecnológico de Antioquia.
- Módulo II: La Gestión de la Comunicación e Información en las Organizaciones Públicas. Duración 16 horas. Impartido por el Tecnológico de Antioquia.
- Módulo IV: La Dirección y la Gestión de las Organizaciones Públicas. Duración 16 horas. Impartido por la Universidad de Alicante.
- Módulo V: La Planificación Estratégica: El Análisis para la Toma de Decisiones. Duración 16 horas. Impartido por la Universidad de Alicante.
- Módulo VI: La Ética Pública, la Transparencia y el Buen Gobierno. Duración 16 horas. Impartido por la Universidad de Alicante.
- Módulo VII: La Crisis de la Democracia Representativa y la Democracia Participativa Ciudadana. Duración 12 horas. Impartido por la Universidad de Alicante.

La modalidad del diplomado es semipresencial: los tres primeros módulos los imparten profesores del TdeA en modalidad presencial y cuatro módulos restantes los imparte la Universidad de Alicante en modalidad virtual.



Convenio TdeA –Secretaría de las Mujeres del Departamento de Antioquia

El segundo proyecto es fruto de un ejercicio de asesoría en investigación y formación a la Secretaría de las Mujeres del Departamento de Antioquia, para la implementación de la política de transversalización del enfoque de género en el departamento. Se desarrolló mediante un proyecto de extensión educativo con componentes de formación e investigación, con el cual se fortaleció la sublínea en género y política pública a través de las siguientes actividades:

Diseño y ejecución de Diplomado en Género y Gestión Pública: Por medio de este se logró formar alrededor de 60 funcionarios y funcionarias de la Secretaría de la Mujer del Departamento. El diplomado se desarrolló con los siguientes módulos:

- Módulo I: Seminario Retos de la gestión pública moderna. Duración 12 horas. Impartido con la colaboración académica del Área de Ciencia Política de la Universidad de Alicante.
- Módulo II: Historia de los derechos de las mujeres, movimientos de mujeres y teorías feministas. Duración 24 horas (15 horas presenciales y 9 horas de trabajo independiente).
- Módulo III: Estudios interdisciplinarios de género. Duración 24 horas (15 horas presenciales y 9 horas de trabajo independiente).
- Módulo IV: Políticas públicas con perspectiva de género y gestión pública territorial. Duración 15 horas.
- Módulo V: Mujeres y desarrollo. Duración 12 horas (9 horas presenciales y 3 horas de trabajo independiente).
- Módulo VI: Planeación estratégica con énfasis en género. Duración 12 horas (9 horas presenciales y 3 horas de trabajo independiente).
- Módulo VII: Introducción al enfoque de género y legislación a favor de las mujeres como camino hacia la equidad. Duración 24 horas (15 horas presenciales y 9 horas de trabajo independiente).
- *Seminario Metodológico.* Para el trabajo final del diplomado se trabajará en una problemática concreta de su cotidianidad y se resolverá aplicando los conocimientos y herramientas aprendidos durante las clases. Soluciones.

Cátedra abierta en 13 subregiones del departamento: Senti–pensando nuestras relaciones en clave de género para nuevas pedagogías de paz: La cátedra fue impartida por la profesora y experta en temas de género Ángela



María Botero Pulgarín, y consistió en 13 encuentros de capacitación a mujeres líderes de las diferentes regiones del departamento, con el objetivo de reconocer el papel fundamental de las mujeres en la construcción de una sociedad libre de discriminación y abierta a la diferencia, a partir de la realización de un ejercicio académico que le apuesta al empoderamiento de las mujeres a través de la discusión y reflexión sobre la inclusión, la equidad, el respeto por la diversidad y la igualdad de los géneros, que garantice la superación de brechas, la transformación cultural y la eliminación de toda discriminación.

A partir de las dos experiencias surgieron varios proyectos académicos adicionales de investigación y formación que esperamos seguir desarrollando desde esta línea.

Proyectos de investigación

Con respecto a los proyectos de investigación, la línea de Gestión y Políticas Públicas desarrolla hasta el momento los siguientes: “Movimientos sociales, demandas políticas y acuerdos de paz: retos para un escenario de posconflicto”; “Las mujeres y la participación política y social: Desafíos en un contexto de paz”, y “Estudio del establecimiento de los límites de las identidades étnicas en minorías: indígenas e inmigrantes”.

Proyecto de investigación: Movimientos sociales, demandas políticas y acuerdos de paz: retos para un escenario de posconflicto

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito en el año 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo – FARC-EP, le apuesta a generar una fase de transición democrática que permita superar más de medio siglo de confrontación armada en Colombia. Esta salida negociada a la confrontación no presupone que los actores compartan el mismo enfoque para la materialización de lo acordado.

Comprender la existencia de enfoques diferenciados, el modelo que se va a desarrollar con la implementación y cómo se va a implementar, implica reconocer que la disputa del poder político no se suspende con lo acordado, sino que, por el contrario, presenta nuevos elementos de confrontación política.

Por lo anterior la investigación analizó los retos de los movimientos sociales en escenarios de postacuerdo, específicamente en dos de los



ejes abordados en el Acuerdo suscrito: la Reforma Rural Integral y el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto. La importancia de analizar estos dos ejes radica en su relación, tanto con el comienzo y desarrollo del conflicto en Colombia y la posibilidad de resarcir los orígenes, como con sus impactos, en perspectiva de construir una sociedad en paz y con garantías de no repetición.

Proyecto de investigación: Las mujeres y la participación política y social: Desafíos en un contexto de paz

Este proyecto de investigación se planteó para desarrollarse en dos etapas. En la primera etapa se hará un diagnóstico de brechas de género en el departamento de Antioquia con especial énfasis en tres categorías: análisis y descripción de la participación de las mujeres en escenarios de representación política y social; análisis y reflexión entre las variables género y educación, y la descripción y diagnóstico entre la economía y el género. Para realizar este diagnóstico se utilizarán como referentes: el Informe Global de la Brecha de Género 2016 (*The Global Gender Gap Report 2016*), elaborado por el Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*), y los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Adicionalmente, se utilizará la información suministrada en los boletines de la Alta Consejería para la Equidad de Género de la Mujer, la Registraduría General de la Nación, boletines estadísticos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y del Observatorio de Asuntos de la Mujer y el Género del Departamento de Antioquia.

Para la segunda etapa se propone un análisis y reflexión sobre los retos y escenarios de participación social y política de las mujeres en un contexto de paz, se analiza el feminismo como una propuesta en pro de la paz y en defensa de los Derechos Humanos. En esta fase del proyecto de investigación, se hará una descripción de la influencia que tienen los acuerdos de paz firmados recientemente entre el Gobierno y el grupo insurgente de las FARC, en la construcción de una sociedad más igualitaria y libre de discriminaciones, por lo que se hará un análisis sobre la influencia de las mujeres dentro de escenarios de paz propicios para reconstruir tejidos sociales afectados y descompuestos por la guerra.



Proyecto de investigación: Estudio del establecimiento de los límites de las identidades étnicas en minorías: indígenas e inmigrantes

Para la gestión y la política pública de Colombia, y de la mayoría de los países de América Latina, uno de los desafíos más apremiantes es, sin duda, reconocer los derechos de los colectivos indígenas, reconociendo las particularidades de su cultura a la vez que integrando a sus miembros en los valores de la globalidad de la propia nación. Del mismo modo, los colectivos migrantes dentro de las fronteras de los Estados exigen un desafío similar, puesto que se deben respetar sus características particulares y al mismo tiempo tratar de integrarlos en las dinámicas nacionales. En este sentido, el presente proyecto de investigación aborda el funcionamiento de la identidad étnica de las minorías indígenas y migrantes, con el fin de demostrar que ambas recurren a la utilización de aspectos clave de su identidad étnica⁵ (representada a través de los elementos culturales) para incrementar su expansión, reconocimiento y legitimación.

A través de un meta-análisis teórico se busca argumentar, en primer lugar, que los migrantes e indígenas utilizan elementos tales como el lenguaje, la música y el folclor para destacar sus diferencias como etnias distintivas o grupos políticos, y muestran a su vez los diferentes grados de apertura y sentimiento grupal que las minorías pueden emplear en este tipo de procesos. En segundo lugar, se espera demostrar que el uso de los elementos culturales tiene un impacto directo en el reclutamiento y en la diseminación de sus movimientos políticos más allá de su grupo cerrado. Por último, se espera estudiar cómo las categorías identitarias, como la cultura, tienen un doble propósito: como coagulantes de la autoconciencia como grupo y como una estrategia de expansión de las fronteras de las minorías étnicas con el fin de fortalecer sus agendas políticas y sus líneas de activismo.

Semilleros de investigación

Comprendiendo la necesidad de comenzar la formación investigadora, incluso desde el primer momento del comienzo de la vida académica de los individuos, la presente línea ha desarrollado hasta el momento dos semilleros de investigación: Semillero de Geopolítica y Semillero en Estudios de Género y Diversidades.

⁵ Con respecto a la definición de etnicidad, no debe acudirse a una concepción clásica. Por el contrario, debe remitirse a la definición establecida por Wimmer (2008, p.973): "*I define ethnicity as a subjectively felt sense of belonging based on the belief in shared culture and common ancestry*".



Semillero en Geopolítica

Los crecientes conflictos a escala global, los múltiples intereses por la reconfiguración económica, la relación y articulación entre la concepción hegemónica de desarrollo, la construcción de estrategias de competitividad para participar en la economía global, y el discurso promocional de ciudad junto a las intervenciones urbanas, representan un marco de análisis para interpretar las transformaciones territoriales en la actual fase de desarrollo capitalista.

Este marco de análisis contribuye a construir miradas integrales sobre los acontecimientos en los territorios y sus implicaciones, lo que representa un eje de estudio de gran interés por diversas disciplinas. Por lo anterior se considera importante que los estudiantes de disciplinas administrativas y económicas, que en su ejercicio profesional se van a encontrar con estos fenómenos, se introduzcan en su análisis y así aportar a la formación integral de profesionales en el área.

El Semillero tiene dos grandes ejes: Geopolítica e Implicaciones territoriales de la globalización, y contribuye a:

- Fortalecer la investigación formativa en los programas académicos de la Institución.
- Desarrollar procesos de investigación que impliquen transversalidad en el conocimiento.
- Manejar conceptual y metodológicamente la incidencia de la globalización en los territorios.

Semillero en Estudios de Género y Diversidades

Se crea un semillero como grupo de estudio, conformado por estudiantes y docentes del TdeA, en temas de género y diversidades que hemos denominado *Somos Diver-Gente*, por medio del cual estamos desarrollando varias actividades de formación e investigación sobre los estudios de género y las teorías feministas. Importante mencionar que este ejercicio se está realizando en conjunto con profesoras del área de Trabajo Social pertenecientes a la Facultad de Ciencias de la Educación y que hacen parte del grupo de Investigación *Observatos*, y con profesoras de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas que pertenecen al grupo de investigación Observatorio Público, por lo cual este trabajo se puede presentar como un ejercicio de cohesión y cooperación interfacultades. El semillero está formado por estudiantes de trabajo social, sin embargo,



esperamos vincular más estudiantes de las dos facultades. Desde este grupo de estudio se han emprendido y desarrollado varias actividades académicas como la publicación de un artículo en la revista *En-Contexto*, el desarrollo de conversatorios y la puesta en marcha de una cátedra abierta que pretende ser un espacio de formación permanente.

Con base en este ejercicio investigativo, el semillero ha realizado dos actividades que tienen que ver con acciones positivas y de formación sobre temas que envuelven los estudios de género. La primera fue una jornada de conmemoración por la defensa de los derechos de las mujeres en la cual desarrollamos varias actividades lúdico-pedagógicas, entre ellas un conversatorio, al cual invitamos a mujeres en cargos de dirección y con poder en toma de decisiones, a que nos contaran sus diferentes experiencias cotidianas resultantes de su trabajo.

Producción académica

Como consecuencia de todo el trabajo anteriormente expuesto, la producción de la línea de Gestión y Políticas Públicas del último año ha sido extensa y satisfactoria: pese a su relativa juventud, la presente línea muestra diversas actividades, así como varias publicaciones en revistas de impacto, y una serie de trabajos en revisión por pares que en el corto-medio plazo culminarán en nuevas publicaciones. Para ello se divide entre dos ámbitos distintos: la formación, dedicada a cómo difundir el conocimiento de manera directa con el alumnado fuera del aula; y la investigación, centrada en la elaboración de productos de difusión académica.

Formación

Tal y como se expuso en páginas anteriores, la línea de investigación ha desarrollado varios proyectos de formación, entre los que se destacan los semilleros y proyectos de investigación y los diplomados en proceso de implantación. No obstante, dado que estos ya han sido expuestos anteriormente, este apartado se dedica a la Cátedra Abierta en temas de Género. Derivada del trabajo del Semillero en Estudios de Género y Diversidades, esta actividad pretende ser un espacio para la formación y reflexión sobre las diferentes teorías y estudios de género con periodicidad semestral. Se pretende que sea una actividad de formación permanente ofertada desde la educación continua del TdeA de manera bianual a público de la Institución –incluidos alumnos y personal docente y administrativo–, pero también para asistentes externos que puedan tener interés en la temática.



Investigación

Continuando con la exposición de la producción, a continuación se resumen brevemente los artículos o capítulos de libros que ha publicado la línea de investigación, lo mismo que productos pendientes de evaluación o de publicación. Igualmente se incorporan las principales ponencias expuestas, al entender que son elementos necesarios para obtener un diálogo académico que permita en última instancia la producción de libros y artículos.

1. Pineda, H. (2016). **Clúster, política de internacionalización y promoción de la ciudad de Medellín.** *En-Contexto*, 4(5), 83-98.

Resumen: la política de internacionalización de la ciudad de Medellín ha sido desarrollada como parte de un gran engranaje político de competitividad, infraestructura, promoción y mercadeo de ciudad, cuya finalidad está soportada en una visión de competitividad orientada a tener participación en la economía global. El ejercicio de posicionar internacionalmente las actividades económicas en torno a clústeres y consolidar una imagen de ciudad atractiva para vivir, visitar y hacer negocios, ha sido uno de los propósitos de esta política desarrollada de manera continuada y sistemática por diversos gobiernos municipales en las últimas dos décadas, lo cual ahora aporta servicios a la metamorfosis de la ciudad.

2. Serrano, A., Castaño, A., Fernández, C., Gutiérrez, K. y Londoño, J. (2017). **Un estudio exploratorio acerca de la percepción universitaria y su relación con la construcción de acción política.** *En-Contexto* 5(6), 99-116.

Resumen: Este artículo se llevó a cabo con base en los resultados obtenidos del estudio exploratorio realizado en la comunidad académica del Tecnológico de Antioquia, por el Semillero de Investigación en asuntos de Género “Somos Diver-Gente”, con el objetivo de conocer la percepción de la comunidad académica sobre la equidad de género y la posibilidad de construir acción política. Con los datos arrojados se pudo establecer que, aunque las cuatrocientos ochenta (480) personas encuestadas tienen alguna noción sobre los diferentes paradigmas que rodean las teorías de género, se hace necesario establecer acciones positivas dirigidas a eliminar prejuicios y rechazos sobre la equidad de género en las instituciones universitarias. Entre las actividades propuestas están las de realizar actividades de formación, como charlas, seminarios y diplomado,



actividades de formación de formadores, es decir, encaminadas a capacitar el personal docente del TdeA, actividades de investigación por medio de las cuales se plantearán proyectos que apunten a generar el conocimiento sobre el tema de género y, por último, proponer la transversalización del enfoque dentro de la Institución.

3. Carrión, K., Jima, A. y Paradela, M. (2017). **¿Lograr la libertad? La influencia de los foros alternativos de cooperación en Bolivia.** *Revista Línea Sur*, 12, 43-61.

Resumen: Este artículo analiza los mecanismos de financiamiento para el desarrollo en Bolivia, a partir de un marco teórico basado en la teoría constructivista de las relaciones internacionales. Después de ofrecer un examen de las consecuencias de la Cooperación Norte-Sur (CNS) –a partir de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)– y la emergencia de organizaciones alternativas de Cooperación Sur-Sur (CSS), se estudia el escenario boliviano bajo la administración del Presidente Evo Morales. En la conclusión se plantea que, aunque Morales trató de cambiar los mecanismos de financiamiento a favor de la CSS, el retraso en el desarrollo y en el trabajo apropiado de las instituciones complejas, en cierta forma, lo ha forzado a continuar dependiendo de la CNS tradicional y del financiamiento bilateral, principalmente de China.

4. Pineda, H. **La incidencia de los clúster en la metamorfosis de Medellín.** (Artículo aprobado *Revista Bitácora Urbano Regional*, versión 2019).

Resumen: En el presente artículo se analiza la contribución de la estrategia clúster al proceso de transformación/metamorfosis de la ciudad de Medellín en el periodo 1999-2013, en términos de políticas, infraestructura e imagen. Las políticas municipales en materia de competitividad han tenido como eje estructurante insertar la ciudad en las dinámicas de la economía global, para ello se ha desarrollado una acción planificada y continuada de reorganización del tejido empresarial en torno a clústeres, lográndolos consolidar como ejes de desarrollo competitivo de la ciudad. Esta acción ha avanzado de la mano de la construcción de una plataforma urbana para la competitividad y un discurso promocional de ciudad, que buscan potenciar a Medellín como un lugar para vivir, invertir y consumir. Esto genera un ciclo, que se puede interpretar en espiral, en función de los clústeres, ya que la generación de políticas de competitividad, la materialización de infraestructura y el posicionamiento de un discurso de ciudad aportan al fortalecimiento clúster, lo que permite que el ciclo se siga desarrollando e impacte en la metamorfosis de la ciudad.



5. Pineda, H., Narváez, Y. y Buitrago, I. (2018). **Mercados Campesinos en Medellín: ¿Una política integral de la ciudad para la ruralidad?** *En-Contexto*, 6(8), 87-105.

Resumen: La iniciativa denominada Mercados Campesinos, que se desarrolla en la ciudad de Medellín, fue adoptada por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 039 de 1988 y ha sido impulsada por las diversas administraciones municipales desde su creación hasta la fecha. Aunque la propuesta alude al campesinado, los Mercados Campesinos, desde su origen, no consideran al campesino como el actor central de la propuesta, y este es, quizá, el único elemento en común con la política municipal para la ruralidad: la no definición de un sujeto campesino, así como su poca relevancia y participación en la definición de la misma política.

6. Paradelo, M. y Jima, A. **The impact of Shining Path's struggle on the Peruvian indigenous movement in the 1990's.** (Artículo en evaluación en la revista *Ethnicities*).

Resumen: This article aims to develop an explanation of why Peru, despite sharing geographical, demographical, economic and historical characteristics with Andean countries, Ecuador and Bolivia, did not experience a period of indigenous mobilizations in the beginning of the nineties, as it happened in the two other countries. In an effort to complement the explanations based on subnational politics and historical processes, it is stated that the rise of Shining Path was key to prevent the emergence of similar indigenous movements. For tackling the issue, a theoretical framework built from the New Social Movements Theory (NSMT) and the Political Process Theory (PPT) is proposed, showing how the Western-Marxist nature of the insurgent movement created a series of actions and reactions between the Peruvian government and Shining Path which generated suitable political opportunity structures for Senderists, severely compromising indigenous collective action initiatives. It is concluded that the Sendero phenomenon and its consequences on the emergence of a Peruvian indigenous movement is best understood through the theoretical considerations of both material-based and idea-based schools of thought. The NSMT and the PPT put in evidence that the strategy of Maoist 'from the countryside to the city' struggle focalized the combat and repression (both Senderist and governmental) in rural zones, prevented indigenes' participation in political life, and ultimately avoided the consolidation of a collective identity.



7. Llamazares, I. y Paradelo-López, M. **El análisis comparativo en la Ciencia Política. Describir, explicar y prescribir.** (Capítulo de libro aceptado, pendiente de publicación en *Manual de Ciencia Política*, 2016, España.

Resumen: Prácticamente desde sus orígenes, el estudio de la vida política ha estado vinculado a la comparación. Ejemplo de ello es la obra de Aristóteles *La Política*, que incluye análisis comparativos de diferentes constituciones y regímenes políticos de su tiempo. Aproximaciones comparativas se encuentran también en las obras de los principales antecesores y precursores de la ciencia social moderna (como Maquiavelo, Tocqueville, Marx o Max Weber). Ahora bien, ¿en qué consiste comparar? Una primera forma de abordar esta pregunta partiría de nuestra experiencia cotidiana. Nos pasamos una buena parte de nuestras vidas comparando, ya sea sensaciones, experiencias, relaciones, características de objetos, magnitudes, etc. Desde este punto de vista, no hay nada sorprendente en el hecho de comparar, tenemos incluso una intuición clara de en qué consiste esa actividad. Más interesante y difícil resulta pensar en cómo debemos comparar en las ciencias sociales. Para abordar con más claridad este asunto puede ser conveniente dar un rodeo previo.

En principio, podemos pensar en tres propósitos básicos de la ciencia social. El primero consiste en describir cómo son las cosas. El segundo, más ambicioso, en explicar por qué son así y no de otro modo. Y el tercero y último, una vez conocidas las cosas, argumentar cómo deberían ser. Estas tres finalidades nos dan pistas sobre algunos objetivos fundamentales de la comparación. Por tanto, podemos comparar para revelar y resaltar diferencias entre distintas realidades que nos interesan (países, regímenes, instituciones, actores, procesos políticos, etc.), y a partir de ellas realizar valoraciones morales que dirijan la acción humana.

De hecho, pueden distinguirse dos mecanismos de comparación: la comparación objetiva, como una técnica en un aspecto más cuantitativo destinado a explicar por qué las cosas son como son, y la comparación unida a los valores, de un tinte más cualitativo y orientada a mostrar cómo las cosas deberían ser. La explicación de estos mismos mecanismos para entender y dirigir la realidad quizás pueda darse por su relación con otras ramas del conocimiento. Así, mientras la comparación más objetiva presenta importantes influencias de las matemáticas o la estadística, la técnica más cualitativa muestra más semejanzas con la sociología o la filosofía.



8. Jima, A., Paradela, M. y Serrano, A. **Post-conflict policies in Colombia. An approach from South-South Cooperation to the peace process.** (Artículo en evaluación en la *Revista Estudios Políticos*).

Abstract: The agreement's signature between the Colombian government and the *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC) has finalized one of the longest civil conflicts in history. However, there are several issues subsequent to the agreement that have not been completely addressed: disarmament mechanisms, social reinsertion of the conflict's parties –official and unofficial–, political participation and transitional justice.

Taking into account a myriad of needs and a limited international cooperation –on its access and its economical sustainability– South-South Cooperation becomes relevant, especially as it targets technical assistance rather than just direct money transfers. In this context, this presentation has a multifold purpose: firstly, it analyzes the post-conflict policies regarding the signaled topics, implemented up-to-date. Secondly, it investigates specific policies coming from South-South Cooperation and finally, it extrapolates initiatives that could be implemented in Colombia from other Latin American countries that have endured similar civil conflicts. It is concluded that South-South Cooperation is inspiring certain post-conflict policies in Colombia; however, there are some other unexplored prospects that could be useful, especially those coming from countries with a similar conflict-experience.

9. Serrano, A. Tobón, L. Correa, O. Álvarez, y N. Gutiérrez, K. **Sistematización como una experiencia pedagógica: transversalizando el enfoque de género en el TdeA.**

Resumen: A partir de las experiencias del Semillero en Estudios de Género y Diversidades, surge la idea de hacer una sistematización tipo memoria de este proceso pedagógico. El proyecto de sistematización de experiencias pedagógicas alrededor de la equidad de género es una iniciativa impulsada desde el grupo de investigación Observatorio Público, que busca dejar documentadas todas las actividades de formación e investigación que realicemos en el TdeA en torno al tema de género. Sabemos y entendemos acerca de la importancia de ir dejando huellas de todos estos procesos que emprendemos las mujeres en pro de la defensa y reconocimiento de nuestros derechos, y con el fin último de aportar a la construcción de una sociedad más justa e incluyente. El objetivo principal de este proyecto es la realización de una memoria en donde se



hable de la importancia de los procesos históricos en la construcción de sociedad, y en este caso, de la importancia de la formación en feminismo y teorías del género y su implicación en el análisis y reconfiguración de las relaciones sociales. La propuesta es que sea un ejercicio práctico y que pueda ser un documento de consulta para quienes tienen en mente realizar procesos de formación en temas de género. Entre otros objetivos están: traer voces de otros o de otras sobre la experiencia vivida, analizar qué tipo de reflexiones dejan en los-as participantes, traer conceptos y dejar preguntas en la gente que consulte este documento.

10. Jima González, A., Paradela López, M., Pineda Gómez, H., Areiza Villa, S., García Marín, C., Loaiza Seguro, K. y Parra Tavera, J. (2018). **El Acuerdo de Paz de La Habana. Un estudio de percepción en la población del Tecnológico de Antioquia-IU**. *Revista En-Contexto*, 9(9), 96-120.

Resumen: El presente artículo aborda un estudio de percepción del plebiscito sobre el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. Mediante un estudio transversal descriptivo, se realizaron encuestas a profesores, personal administrativo y estudiantes del TdeA. A los datos tabulados se les aplicó una regresión logística multinomial con el propósito de explorar las posibles relaciones entre los diferentes colectivos del TdeA con respecto a variables como: voto en el acuerdo, fuentes de información, conocimiento del contenido del acuerdo y percepción sobre él. Supone, en definitiva, un intento de estudiar qué tan informada se encuentra la población del TdeA con respecto al Acuerdo de Paz y cómo influye el nivel de conocimiento de los encuestados en su voto.

Adicionalmente, la línea de Gestión y Políticas Públicas ha generado una serie de ponencias en congresos nacionales e internacionales que han permitido estrechar lazos con numerosas instituciones académicas y obtener *feedback* para futuras publicaciones. Brevemente entre las ponencias desarrolladas cabe destacar:

1. Pineda, H. "Estrategias de competitividad y transformaciones urbanas: la incidencia de los clúster en la metamorfosis de Medellín: 1995-2013". *XII seminario ACIUR: La región como escenario de la reflexión territorial*.
2. Jima, A., Paradela, M. y Serrano, A. "Las políticas del post-acuerdo en Colombia. Un acercamiento al potencial de la Cooperación Sur-Sur en Colombia". *Congreso de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en FLACSO Ecuador*.

3. Carrión, K., Jima, A. y Paradela, M. “¿Liberándose? La influencia de los foros de financiamiento alternativos en Bolivia y Ecuador”. *Congreso de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en FLACSO Ecuador*.
4. Paradela, M. “Tyrant. Un nuevo enfoque al conflicto sirio”. *Cuarto Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*.
5. Jima, A. y Paradela, M. “La influencia de Sendero Luminoso en las movilizaciones indígenas de los años noventa. ¿Una oportunidad perdida o un cambio de rumbo?”. *Cuarto Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*.
6. Jima, A. y Paradela, M. “La importancia de las reivindicaciones minoritarias en la expansión del islamismo extremo. Una aproximación a los casos de Siria y Mali”. *Cuarto Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*.

Como forma de sintetizar todo lo expuesto anteriormente, en la Tabla 6 se recoge el trabajo realizado en la línea de investigación, distinguiendo los productos derivados, así como la sublínea de la que se derivan.



Tabla 6.

Productos de la Línea de Investigación Gestión y Políticas Públicas

	Producción Académica - Artículos	Proyectos de Investigación	Proyectos de Extensión
Línea - Gestión y Políticas Públicas	The impact of Shining Path's struggle on the Peruvian indigenous movement in the 1990's	Investigación: Las Mujeres y la Participación Política y Social: Desafíos en un Contexto de Paz	Diplomado - Género y Gestión de las Organizaciones Públicas
	El análisis comparativo en la Ciencia Política. Describir, explicar y prescribir	Semillero: Estudios de Género y Diversidades	
	Un estudio exploratorio acerca de la percepción universitaria y su relación con la construcción de acción política.	Investigación: Movimientos sociales, demandas políticas y acuerdos de paz: retos para un escenario de posconflicto	Diplomado - Gestión y Dirección Pública
	Clúster, política de internacionalización y promoción de la ciudad de Medellín	Semillero: Globalización y Territorio	
	La incidencia de los clúster en la metamorfosis de Medellín	Ponencia: Estrategias de competitividad y transformaciones urbanas: la incidencia de los clúster en la metamorfosis de Medellín	Catódra Abierta - Género y Diversidades
	Moravia: Entre la autoconstrucción barrial y la intervención estatal	Ponencia: Las políticas del post-acuerdo en Colombia. Un acercamiento al potencial de la Cooperación Sur-Sur en Colombia	
	Post-conflict policies in Colombia. An approach from South-South Cooperation to the peace process	Ponencia: La influencia de los foros de financiamiento alternativos en Bolivia y Ecuador	Convenio: Universidad de Alicante
	¿Lograr la libertad? La influencia de los foros alternativos de cooperación en Bolivia.	Ponencia: Un nuevo enfoque al conflicto sirio	
		Ponencia: La influencia de Sendero Luminoso en las movilizaciones indígenas de los años noventa.	
	Ponencia: La importancia de las reivindicaciones minoritarias en la expansión del islamismo extremo. Una aproximación a los casos de Siria y Mali		

Elaboración propia, 2017.

Conclusiones de la Línea

En el actual contexto neoliberal, la gestión y las políticas públicas se sitúan en una perspectiva de adecuación a necesidades del mercado, donde la planeación y la elección de la agenda pública se encuentran supeditadas a múltiples requerimientos privados, lo que no posibilita atender las particularidades propias, tan necesarias para legitimar las acciones y abordar las necesidades con los escasos recursos de los que se dispone.



Esta situación llama a llevar a cabo análisis y conceptualizaciones de la gestión pública, a partir de componentes integradores, que se centren no sólo en fortalecer la gestión pública como una gestión eficiente del Estado, sino en desarrollar perspectivas transversales de la gestión pública que impliquen: la participación ciudadana en la gestión de lo público, un enfoque territorial, el desarrollo de políticas (sectoriales, territoriales, poblacionales) que den oportuna respuesta a las problemáticas de los espacios locales y fortalezcan, de paso la construcción de una cultura democrática, una proyección de construcción colectiva de lo público, y que desde este enfoque se aporte al nuevo momento que vive el país, en el que se supera una confrontación armada de más de 50 años y se proyecta una construcción de principios democráticos propios de una sociedad que se transforma.

La gestión y las políticas públicas son un campo de desarrollo académico de gran trascendencia en la actualidad, sin embargo, la formación en los niveles de pregrado y posgrado en el departamento de Antioquia relacionada con este tema no tiene un desarrollo importante. Esta situación se torna problemática, sobre todo cuando el país avanza en superar la confrontación armada y se proyecta un nuevo momento de profundización de la democracia, en el que las reflexiones y aportes desde la academia han de ser un elemento de gran importancia a posibles reformas al estado local,, en especial para un departamento como el nuestro que representa la segunda economía a escala nacional y, en términos de capacidad institucional instalada, solo somos superados por Bogotá D.C., lo que significa un llamado urgente al desarrollo de este campo de estudio en la región y nuestro reto como línea.

Por lo anterior, esta línea de investigación se plantea los siguientes retos y desafíos:

- Conformar redes de observatorios gubernamentales, no gubernamentales y académicos frente a temáticas con la gestión y las políticas públicas.
- Construir sistemas de información sobre gestión y políticas públicas.
- Diseñar nuevos métodos y metodologías para el abordaje de la gestión y las políticas públicas.
- Generar conocimiento a partir de la aplicabilidad y la teorización frente a las dinámicas, conexiones, rupturas y lógicas de la gestión y las políticas públicas, que abarquen la evaluación del desarrollo local y territorial como insumo para quienes toman decisiones público-políticas.
- Establecer alianzas con grupos e instituciones en el ámbito local, con el fin de generar una permanente retroalimentación del conocimiento científico.
- Construir formación sobre el tema en los niveles de pregrado y posgrado.



Referencias

- Aguilar, L. (Ed.). (2000). *El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, N. (2011). El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad social: un análisis desde las ciencias sociales. *Cuestiones Pedagógicas*, 21, 339-355.
- Alta Participación da Legitimidad a las Elecciones. (13 de junio de 2014). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/autoridad-electoral-pide-votar-para-legitimar-mas-el-resultado/391645-3>.
- Arroyave, S. (2011). Las Políticas Públicas en Colombia. Insuficiencias y Desafíos. *Revista Departamento Ciencia Política*, 1 (1), 95-111.
- Brenner, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE*, 29(86), 5-35.
- CLAD. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. En XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.
- Cobo, R. (2014) *Aproximaciones a la Teoría Crítica Feminista*. Lima, Perú: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres – CLADEM Programa de Formación. Recuperado de: <https://cladem.org/wp-content/uploads/sites/96/2018/11/aproximaciones-a-la-teoria-critica.pdf>
- Coppel, E. (2009). Lo personal es político. *Trama y fondo: Revista de Cultura*, 27, 105-110.
- CONPES. (2013). *Equidad de Género para las Mujeres*. Colombia, Departamento Nacional de Planeación.
- De Mattos, C. (1996). *Dinámica económica globalizada y transformación Metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos Urbanos*. Recuperado de: <http://www.observatoriodegeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/282.pdf>

- De Mattos, C. (2009) Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: 5 tendencias genéricas. En P. Brand. (Ed.), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI: Globalización, neoliberalismo, planeación* (37-82). Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Harvey, D. (2004). Los nuevos rostros del imperialismo. *Revista Herramientas*. Recuperado de <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-26/los-nuevos-rostros-del-imperialismo>.
- Hidalgo, R. y Janoschka, M. (2014) *La ciudad Neoliberal: estímulos de reflexión crítica*. Recuperado de <http://contested-cities.net/blog/la-ciudad-neoliberal/>.
- Kingdon, J. (1993). How Do Issues Get on Public Policy Agendas?. En W.J. Wilson. (Ed.), *Sociology and the Public Agenda* (40-51). London, United Kingdom: SAGE Publications).
- Mény, Y. y Thoenig, J. (1989). *Politiques publiques*. Paris, Francia: PUF.
- Metcalfe, L. (1993). La gestión pública: De la imitación a la innovación. En I. Losada, C. Marrodán, (Ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (47-68). Washington, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moyado, F. (2002). Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina. *GAPP*, 23, 135-154.
- OCDE (1991). *La Administración al servicio de lo Público*. Ministerio para las Administraciones públicas MAP, Madrid.
- Pineda, R. (2014). Políticas públicas con enfoque de equidad de género. En A. Montoya, D. Velásquez, y G. Osorio (Ed.), *El Joyero de Sofía, propuesta pedagógica para para la transversalización del Enfoque de Género* (pp. 50-53). Medellín: Universidad de Medellín. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/Magoandariego/el-joyero-de-sofia>
- Pineda, M. (2018). Políticas públicas y gestión pública territorial con enfoque de género. En A. Serrano, (Ed.), *La Sistematización como Experiencia Pedagógica. Acercándonos a la Perspectiva de Género* (87-96). Medellín, Colombia: Publicar T.
- PNUD. (2014). *Ciudadanía Política. Voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Gobierno de España.

- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2012). *Democracia participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal*. En XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Subirats, J. (1993). Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 26, 144-149.
- Stewart, J. y Ranson, S. (1994). La Gestión en el ámbito público. En Q. Brugué y J. Subirats, *Lecturas de gestión pública* (59-76). Madrid, España: MAP.
- Tamayo, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañon, y E. Carrillo, *La nueva Administración Pública* (2-22). Madrid, España: Alianza Editores.
- Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 19-37.
- Villoria, M. (1997). Modernización Administrativa y Gobierno Post-burocrático. En R. Bañon, y E. Carrillo. (1997), *La nueva Administración Pública* (77-105). Madrid, España: Alianza Editores.

Para referenciar este capítulo:

- Paradela, M., Pineda, H. y Serrano, A. (2018). La Gestión y las Políticas Públicas: reflexiones y aportes desde el Tecnológico de Antioquia. A propósito de la Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 48-95). Colombia: Publicar-T.



Ana María Serrano Ávila

Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano – Colombia, MSc. en Gestión Pública de la Universidad Complutense de Madrid – España y estudiante del Doctorado en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina de la Universidad de Alicante – España. Docente de tiempo completo e integrante de la Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia. Soy madre y los últimos años he sido una

estudiosa del Feminismo y de las Teorías de Género. He participado en la construcción y desarrollo de los Diplomados en Género y Gestión de las Organizaciones Públicas en cooperación con la Secretaría de las Mujeres de Antioquia – Colombia, y Género y Post-conflicto en colaboración con ONU Mujeres y la Universidad del Rosario, Colombia. Coordinadora del Semillero sobre asuntos de Género “Somo Diver-Gente” y acompaño varios proyectos dentro del Tecnológico de Antioquia que envuelven el estudio, la formación y la reflexión de los asuntos de género.

amserrano@tdea.edu.co



Eduardo Arranz Bueso

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología con estudios de Doctorado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y MSc. en Gestión Pública de la Universidad Complutense de Madrid - España. Ha asistido y dirigido seminarios sobre Metodología de la Investigación, Administraciones Públicas y otros. Fue coordinador del Magister en Gestión Pública de la Universidad Complutense de Madrid durante 9 años, ha coordinado varios cursos entre ellos: curso de Modernización de las Organizaciones Públicas, Seminario Permanente de Gobierno y Administración

Pública de la Universidad Complutense de Madrid, tiene una experiencia de más de 10 años como docente y se desempeña actualmente como consultor internacional para varios gobiernos locales de Latinoamérica.

arranzbueso@hotmail.com



La Planificación Estratégica (PE) Institucional y Operativa

Introducción

El Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) ha definido los lineamientos generales para orientar la toma de decisiones, los cuales se han plasmado en los planes estratégicos de los ministerios de Industria y Comercio, de Salud y Protección Social y de Cultura, así como de la Policía Nacional. En la definición de dichos planes se toma como base el Manual 69 de la CEPAL, *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el Sector Público*, para que cada organismo del Estado lo adapte a sus características.

Pero en los organismos públicos de menor nivel –pero no de importancia menor– también se requiere hacer planificación; y, muchas veces, estratégica. Infortunadamente, no todas las organizaciones públicas tienen los recursos que se precisan para ello. Sirva como ejemplo que la ciudad, lo local, incluso las organizaciones públicas regionales o nacionales de mediana entidad, requieren una mirada que traspase fronteras y salte océanos. Lo estratégico está –o debería estar– en la cotidianidad de su gestión.

Los directivos públicos, de designación política o de carrera, son quienes deben gestionar esta problemática. Se precisa un personal que tenga no solo los valores necesarios para el servicio público, sino también una formación adecuada para tal efecto. Es deseable una buena y extensa formación, pero se puede ir haciendo camino con unos conocimientos específicos, ampliables posteriormente.

En este artículo pretendemos *aportar*, por una parte, *una noción general* de lo que en este campo *se hace* en Colombia y resaltar la importancia de este factor para la buena marcha de las políticas y programas y mejor empleo de los recursos en todas, o la mayor parte, de las instituciones públicas. Por otra parte, queremos *responder*, parcialmente al menos, *a una pregunta*: ¿hay alguna/s técnica/s que permita/n dar una formación básica, para que los directivos de organizaciones públicas de mediana e incluso pequeña entidad puedan hacer planificación estratégica con recursos escasos?

Este trabajo tiene un *objetivo* eminentemente *práctico* que busca responder a la pregunta: ¿qué técnicas y formación “mínima” pueden posibilitar el mejor empleo de los recursos públicos y la máxima legitimidad ante la ciudadanía? Con este propósito, el *objeto de estudio* que centra nuestra atención es la planificación en el ámbito público y, específicamente, la estratégica. El foco se pone primero en el marco de la planificación estratégica en grandes instituciones de Colombia, y posteriormente se plantea una propuesta para iniciar la planificación estratégica en organismos públicos de menor nivel.

Para este propósito, *el orden de exposición* comienza con la definición de algunos conceptos en torno a la planificación estratégica. Después se describe el contexto de la planificación estratégica en Colombia para, finalmente, presentar un modo de iniciar la planificación estratégica que puede ponerse en práctica en instituciones y empresas públicas de mediana o pequeña entidad (gobiernos locales de ciudades menores de 100.000 habitantes, empresas de servicios públicos, organismos públicos regionales, etc.). Por último, se exponen algunas reflexiones.

Aclarar conceptos

Es conveniente que dejemos claro qué entendemos en relación con algunos conceptos. Se nos plantea el problema, en ocasiones, del traspaso directo de criterios de acción, modos o procesos de gestión o ideas del ámbito privado al público. En ocasiones tomar conceptos e incluso algunas prácticas de las organizaciones con fines lucrativos no plantea problemas, en otras, se genera confusión dadas las especificidades de lo público. Por ello aportamos estas definiciones:

¿Qué es planificación, planeación o planeamiento? Planificar o planear supone proyectar un conjunto de acciones para alcanzar un objetivo.



Llegar a dicho fin implica organizar minuciosamente en tiempo y lugar personas y recursos de todo tipo y establecer y coordinar las acciones necesarias. Es lo que se denomina “hacer un plan”.

¿Qué es “estratégico” y qué no? Estratégico es toda posición o espacio (simbólico, económico, organizativo, físico, político) de gran importancia para el desarrollo de las propias acciones que permitirán lograr el objetivo perseguido.

Esa posición o posiciones se deben ocupar y mantener. No hacerlo supondrá dificultades (problemas) para impulsar cambios de criterios, actitudes y acciones, lo cual lastrará o impedirá el logro de los objetivos. Al adueñarse de ese espacio y preservarlo (y a la par respetar el ámbito de los otros) se sientan las bases de una posible cooperación inter-organizativa.

¿Qué es una estrategia? Estrategia es un modelo en una secuencia de decisiones (Mintzberg, Quinn y Ghoshal, 1999). Ese patrón que se sigue en la toma de decisiones está en función de (Parsons, 1953):

- El objetivo perseguido.
- La situación, entendiendo como tal:
 - Los medios de la acción, concretamente: ¿qué controló yo? y ¿en qué es fuerte la (mi) organización (pública)?
 - Las condiciones de la acción, es decir: ¿qué fuerzas hay en el entorno (incluso en el interior de mi organización)? ¿Qué problemas se asocian con esas fuerzas? Dicho de otro modo: ¿qué es lo que no controló?

También es preciso considerar que:

- Lo anterior es un proceso en el tiempo.
- El actor (el gestor público y quienes se le pueden oponer) tiene posibilidades, entendidas como la diferente combinación de medios (lo que controló) frente a condiciones de la acción (lo que no controló).
- Los actores o agentes actúan según su orientación normativa (valores).

¿Cuándo la planificación es estratégica o no? Hablando siempre por y para organizaciones públicas:

- Será preciso un plan estratégico si las acciones que se van a desarrollar son novedosas y/o modifican sensiblemente las operaciones, los resultados y/o los objetivos de la institución. En este caso se actuará sobre factores estructurales de la propia organización y/o del entorno (por ejemplo, influenciar a entidades superiores para que cambien la normativa vigente, reformar la propia organización o poner en



marcha novedosos programas públicos). En estos casos los cambios y su consolidación son a mediano/largo plazo (mínimo dos años).

- Si las acciones tienen carácter incremental y no modifican operaciones, resultados u objetivos, entonces los planes son de mejora o planificación habitual u operativa (como el presupuesto que anualmente se aprueba para cada ministerio). Se trabaja a corto plazo (un año).

¿Qué es un problema? Todo aquel hecho diferenciado (de un determinado tipo) que nos impide el logro de un objetivo constituye un problema y el conjunto de ellos, “la problemática”. Se suelen presentar en las organizaciones como “una necesidad” de mejora o de poner en marcha algo nuevo, que muchas veces no está claramente definido.

Metodología

El presente trabajo es, por un lado, una investigación descriptiva, para la cual se utilizan fuentes secundarias, tales como artículos de revistas indexadas e informes de organismos supranacionales expertos en el tema. Adicionalmente, alimentan la discusión conceptual autores como Henry Mintzberg y Talcott Parsons que son referentes teóricos en el tema de la PE. En la primera parte se hace un rastreo en las páginas web de diferentes organizaciones públicas colombianas, con el ánimo de indagar y describir los componentes de los diferentes planes estratégicos institucionales. Se tomaron como referentes de análisis el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Comercio Exterior y sus entidades estratégicas y el Ministerio de Cultura.

La segunda parte presenta un estudio de caso, en el que se resume una sencilla técnica que aporta datos valiosos sobre una problemática en el ámbito público. Con ella se definen los problemas que la componen, su organización o importancia relativa (directa y ponderada), la interconexión de los problemas (el nivel de influencia [negativa] de cada problema sobre todos los demás) y una clasificación de todos los problemas según el grado de influencia que ejercen y reciben. Estos datos los aportan quienes se hallan implicados en los hechos que se estudian. Es, por tanto, una fuente primaria.



Aproximaciones a la Planificación Estratégica en Colombia

La Planificación Estratégica (PE) se ha definido como los procesos que debe desarrollar una organización pública que le permitirán cumplir eficaz y eficientemente sus objetivos y metas. Se configura como una serie de acciones y actividades que se ponen en marcha dentro de las organizaciones mediante las cuales se van a alcanzar sus objetivos y fines. Por otra parte, la planificación fija límites dentro de los cuales se establecen procedimientos para el control, el seguimiento y la evaluación de la gestión de lo público.

En el *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público* (Armijo, 2009), desarrollado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES),¹ se define la PE como:

(...) herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (Armijo, 2009, p.5).

El paradigma de la PE toma relevancia y es introducido por el New Public Management (NPM) o la Nueva Gestión Pública (NGP). Empieza a implementarse en Latinoamérica durante la década de los ochenta por imposiciones hechas por el Consenso de Washington y por algunos procesos autónomos impulsados por los movimientos sociales, cuyas peticiones se enfocaban básicamente en la democratización de los procesos públicos. La NGP promueve, en términos generales, la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas. Defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además, reclama mayor capacidad para el análisis estratégico, el trabajo horizontal y la potenciación de las capacidades organizacionales, así como construcción de redes interinstitucionales (Moyado, 2002).

¹ El ILPES es un organismo permanente y con entidad propia, que forma parte de la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL). Este instituto viene trabajando desde la década de los sesenta con los gobiernos de la región en el campo de la planificación y gestión pública y sus áreas de trabajo son la capacitación, la investigación y las asesorías a los gobiernos locales.

La PE se considera esencial dentro de la gestión pública, ya que permite establecer prioridades y sobre estas asignar presupuestos, tema sensible sobre todo en países con capacidad de ahorro baja como es el caso colombiano. La PE se configura como el elemento esencial en la gestión orientada a resultados, en la cual se determinan cinco características especiales resumidas en la Figura 1.

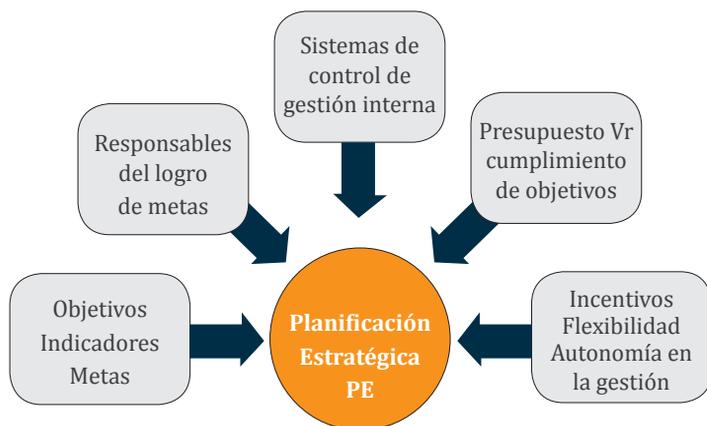


Figura 1. Características principales de la Planificación Estratégica.
Elaboración propia a partir de Armijo, 2009.

Dentro de los procesos de gestión establecidos por las administraciones públicas, la PE antecede al control de la gestión, el cual permite que se haga seguimiento a los objetivos estratégicos, las estrategias y las metas e indicadores establecidos en la misión y visión de las organizaciones. Adicionalmente, la gestión debe estar en constante evaluación y retroalimentación. Para ello es indispensable la formulación de los llamados indicadores “Inteligentes” (SMART, por sus siglas en inglés: *Specific/e*Specificos, *Measurable/M*edibles, *Achievable/A*lcanzables, *Realistic/R*ealistas, *Time bound/T*alcanzables en el *T* tiempo) (SwissContact, 2017, p.11).

La PE es, entonces, el conjunto de actividades que se establecen dentro de la gestión orientada a resultados, en la cual se debe, como se mencionó anteriormente, determinar objetivos, metas e indicadores inteligentes, identificar y asignar niveles de responsabilidad y corresponsabilidad y vincular el presupuesto institucional al cumplimiento de estos objetivos y/o

metas. Es importante hacer una distinción entre la planificación estratégica y la planificación operativa. Aun cuando las dos instauran cursos de acción, la diferencia radica principalmente en que la PE implica una planeación de mediano y largo plazo, además fija su centro de atención en aspectos externos, tales como los servicios entregados a los usuarios finales y sus impactos y/o resultados en los mismos usuarios. La planificación operativa, por su parte, es de corto plazo e implica la generación de compromisos internos para lograr esas metas establecidas en el largo y mediano plazo eficiente y eficazmente (Armijo, 2009, p.10). Es importante mencionar que tanto la PE como la planificación operativa deben estar expuestas constantemente al monitoreo y la evaluación, con el fin de asegurar los resultados esperados, por el hecho de que la gestión de las organizaciones públicas se determina como una gestión orientada a resultados.

En la Figura 2 se ofrece un resumen de los componentes más importantes de la PE, los cuales están determinados por la definición de la misión, la visión, el establecimiento de objetivos estratégicos y, por último, el diseño de estrategias y planes de acción. La misión es la que define la actuación de la organización en el largo plazo y debe contener elementos como la definición de productos, es decir que determina los bienes y servicios que se entregan a los usuarios y beneficiarios. Además, debe contener claramente el propósito o fin de la organización, definir los usuarios y beneficiarios y establecer el resultado final que la organización espera tener, producto de su actividad.

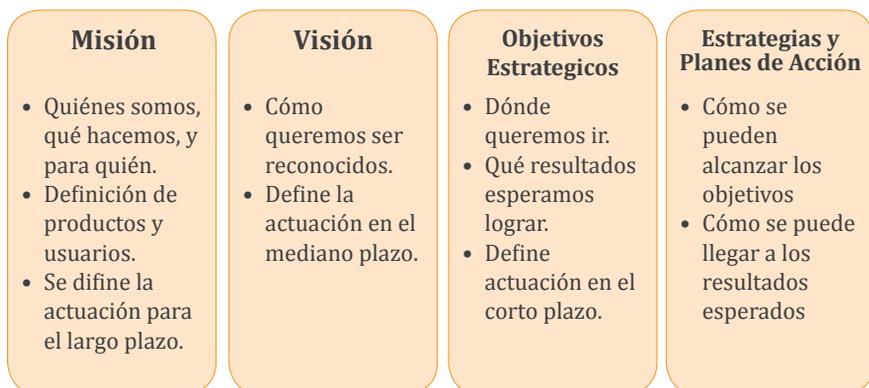


Figura 2. Componentes de la Planificación Estratégica (PE).
Elaboración propia a partir de Armijo, 2009.

Por su parte la visión determina y define la actuación de la organización en el mediano plazo, debe contener los valores y constituir una visión de futuro deseado por la institución, mientras que los objetivos estratégicos son los que fijan y detallan la actuación en el corto plazo de la organización y responden a las preguntas de dónde se quiere ir y qué resultados se espera lograr. Para establecer los objetivos se hace necesario realizar un diagnóstico que permita determinar problemas, capacidades, impactos, prioridades y restricciones presupuestales. Una de las herramientas que se usan para la realización de este diagnóstico es la matriz DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas). Esta herramienta permite hacer un buen análisis tanto de aspectos internos como externos de las organizaciones. Por último, las estrategias son todas aquellas actividades que proporcionan el marco para la toma de decisiones y que ayudan a construir los planes de acción necesarios para lograr las metas de la organización.

En definitiva, la PE es un instrumento que se utiliza en las organizaciones públicas para la gestión por resultados, que utiliza indicadores de desempeño para medir los logros y metas alcanzados; para evaluar con relación a los resultados y, cuando sea el caso, proponer acciones correctivas, en términos de la calidad, la eficiencia, la eficacia y la relación costo-efectividad. La evaluación por desempeños implica medir la gestión en términos de resultados o de los logros obtenidos (Moore, citado en Armijo, 2009). Especifica que la esencia de la gestión es el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para la obtención de resultados concretos y, adicionalmente, que la gestión reside en la implementación de lo que se quiere conseguir.

Descripción de planes estratégicos institucionales colombianos

En esta sección se hace una descripción de algunos de los planes estratégicos institucionales con el fin de ilustrar cómo están constituidos, cuál es su estructura y sus principales fuentes de articulación nacional. Las entidades propuestas para hacer esta descripción son: el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Comercio Exterior y sus entidades estratégicas y el Ministerio de Cultura.

Plan Estratégico Institucional del Departamento Nacional de Planeación (DNP) 2015-2018

El DNP es una institución de carácter público, creada mediante la Ley 19 de 1958, durante el periodo presidencial de Alberto Lleras Camargo



(1958-1962), y fue una de las primeras instituciones fundadas durante el Frente Nacional.² Esta institución toma el carácter técnico-asesor de la Presidencia de la República de Colombia, en el marco establecido por la Constitución Política Colombiana de 1991. Desde allí se definen e impulsan planes, programas y proyectos tendientes a instituir políticas públicas en los campos ambiental, económico y social.

El DNP es un departamento administrativo de la Rama Ejecutiva del poder público que depende directamente del presidente colombiano, los departamentos administrativos están al mismo nivel que los ministerios y no cuentan con iniciativa legislativa. El DNP es el encargado de diseñar, orientar y evaluar las políticas públicas en los campos arriba mencionados, y es además el encargado de coordinar el manejo y la asignación de la inversión pública de los planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional. Se considera como el referente técnico que cuenta con una visión integral que sirve y apoya en la toma de decisiones estratégicas de implantación de políticas públicas y la asignación de presupuestos públicos. Los componentes de la PE dentro del DNP están formados por la visión y la misión establecidas en el marco de la Constitución Política de 1991, que se complementan con los planes de desarrollo, de donde se extraen los grandes objetivos a largo plazo que guiarán el quehacer del Departamento. Por otra parte, cuenta con unos objetivos institucionales conformados por planes de acción para el mediano y el corto plazo, en los cuales se establecen las grandes apuestas y los productos estratégicos para el mediano plazo y algunos productos y actividades operativas más para el corto plazo.

El DNP desempeña las funciones de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), entidad de carácter público y máxima autoridad nacional de planeación, que coordina y orienta la política pública social y económica del país. Algunas de sus funciones son: aprobar la programación macroeconómica, discutir y aprobar las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional, presentar los estudios sobre la ejecución de los planes nacionales de desarrollo, estudiar y aprobar el plan financiero y el plan operativo de inversiones del sector público, etc.

² El Frente Nacional fue una coalición política entre el Partido Liberal y el Partido Conservador durante los años cincuenta. Este acuerdo comenzó a regir a partir de 1958 con la elección de Alberto Lleras Camargo y finalizó en 1974 con el mandato de Misael Pastrana Borrero.



En la Figura 3 se describen los componentes de la estrategia de planeación que tiene el DNP y se detallan las preguntas más importantes que se hacen en los procesos de planeación estratégica. Preguntas como: ¿dónde está la institución? ¿A dónde quiere ir? y ¿cómo llegará?, están definidas claramente. El DNP tiene un Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual se materializa por medio del Decreto 2482 de 2012, y en el que se articulan el quehacer de las entidades mediante las políticas institucionales de desarrollo administrativo, el monitoreo y la evaluación de los avances en la gestión institucional (DNP, 2015).

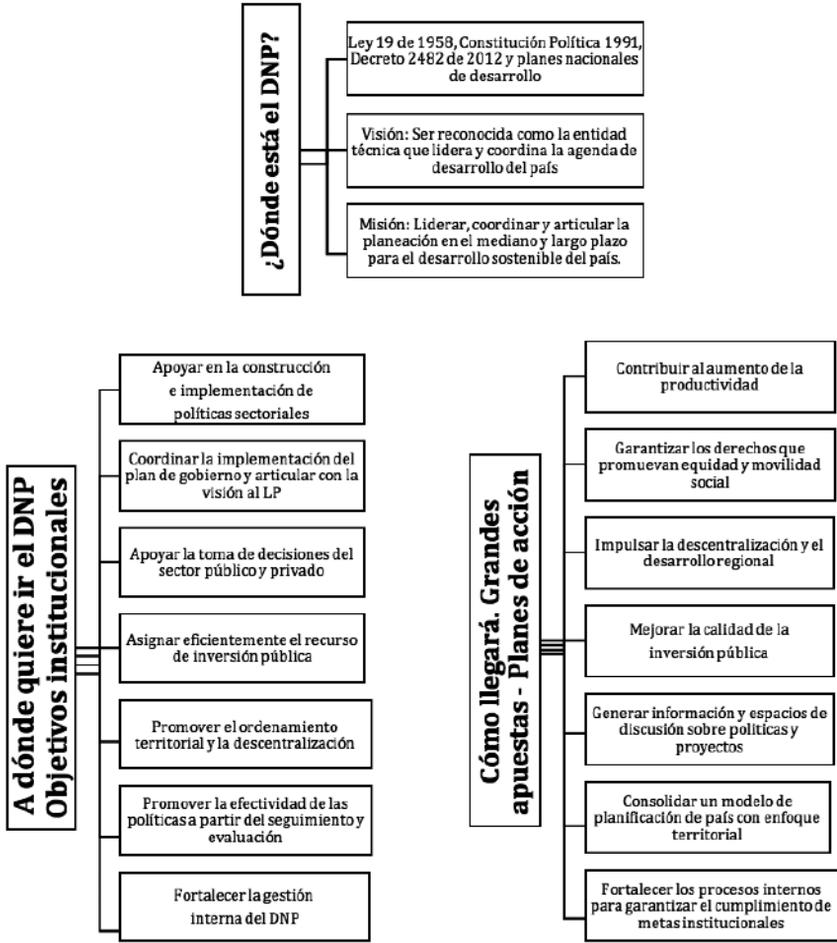


Figura 3. Componentes de la PE dentro del DNP.
Elaboración propia con base en DNP, 2015.



En el proceso de PE hay una articulación entre los objetivos institucionales y las grandes apuestas, que se denomina “Articulación de la plataforma estratégica”, que cuenta igualmente con una articulación con otros elementos institucionales como productos, actividades, estrategias de trámites y de rendición de cuentas, todo ello rodeado de planes de seguimiento y de gestión de la calidad.

Planeación estratégica sectorial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit) 2015-2018

El Plan Estratégico Sectorial 2015-2018 establece estrategias para generar mayores niveles de competitividad y productividad en sectores claves para la economía colombiana como el comercio, la industria y el turismo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit) impulsa y apoya la actividad empresarial, la producción de bienes, servicios y tecnología y el desarrollo de la industria turística del país, con el fin de mejorar la competitividad y sostenibilidad de estos sectores claves para la economía colombiana, e incentivar la creación de productos con un mayor valor agregado que ayuden a generar mayores ingresos para el país (Mincit, 2015).

El Mincit introduce planes estratégicos para los tres sectores que agrupa: Comercio, Industria y Turismo. Sin embargo, tiene una visión general en la cual se dispone que para el 2018 el Mincit habrá liderado una estrategia que consiga mayores y mejores niveles de productividad y competitividad empresarial que:

- Aumente las exportaciones no minero-energéticas con el objetivo de compensar la caída de las exportaciones tradicionales, y
- Genere un mayor dinamismo a través del incremento de los índices de empleo por cuenta de la dinamización del sector turismo.
- El Mincit establece cinco objetivos estratégicos institucionales:
 - Aumentar las exportaciones de bienes no minero-energéticos y servicios.
 - Aumentar la productividad para incentivar el crecimiento empresarial.
 - Atraer el turismo generador de divisas y empleo del sector.
 - Trabajar en fortalecimiento institucional.
 - Mejorar la gestión y presupuestos por resultados.

Para ello, en la PE se determina que cada uno de los sectores estratégicos que conforman el Ministerio debe apuntar a un objetivo concreto. Con respecto al sector comercio, el objetivo principal será aumentar las exportaciones de bienes no mineros, para lo cual se estipula que la meta



por alcanzar será de US\$ 21.000 millones en exportaciones de este tipo de bienes; la venta de servicios superiores a US\$ 9.000 millones, y el aumento de la inversión extranjera a US\$ 16.000 millones. Por su parte, para el sector industrial el Ministerio establece como objetivo principal el aumento de la productividad y el crecimiento empresarial orientados a aumentar la productividad del 15% de un total de mil empresas, con ese propósito se crean 40 rutas competitivas para fortalecer los clústeres regionales. Por el lado del sector turismo, la meta principal es atraer un mayor flujo de turistas para incrementar la entrada de divisas y a su vez generar empleo, la meta va orientada a posicionar a Colombia como destino turístico sostenible, con oferta multicultural y megadiversa.

Para cumplir con los objetivos propuestos al Mincit se han establecido una serie de entidades y programas que apoyan y ayudan a cumplir con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Estas organizaciones articulan esfuerzos para cumplir los objetivos y metas que se ha propuesto el Gobierno central, y cada una de ellas tiene establecido su plan estratégico y sus planes de acción; la mayoría cumplen con lo que ha dispuesto la CEPAL en cuanto a PE se refiere. Sin embargo, se encontró que en alguna de las organizaciones faltan componentes: por ejemplo, no se pudieron encontrar los planes de acción ni las estrategias en la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (Fiducoldex); con respecto a Propaís, no fue posible determinar visión ni planes de acción, mientras que con el Fondo Nacional del Turismo (Fontur) no fue posible determinar su visión.

En la Tabla 1 se hace una descripción detallada de cada una de las entidades que apoyan al Mincit a cumplir con lo establecido dentro de la PE sectorial y se desglosa la visión, la misión, los objetivos estratégicos y los planes de acción o estrategias de cada una de los entes y programas que conforman el sector.



Tabla 1.

Entidades/programas, Visión-Misión, Objetivos y Planes de acción Mincit

	Misión / Visión	Objetivo Estratégico	Planes de acción / Estrategias
Pro-Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Misión: Contribuir al crecimiento sostenible, transformación productiva, generación de empleo, al posicionamiento de Colombia y a la diversificación de mercado a través de las exportaciones de bienes no minero-energéticos y servicios. Visión: Para el 2018 seguirá siendo la organización modelo en Latinoamérica en la promoción de exportaciones, turismo internacional, inversión extranjera directa (IED), así como la consolidación de la marca país. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover a Colombia como proveedor de bienes no minero-energéticos y servicios en los mercados internacionales. Promover el país como destino turístico vacacional y de reuniones. Promover la IED y facilitar que los inversionistas visiten y generen negocios en Colombia. Contribuir al posicionamiento de la marca país y a la divulgación de la riqueza nacional. Brindar información sobre oportunidades comerciales y ofrecer programas de formación. 	<ul style="list-style-type: none"> Ferias internacionales, desarrollo de macro ruedas de negocios, programa mentor exportador, programa Mipyme exportador, formación. Workshops, planes de promoción, formación y capacitación a empresarios, aplicación Colombia travel. Brochures y guías legales para establecer negocios en Colombia, páginas web especializadas, directorio de zonas francas, APRIS.
Banco de comercio Exterior en Colombia (Bancoldex)	<ul style="list-style-type: none"> Misión: Impulsar la productividad del sector empresarial colombiano a través de la innovación, modernización e internacionalización, con sostenibilidad financiera y compromiso del capital humano. Actuar como catalizador del crecimiento empresarial sostenible. Visión: Ser el banco líder en la implantación de instrumentos de desarrollo empresarial. En el 2015, Bancoldex será un instrumento esencial para el desarrollo económico del país, movilizándolo activos por COP 40 billones para el crecimiento empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar y desarrollar soluciones financieras y servicios especializados no financieros que satisfagan las necesidades de los empresarios para contribuir a su crecimiento. Ofrecer a los empresarios soluciones financieras y servicios especializados no financieros. Profundizar en el rol de banca de desarrollo. Desarrollar nuevos productos y adelantar la transición hacia multibanco de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> Bancoldex: Catalizador del crecimiento empresarial a partir de un desembolso de 4,2 billones de pesos, los cuales irán a nutrir los flujos globales, la expansión internacional, el escalamiento empresarial y la inversión productiva. Financiera Bancoldex: Dinamiza recursos focalizando el acceso al crédito, a partir de asesorías personalizadas y flexibles. Acompañamiento técnico, vehículo de inserción productiva e inclusión financiera.





	Misión / Visión	Objetivo Estratégico	Planes de acción / Estrategias
Fondo Nacional de Garantías (FNG)	<ul style="list-style-type: none">• Misión: Facilitar el acceso de las Mipymes colombiana a la financiación, mediante otorgamiento de garantías.• Visión: Contribuir al cumplimiento de los sueños de los empresarios a través de solución de garantías, brindando una experiencia de servicio de la más alta calidad.	<ul style="list-style-type: none">• Aumentar la movilización de crédito garantizado en beneficio de los empresarios colombianos.• Profundizar la cultura de servicio, buscando mejorar cada día la experiencia de los clientes.• Lograr crecimiento patrimonial en términos reales a través de la generación de utilidades.• Asegurar la capacidad operativa que demanda de el negocio, apoyado en la tecnología y en la mejora continua de los procesos.• Mantener un equipo humano motivado y competente.	<ul style="list-style-type: none">• Profundizar la gestión comercial con énfasis en la optimización de la relación riesgo-rentabilidad.• Determinar los diferentes segmentos de clientes y ofrecerles una propuesta de valor diferenciada.• Desarrollar el plan integral de comunicaciones.• Profundizar la cultura de servicio y afinar los procesos para alcanzar altos estándares de satisfacción del cliente.• Mejorar el desempeño de los portafolios.• Gestionar los riesgos de manera integral.
Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	<ul style="list-style-type: none">• Misión: La SIC salvaguarda los derechos de los consumidores, protege la libre y sana competencia, actúa como autoridad nacional de la propiedad industrial y defiende los derechos fundamentales relacionados con la correcta administración de datos personales.• Visión: Ser reconocida como la organización líder en el control y apoyo a la actividad empresarial y en la defensa de los derechos del consumidor colombiano.	<ul style="list-style-type: none">• Reconocer los derechos de la propiedad intelectual de los inventores y empresarios a través de la concesión oportuna de las nuevas creaciones y registro.• Vigilar y proponer el cumplimiento de las normas que protegen los derechos de los consumidores.• Ejercer control y vigilancia a las cámaras de comercio, a sus confederaciones y a los comerciantes.• Vigilar y proponer la sana y libre competencia en el mercado colombiano.• Atender las demandas presentadas en materia de consumo, competencia desleal e infracción a los derechos de propiedad industrial.• Desarrollar mecanismos y herramientas que permitan optimizar la capacidad administrativa para el cumplimiento de las normas institucionales.	<ul style="list-style-type: none">• Vigilancia y control sobre libre competencia.• Trámites administrativos. Vigilancia y protección al consumidor.• Vigilancia y protección de datos personales.• Trámites en protección del consumidor y competencia desleal.• Transferencia de información tecnológica basada en patentes.• Establecimiento de una red nacional de protección del consumidor.• Formulación del sistema integral de gestión y seguimiento.• Transferencia de información basada en patentes.

	Misión / Visión	Objetivo Estratégico	Planes de acción / Estrategias
Superintendencia de Sociedades	<ul style="list-style-type: none"> Misión: Contribuir a la preservación del orden público y económico por medio de la fiscalización gubernamental sobre las sociedades comerciales y ejercer las facultades jurisdiccionales previstas en la ley. Visión: En el año 2018 la superintendencia de sociedades se caracterizará por contar con los altos estándares tecnológicos y de gestión en el cumplimiento de sus funciones administrativas y jurisdiccionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir a la preservación del orden público económico. Producir y suministrar información útil, confiable y de calidad para la toma de decisiones y para la tarea de fiscalización. Ejercer eficientemente las facultades administrativas y de fiscalización sobre las sociedades sujetas a inspección, control y vigilancia. Ejercer las facultades jurisdiccionales tendientes a resolver los conflictos societarios entre las sociedades. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyectar reformas e iniciativas legislativas. Adoptar nuevas prácticas que permitan el mejoramiento de los procesos y la gestión de la entidad. Desarrollar las funciones de la delegatura de manera oportuna y con altas calidades técnicas. Medir el impacto de insolvencia en la economía para identificar oportunidades de mejora en los indicadores internacionales.
Artesanías de Colombia (Artecol)	<ul style="list-style-type: none"> Misión: Liderar y contribuir al mejoramiento de la actividad artesanal mediante el rescate y la preservación de los oficios ancestrales y la tradición, promoviendo la competitividad y apoyando la investigación, el desarrollo de productos, el mercadeo y la comercialización, de manera que asegure la sostenibilidad de la actividad artesanal y el bienestar de los artesanos. Visión: Será la entidad que para el 2018 lidere el fortalecimiento de la cadena de valor de la actividad artesanal, contribuyendo al desarrollo local y regional y a la preservación de los oficios y la tradición en todo el país. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover el desarrollo local a través de la actividad artesanal, articulando intervenciones multisectoriales, integrales, descentralizadas y sostenidas en el tiempo. Contribuir al aumento de los ingresos de los artesanos a través de la promoción de las artesanías y la creación de oportunidades comerciales. Fortalecer la gestión del conocimiento para facilitar la toma de decisiones e innovación en la actividad artesanal. Fortalecer el posicionamiento de la entidad frente a sus grupos de interés, con el fin de establecer relaciones de mutuo beneficio. Mejorar las prácticas de buen gobierno corporativo para aumentar la eficiencia, eficacia y efectividad de la entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la actividad artesanal a nivel local y regional. Generar ingresos a los artesanos a través de la venta de las artesanías. Organizar eventos para la promoción de artesanías y aumentar la participación de los artesanos en estos. Fortalecer la transferencia de información sobre la actividad artesanal. Fortalecer la cooperación internacional. Fortalecer la estrategia de comunicaciones. Fortalecer la estrategia de relacionamiento con aliados.



Misión / Visión	Objetivo Estratégico	Planes de acción / Estrategias
<p>Instituto Nacional de Metrología (INM)</p> <ul style="list-style-type: none">• Misión: Coordinar en territorio nacional la metrología científica e industrial y ejecutar actividades que permitan la innovación y soporten el desarrollo económico, científico y tecnológico del país.• Visión: En el 2020 será el centro de investigaciones, desarrollo e innovación, líder en materia metrológica en Colombia, con proyección internacional y capacidades de medición reconocidas, actuando con responsabilidad social.	<p>• Posicionar la metrología como base fundamental para la mejora de la calidad de vida y la competitividad del país.</p> <ul style="list-style-type: none">• Lograr el reconocimiento internacional, de las capacidades de la medición y la calibración del INM.• Fortalecer la capacidad técnica, científica y administrativa del INM, de acuerdo con las necesidades del país.• Asegurar la capacidad y flexibilidad de la oferta de servicios del INM para atender los requerimientos metrológicos del país.	<ul style="list-style-type: none">• Identificar y priorizar nuevas necesidades metrológicas del país.• Promocionar la metrología en los sectores promotores que generan la competitividad y el bienestar del país.• Lograr las acreditaciones y reconocimientos de las capacidades de medición y calibración del INM.• Demostrar idoneidad técnica y científica en los foros y espacios internacionales de metrología.• Desarrollar la idoneidad técnica en el INM para desarrollar los B&S que requiere el país.• Lograr capacidad de innovación generando y capitalizando el conocimiento en metrología que necesita el país.
<p>Junta Central de Contadores</p>	<ul style="list-style-type: none">• Mejorar la calidad oportuna y cobertura en el ejercicio misional ofreciendo un óptimo servicio al usuario.• Propender por el ejercicio ético de la profesión de la Contaduría Pública y el cumplimiento normativo aplicable a los contadores, revisores fiscales y auditores.• Propender por que todos los que presten servicios contables estén debidamente registrados ante la entidad.• Fortalecer el posicionamiento de la entidad frente a sus grupos de interés, generando sinergias para la satisfacción de expectativas comunes.• Optimizar las capacidades institucionales, a través del desarrollo administrativo, como base primordial para el cumplimiento de las funciones misionales.	<ul style="list-style-type: none">• Optimizar la expedición de los trámites y servicios.• Aumentar el nivel de satisfacción de usuario, mejorando el servicio de los diferentes canales que se tienen dispuestos para la atención del usuario.• Velar por el cumplimiento normativo en el ejercicio de los revisores fiscales y auditores a través de las diligencias de inspección.• Rendición de cuentas a la ciudadanía.• Plan anticorrupción y atención al ciudadano.• Obtención de bases de datos.

	Misión / Visión	Objetivo Estratégico	Planes de acción / Estrategias
Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (Fiducolindex)	<p>Misión: Ser la entidad que presta soluciones fiduciarias para el sector comercial, industria y turismo, alineada con las políticas de desarrollo productivo del país, generando alto impacto y valor en todos los negocios a todos los grupos de interés.</p> <p>Visión: Ser la fiduciaria líder en la administración de los activos del sector comercial, industria y turismo, generando soluciones que promueven su competitividad, alineada con las políticas de desarrollo productivo del país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ser el socio estratégico del país en el diseño de las soluciones fiduciarias de alto impacto y valor para los actores del sector comercio, industria y turismo y del sector público en general. • Aprovechar todas las ventajas del conglomerado Bancóldex para ofrecer una propuesta de valor robusta y ampliada que atienda eficazmente las necesidades de sus clientes. • Desarrollar operaciones altamente eficientes para incrementar la productividad y la competitividad de la entidad. • Contar con un equipo humano altamente motivado, comprometido y competente dispuesto a prestar un servicio único y de alta calidad. 	No se encontró plan de acciones o estratégico en la página web.
Propaís	<p>Misión: Propaís busca el desarrollo de las micro y pequeñas empresas mediante un trabajo estratégico, realizado en conjunto entre actores públicos y privados.</p> <p>No se encontró Visión en la página web.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actuar como intermediario entre el sector público y privado para desarrollar programas de fomento y desarrollo de las micro y pequeñas empresas. • Presentar propuestas de política ante las instancias públicas. • Canalizar recursos del presupuesto nacional, de cooperación internacional o privados, para apoyar la prestación de servicios. • Promover ferias, foros y demás eventos para difundir y promocionar los temas relacionados con la microempresa. • Cofinanciar publicaciones así como crear y otorgar premios y estímulos que promuevan el desarrollo. • Apoyar acciones de gobierno dirigidas a fortalecer el tejido empresarial y la competitividad de las regiones. 	No se encontró plan de acciones o estratégico en la página web.

Programa de Transformación Productiva (PTP)	Misión / Visión	Objetivo Estratégico	Planes de acción / Estrategias
<p data-bbox="151 105 319 1506"> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="151 105 319 1506">Misión: Diseñar e implementar instrumentos que mejoren la productividad y la competitividad de las empresas que hacen parte de las cadenas priorizadas, para incrementar y sofisticar la oferta exportable. <li data-bbox="151 105 319 1506">Visión: En 2025 el PTP será pionero en Latinoamérica debido a su intervención en la dinamización de la productividad y la competitividad del sector empresarial colombiano. </p>	<p data-bbox="319 105 610 1506"> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="319 105 610 1506">Implementación de estrategias público-privadas y el aprovechamiento de ventajas comparativas para la mejora en productividad y competitividad de sectores claves para el desarrollo del país. <li data-bbox="319 105 610 1506">Transformar la industria colombiana e impulsar el desarrollo de las empresas de sectores productivos y estratégicos de la economía nacional para que compitan y crezcan. <li data-bbox="319 105 610 1506">Materiarizar la política de desarrollo productivo (Compes 3866). <li data-bbox="319 105 610 1506">Analizar las apuestas productivas desde la demanda nacional e internacional, sus ventajas comparativas y su potencial para potencializar el aumento, la diversificación y la sofisticación del proceso productivo. </p>	<p data-bbox="610 105 980 1506"> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="610 105 980 1506">Lograr el máximo potencial de los empresarios y emprendedores a través de la prestación de servicios especializados y de la implementación de estrategias de financiación por parte de Innpulsa, partiendo del entendimiento integral del producto o negocio. <li data-bbox="610 105 980 1506">Incidir en la mentalidad y cultura colombiana transformando barreras mentales y culturales que enfrenta el desarrollo creativo de las personas, que obstaculizan el emprendimiento, la productividad y la innovación. <li data-bbox="610 105 980 1506">Trabajar por el crecimiento rentable y sostenido de las empresas desde el área de desarrollo empresarial. </p>	<p data-bbox="106 105 151 1506"> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="106 105 151 1506">Aplicación de modelos y herramientas de gestión de la productividad con el fin de que el tejido empresarial supere problemáticas tales como: alto consumo de energía, mala calidad en la oferta, falta de cultura exportadora, falta de conocimiento en el manejo del recurso humano y la poca apropiación de las TIC dentro de los procesos productivos. <li data-bbox="106 105 151 1506">Fortalecer las mypimes para que provean productos y servicios de la mejor calidad. <li data-bbox="106 105 151 1506">Apoyar a las empresas en adecuación internacional para que el producto logre las certificaciones exigidas por los mercados internacionales. <li data-bbox="106 105 151 1506">Transmitir conocimiento sobre la productividad al tejido empresarial. </p>
<p data-bbox="106 105 319 1506"> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="106 105 319 1506">Misión: Promover el emprendimiento, la innovación y la productividad como ejes para el desarrollo empresarial y la competitividad de Colombia, con el ánimo de forjar empresas innovadoras y productivas. <li data-bbox="106 105 319 1506">Visión: Para el 2025 Innpulsa pretende que Colombia esté dentro de las tres economías latinoamericanas más innovadoras y para el 2032 una de las más competitivas de América Latina </p>	<p data-bbox="319 105 610 1506"> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="319 105 610 1506">Organizar el festival de emprendimiento “Héroes Fest”, el cual es el primer festival de emprendimiento e innovación. <li data-bbox="319 105 610 1506">Crear iniciativas como “emprendetón”, para conectar, sensibilizar e inspirar a los participantes, brindándoles experiencias que les facilitarán vivir las etapas del emprendimiento. <li data-bbox="319 105 610 1506">Coordinar la estrategia nacional de fomento a la protección de invenciones. </p>	<p data-bbox="610 105 980 1506"> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="610 105 980 1506">Organizar el festival de emprendimiento “Héroes Fest”, el cual es el primer festival de emprendimiento e innovación. <li data-bbox="610 105 980 1506">Crear iniciativas como “emprendetón”, para conectar, sensibilizar e inspirar a los participantes, brindándoles experiencias que les facilitarán vivir las etapas del emprendimiento. <li data-bbox="610 105 980 1506">Coordinar la estrategia nacional de fomento a la protección de invenciones. </p>	<p data-bbox="106 105 151 1506"> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="106 105 151 1506">Organizar el festival de emprendimiento “Héroes Fest”, el cual es el primer festival de emprendimiento e innovación. <li data-bbox="106 105 151 1506">Crear iniciativas como “emprendetón”, para conectar, sensibilizar e inspirar a los participantes, brindándoles experiencias que les facilitarán vivir las etapas del emprendimiento. <li data-bbox="106 105 151 1506">Coordinar la estrategia nacional de fomento a la protección de invenciones. </p>

	Misión / Visión	Objetivo Estratégico	Planes de acción / Estrategias
Fondo Nacional del Turismo (Fontur)	<p data-bbox="193 300 535 829">Misión: Recaudar, administrar y ejecutar los recursos fiscales y parafiscales del sector turismo. Fontur ayuda al sector turismo al cumplimiento de la meta direccionada a la generación de 300 mil nuevos empleos y US 6.000 millones de divisas, ejecutando la política de turismo que posicionará a Colombia como destino turístico sostenible, reconocido por su oferta multicultural y megadiversa.</p> <p data-bbox="496 769 535 829">No se encontró Visión en la página web.</p>	<ul data-bbox="193 829 717 927" style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la competitividad turística. • Prevención del turismo ESCNNA. • Fortalecimiento de la promoción turística. • Administración de bienes e infraestructura turística. • Gestión del recaudo de la contribución parafiscal. 	<ul data-bbox="193 1112 971 1505" style="list-style-type: none"> • Promoción del turismo nacional. • Desarrollo de regiones de turismo, paz y convivencia. • Establecer la red turística de pueblos y patrimonio. • Crear los corredores de Ciénega, Santa Marta, Salamanca y Tayrona. • Apoyar el clúster Melgar-Girardot-Honda.

La información contenida en esta tabla fue tomada de los Planes Estratégicos Institucionales 2014-2018, la cual se halla en las páginas web de cada una de las entidades referenciadas.

Planeación estratégica sectorial del Ministerio de Cultura 2015-2018

El Ministerio de Cultura tiene como objetivos (Figura 4) formular, coordinar, ejecutar y controlar la política pública en el sector cultura; es decir, establecer las políticas del Estado en todas las actividades que envuelven las artes escénicas, musicales, cinematográficas y patrimoniales. Con ese propósito, para el 2014-2018 establece las siguientes líneas estratégicas:

- Impulsar la lectura y la escritura a partir del programa “Leer es mi cuento”.
- Fortalecer y conservar el patrimonio cultural y la infraestructura cultural.
- Empezar en el sector cultural más oportunidades que generen un mayor desarrollo.
- Fortalecer los procesos musicales para la convivencia y la reconciliación.
- Valorar el patrimonio cultural para el fortalecimiento de la memoria y las identidades.
- Fortalecer el sector cinematográfico.
- Apoyar proyectos de interés público que desarrollen procesos artísticos y culturales.

Misión: Formular, coordinar e implementar la política pública cultural del Estado para estimular e impulsar el desarrollo de procesos, proyectos y actividades culturales y artísticas que reconozcan la diversidad y promuevan la valoración y protección del patrimonio cultural de la nación.

Visión: Se espera que para el 2018 el Ministerio sea reconocido por la contribución al desarrollo social, económico y educativo del país mediante la formulación de políticas culturales que promuevan la equidad y la inclusión como valores capaces de garantizar el pluralismo, la libertad y la democracia.

Figura 4. Componentes de la PE Ministerio de Cultura.
Plan Estratégico 2015-2018 Mincultura.

El Ministerio de Cultura cuenta con una compleja estructuración de planes de acción, principalmente por la cantidad de acciones y productos que debe emprender para cumplir con las líneas estratégicas trazadas.



En la primera línea estratégica, el MinCultura define como resultado estratégico aumentar el promedio de lectura de la población colombiana a través de poner en marcha acciones como: crear contenidos culturales que incentiven la lectura especialmente en niños, niñas y adolescentes; incrementar la oferta pública de libros e incrementar el nivel de personas y la formación del personal que trabaja directamente con la atención integral a niños y niñas menores de 6 años; todas estas acciones se acompañan del impulso de estrategias para el uso creativo de las TIC y la ampliación de la conectividad de la Red Nacional de Bibliotecas. En la segunda línea estratégica, el Ministerio tiene como objetivo aumentar y mejorar los espacios culturales priorizando las bibliotecas públicas, para esto se plantean en el plan acciones tales como la construcción y dotación de infraestructura cultural, el impulso a las obras de intervención a bienes de interés cultural y la adecuación y rehabilitación de las salas de danza. Por otra parte, la tercera y la cuarta líneas de acción proponen la formalización de las organizaciones culturales a través de impulsar mecanismos de financiación para la puesta en marcha de los emprendimientos culturales, y estrategias de circulación de bienes y servicios culturales junto con el aumento de la formación musical para niños, niñas y jóvenes.

Finalmente, se proponen acciones encaminadas a la conservación, sostenibilidad y preservación del patrimonio cultural, para lo cual se promoverá la formulación de planes especiales de manejo, protección y salvaguardia, en los cuales se proponen las acciones y acuerdos con las administraciones locales, territoriales y nacionales para el cuidado y protección del patrimonio establecidos en la cuarta línea estratégica. Por último, el Mincultura propone una última línea estratégica encaminada al fortalecimiento de las empresas del sector cinematográfico.

La lucha entre el manual y lo posible

Seguir todos los pasos que supone una planificación operativa “de manual” requiere tiempo, recursos y un equipo de personas. Y concretar un proceso estratégico con nuevos objetivos, procesos y/o resultados precisa de cierto esmero. La planificación operativa, en algunas ocasiones (y la estratégica casi siempre), tiene poco sentido sin la participación ciudadana, lo cual implica trabajos de cierta duración. En suma, se trata de un trabajo largo y laborioso que, si se dispone de recursos, conviene encarar en toda su extensión y precisión.



Por otro lado, en muchos casos los órganos públicos de menor jerarquía centran su planificación anual en torno al presupuesto y con un criterio incremental. En lo demás, buena parte de las decisiones se toman intuitivamente. En esas instituciones públicas (muy pegadas a los ciudadanos y sus demandas), parece conveniente dedicar, al menos, una persona a estas labores, quien debe conocer todo lo relativo a la planificación y, dentro de ella, técnicas sencillas y no muy costosas que permitan hacerse una idea de la situación (diagnóstico) y empezar a tomar decisiones en un tiempo relativamente corto. Lo ideal sería ser capaces de poner en marcha un ciclo de diagnóstico–acción–aprendizaje ante determinada problemática que se repita, que concatene acciones cada vez más perfeccionadas. Y ello aun suponiendo una nueva problemática. ¿Es posible hacer eso con poco personal y en dos meses máximo?

Los manuales de planificación

Según el manual que se consulte, el proceso de planificación (estratégica u operativa) puede tener fases distintas o planteadas de modo diferente. Planificar supone un encadenamiento de acciones que se pueden simplificar en: recopilar antecedentes y estudiarlos, analizar la situación actual (por medio de la matriz DAFO o DOFA) y, especialmente, los cambios que haya habido. Con esos datos se hacen proyecciones sobre el entorno y la organización, se analizan esos futuros posibles y se elige uno. De acuerdo con la elección se enuncian las necesidades que conlleva, se planifican los recursos y la organización, se determina la estrategia y se procede a la implementación y el control de lo actuado. Además, según se trate de planificar lo operativo o lo estratégico, las etapas del proceso pueden ser muy distintas. En la Tabla 2 se ha esquematizado lo que señalan los manuales 42 (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015) y 69 (Armijo, 2011) de la CEPAL sobre planificación de proyectos y programas y planificación estratégica. La Tabla ofrece una descripción detallada de las etapas del proceso de planificación por una parte y, por la otra, presenta claramente los componentes de este mismo proceso, basándose principalmente en la información sugerida en los referidos manuales.

Tabla 2.
Procesos de planificación

CEPAL. Manual n.º 42	CEPAL. Manual n.º 69
ETAPAS DEL PROCESO	COMPONENTES DEL PROCESO
A. Identificación y valoración de actividades	A. Misión
B. Preparación del diseño de proyectos	1. Redacción de la misión
C. Valoración del diseño de proyectos	2. Aspectos prácticos para la formulación de la misión
D. Implementación de proyectos	
E. Evaluación de progreso y desempeño.	3. Vínculo entre misión institucional y misión de los programas o entidades dependientes
ELEMENTOS QUE COMPONEN LAS DIFERENTES ETAPAS (y actividades)	4. Definir productos y usuarios
1. Identificación del problema y alternativas de solución	B. Visión. 1. Redacción de la visión.
1.a. Análisis de involucrados <ul style="list-style-type: none"> • Identificarlos • Clasificarlos • Posicionarlos y caracterizarlos • Identificación, análisis y selección 	C. Objetivos estratégicos. 1. Pasos para la definición de los objetivos estratégicos. 2. Análisis de los aspectos internos de la entidad y externos a ella (DAFO).
1.b. Análisis de problemas <ul style="list-style-type: none"> • Definir el problema central. • Graficar el árbol de efectos • Graficar el árbol de causas. • Graficar el árbol de problemas 	3. Redacción de los objetivos estratégicos. 4. Los objetivos estratégicos en el proceso de planificación estratégica. 5. Niveles de toma de decisión y vínculos entre los objetivos estratégicos sectoriales, institucionales de los programas o entidades
1.c. Análisis de objetivos <ul style="list-style-type: none"> • Graficar el árbol de medios y fines. • Validar el árbol de medios y fines. 	6. Estrategias y planes de acción. 7. Establecimiento de estrategias y planes de acción.
1.d. Análisis/identificación de alternativas de solución al problema <ul style="list-style-type: none"> • Identificar acciones. • Postulación de alternativas • Seleccionar la estrategia óptima. 	8. Planes de acción.
1.e. Selección de alternativa óptima.	
1.f. Estructura analítica del proyecto	

2. Matriz de Marco Lógico, con:

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Hipótesis/supuestos
1. Fin			
2. Propósito			
3. Resultados			
4. Actividades			

3. Técnicas para medir resultados

1. Objetivos

2. Indicadores

3. Medios de verificación

4. Supuestos

Indicadores de desempeño

1. Construcción de indicadores.

+ 10 pasos básicos

Monitoreo y evaluación

Elaboración propia a partir de Ortigón, Pacheco y Prieto (2015) y Armijo (2011).

Lo que se puede hacer y obtener (y lo que no)

Ejecutar lo posible presupone que no se hace “todo”, o al menos no en la cantidad y/o la intensidad que en puridad se debiera. No implica dejar de lado esas cuestiones ni proceder sin rigor. Y eso es lo que aquí planteamos.

Comenzando por el final: un caso práctico

Se exponen a continuación los puntos más significados de un trabajo realizado en un barrio de una ciudad de Latinoamérica en el año 2016. Sobre él se darán explicaciones acerca de un modo de definir los problemas y sus relaciones.

Fase 1

En el Barrio FB se seleccionó a una docena de participantes a los que se les planteó la siguiente cuestión: *¿Señale usted cuáles son los problemas de todo tipo que afectan al Barrio FB?* Las ideas fueron aportadas de modo individual por escrito. Cada idea debían escribirla en un Post-it. Tras la puesta en común de todas, los vecinos discutieron el modo de compendiar una o varias ideas individuales (hubo 86) bajo un concepto más general que las agrupara por temas diferentes. Los conceptos síntesis (problemas)



que finalmente quedaron fueron 19 (descripción de los problemas). Se procedió a su votación individual. Los votos (percepción grupal directa) permiten dar un primer orden de importancia (organización de los problemas). Pero, equilibrando los votos con el número de participantes que han advertido que existe “ese” problema, se obtiene una noción más matizada (percepción grupal ponderada). El resultado de esas dos fases del trabajo se muestra en la Tabla 3. En ella puede verse que los problemas se han jerarquizado, cualificando su importancia así: máxima o suma importancia (MI), bastante importante (BI), importante (I), importancia media (IM), poca (P) y sin o carente de importancia (SI).

Con la información recogida en la Tabla 3 podemos analizar que:

- El problema A (los *Centros de Salud*), que en la visión inicial se muestra como de bastante importancia (BI), lo que en realidad están indicando las/os participantes –al ser ponderado– es que se trata de algo verdaderamente grave (MI, máxima importancia).
- El (B), *transporte público*, y el (C), *alto índice de desempleo*, han “descendido” del 2.º y 3.º puestos al 4.º y 5.º, pero ambos se mantienen como problemas importantes (I).



Tabla 3.
Percepción grupal de los problemas (directa y ponderada)

CONCEPTOS SÍNTESIS	Letra	Votos	CUALIFICACIÓN	Letra	Ponderación	CUALIFICACIÓN
Descripción de los problemas						
Centros de Salud: mala atención... (1)	A	39	BI	D	21	MI
Transporte público ineficiente e insuficiente	() B	27		I () E	12	
Alto índice de desempleo en el barrio	C	26		R	11	BI
Falta fortalecer org. barriales para enfrentar la nueva problemática	D	26		E C	10	
Falta un sistema de empleo en domicilio	() E	25	I	C () B	7	
Falta capacitación de los maestros	F	19		T	7	I
Falta infraestructura de recreación	G	19		A	7	
Incremento del microtráfico de drogas	H	17			6	
Falta infraestructura educativa	I	13	IM		4	
Condiciones socioeconómicas que favorecen la delincuencia	J	11			3	IM
Falta personal policial	K	11		P	2	
Mala prestación de servicios públicos	L	10		O	2	
Falta servicio de atención permanente (en salud)	M	9		N	2	
Falta organizar un sistema de cupos para los estudiantes (2)	N	9	PI	D	2	
Falta educación sexual permanente para adolescentes	Ñ	8		E	1	PI
Falta apoyo a microempresas	O	8		R	1	
Falta pericia de agentes de tránsito	P	7		A	1	
Pérdida de valores	Q	5		D	1	
Falta infraestructura vial	R	1	SI	A	0	SI
TOTAL....		290			100	

NOTAS: (1) El enunciado completo es: mala atención, falta personal y equipamiento, insuficiente infraestructura. (2) El enunciado completo definido por los participantes fue: Falta organizar un sistema de cupos que no disperse a estudiantes de una misma familia.

Elaboración propia, a partir de resultados del trabajo de campo.

- Los problemas D y E (*falta fortalecer organizaciones barriales y falta un sistema de empleo en domicilio*) han “ascendido” de I (importantes) a BI (bastante importantes) desde la percepción directa a la ponderada.
- Los demás problemas conservan su importancia relativa.

Es de resaltar que entre los problemas descritos aparece algo significativo en el problema D: “*para enfrentar la nueva problemática*”. Solo con que el grupo de participantes se haga colectivamente consciente de que se está en una “nueva” situación (...) es ya un paso importante. En esta fase del trabajo hay un par más de percepciones “algo distintas” a las dos anteriores (que no detallamos), las cuales nos permiten:

- Analizar –posteriormente– lo anotado por los participantes en las hojas que se les facilita al principio, para que pongan sus ideas antes de que las concreten y pasen a los Post-it. Porque se ha constatado que hay ideas que no trasladan a los Post-it (p. e. problemas del barrio que les avergüenza manifestar).
- Conocer el orden que individualmente conceden a las ideas que anotan en los Post-it (al efecto se les indica que una vez escritas las valoren numerándolas sucesivamente). Esta es la percepción que tienen individualmente, pero no puesta en común. Se obtiene en función del número de ideas (Post-it) que engloba cada problema y del valor concedido por el participante a cada idea.

Fase 2

Comienza con una previa exposición y diálogo sobre “todas” las percepciones que los/las participantes tuvieron en la fase anterior. Después se dividió a los participantes en grupos de trabajo para que dilucidaran el grado de influencia que cada problema ejercía sobre todos los demás. Debían acordar si ponían un:

- (0) Cuando el problema no ejerce influencia sobre otro.
- (1) Tiene alguna influencia.
- (2) Ejerce un grado medio de influencia.
- (3) Por sí solo influye mucho sobre otro problema o lo determina.

La diagonal de la matriz son ceros, dado que un problema no ejerce influencia directa sobre sí mismo (pero sí indirecta, punto que aquí no se trata). Las discrepancias entre grupos de trabajo sobre el nivel de influencia de los problemas tenían que discutir las hasta llegar a un acuerdo. Así se obtuvo la Figura 5. Los números indican (de izquierda a

derecha) el nivel de influencia que cada problema ejerce sobre los demás. Leído verticalmente (arriba-abajo), es el grado de influencia que cada problema recibe de todos los demás. En la columna final derecha está la suma de toda la *influencia transmitida* por cada problema. La última fila es el total de influencia recibida por cada problema.

El conjunto constituye lo que se denomina *matriz de dependencia/motricidad* de los problemas. Pues bien, los valores totales de la dependencia o influencia recibida [Eje Y] y los de la motricidad o influencia transmitida [Eje X] nos permiten ubicar en un eje de coordenadas cada problema y visualizar gráficamente su importancia relativa.

		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	Ñ	O	P	Q	R	SU	M	A	
	A	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	3	3	0	0	0	2	0	13	I		
P	B	0	0	0	2	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	3	0	1	0	10	N		
	C	3	0	0	2	3	0	3	2	3	2	3	1	1	2	0	2	0	2	3	32	F	T	
R	D	0	2	2	0	0	0	0	3	0	3	0	0	0	0	0	3	0	1	0	14	L	R	
	E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	2	7	U	A	
O	F	0	0	0	2	0	0	0	2	2	1	0	2	2	0	0	0	0	2	0	13	E	N	
	G	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	6	N	S	
B	H	0	2	0	2	0	0	0	0	2	3	2	2	0	0	0	0	0	2	0	15	C	M	
	I	0	0	0	2	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	7	I	I	
L	J	0	2	0	3	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	11	A	T	
	K	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4		I	
E	L	3	2	0	1	3	2	3	3	3	2	2	0	2	0	2	3	2	2	3	38		D	
	M	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	6		A	
M	N	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	6	E		
	Ñ	0	0	0	2	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7	j			
A	O	0	3	2	3	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	e		
	P	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3			
S	Q	0	0	2	1	0	2	0	3	0	3	0	3	3	0	0	2	2	0	0	21	Y		
	R	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2			
SU	MA	10	11	6	22	11	4	6	27	12	22	7	20	14	5	4	13	4	20	9				
		I	N	F	L	U	E	N	C	I	A				E	j	e		X					
		R							E	C	I	B	I	D	A									

Figura 5. Matriz dependencia/motricidad. Nivel de influencia directa entre los problemas. Elaboración propia, a partir de resultados del trabajo de campo.

La Figura 6 nos aporta una mirada distinta y complementaria a la percepción grupal inicial de los problemas. Ahora lo que se tiene es cómo se influyen “internamente” entre ellos (es decir, cómo su interconexión ayuda al mantenimiento –quizás realimentación– de la problemática). Se obtienen así otros criterios útiles a la hora de tomar decisiones para enfrentarla.

Al analizar la Figura 6 observamos que hay problemas:

- Motrices: (C), *la debilidad de las organizaciones barriales.*
- De enlace: (L y Q), *la mala prestación de servicios públicos y la pérdida de valores.*
- Dependientes: (D, H y J), *el alto índice de desempleo, el incremento del microtráfico de drogas y las condiciones socioeconómicas que favorecen la delincuencia.*
- Poco significativos: todos los demás, entre los que están A, B y E, que sí tienen importancia significativa según la percepción grupal inicial de los participantes.

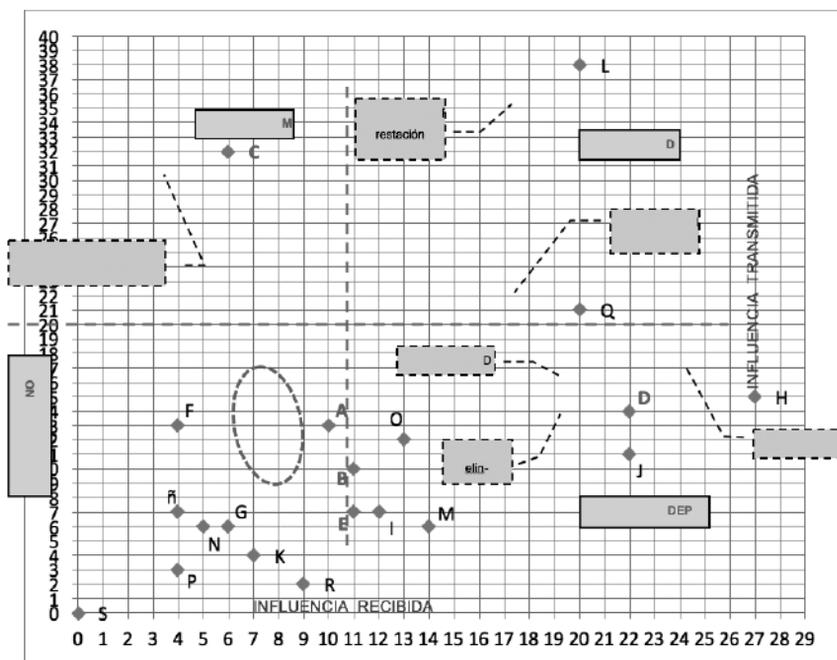


Figura 6. Dependencia-motricidad de los problemas.

Elaboración propia, a partir de los resultados del trabajo de campo.

Se reitera que los problemas “no significativos” no es que carezcan de importancia para los vecinos del barrio, pero su importancia es menor, si lo que consideramos es hasta qué punto mantienen o realimentan la problemática.

Fase 3

De las 361 ideas posibles, hay 257 no-relaciones (grado de influencia 0) y 104 relaciones (grados de influencia 1, 2 o 3) entre los problemas. Se representan mediante flechas de simple o doble dirección, como se señala en la Tabla 4.

Tabla 4.

Representación gráfica de la compleja red de influencias cruzadas entre todos los problemas definidos

Grado o nivel		De influencia
Nivel	De un problema sobre otro	Mutuo (entre dos problemas)
1	----->	<----->
2	————>	<————>
3	————>	<————>

Elaboración propia, 2017.

La Figura 7 nos muestra que (salvo cuando hay un factor emergente que genera una concatenación de efectos nuevos sobre una problemática), en lo que podría denominarse “lo habitual” de una sociedad u organización, no hay causas y efectos “puros” sino una complicada madeja de problemas interconectados con un grado diverso de mutua afectación. Cada problema, que hoy es más causa que efecto, con el devenir humano (que se expresa en las relaciones políticas, sociales [incluye valores, religiones y otros factores] y económicas) puede ser lo inverso, transcurrido un cierto tiempo.



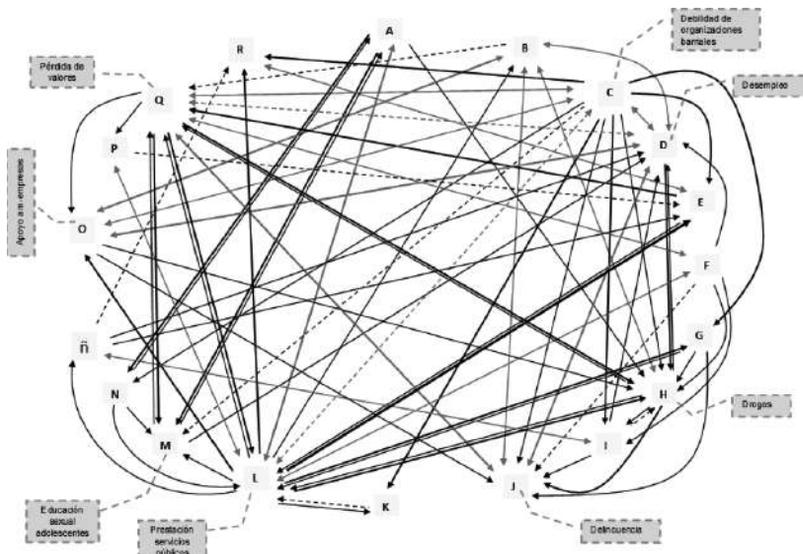


Figura 7. Estructura interna de los problemas: La relación entre los problemas. Elaboración propia, según resultados del trabajo de campo.

Este es el campo de juego del gestor público que debe analizar eso que llaman “la realidad”, actuar en consecuencia y obtener resultados tangibles (preferentemente en pro del bien común).

Fase 4

En esta etapa los participantes aportan soluciones para enfrentar los problemas. De esta fase, la cual no se trata, solamente comentar que el estudio pormenorizado de las soluciones en ocasiones remite a problemas no enunciados o a poder detallarlos con mayor precisión. Las soluciones, por tanto, son otra forma de definir mejor los problemas; además de iniciar la definición de posibles líneas de acción.

Criterios para hacer

El caso descrito en el apartado anterior permite al directivo público (o a quienes le asesoran internamente o desde el exterior de la organización) alcanzar “suficiente” conocimiento como para tomar decisiones y comenzar a actuar. Este modo de trabajar se basa en los siguientes criterios:



- El estudio de la situación (diagnóstico) *se centra en el análisis de los problemas*. Ponerse en la posibilidad de tomar buenas decisiones desde el principio implica, siempre, comenzar por definir bien “la problemática”³ y su lógica interna.
- Utilizar como *f fuente de información principal* (no única) el capital más valioso de la (su) organización y del entorno en el que actúa: *la inteligencia de las personas*. Muchas están dispuestas a colaborar, y muchas no piden nada a cambio.
- *Seleccionar a las personas adecuadas* para el diagnóstico de la situación o el estudio de la problemática. Deben ser aquellas afectadas o implicadas de algún modo en “el problema” detectado. Estas personas pertenecen: a) al entorno social en el que la entidad pública presta sus servicios; b) a la organización pública. En cualquier caso, conviene elegir a “actores críticos” tanto en el ámbito organizativo como en el social, aunque no únicamente, dado que puede haber cierto contraste entre la percepción de “representantes” y “representados” (especialmente si no son afiliados a esa/s organización/es). Y es interesante conocer las diferencias llegado el momento de hacer el diagnóstico de la situación.

Utilizar una técnica participativa estructurada, precisa. En ella resulta muy adecuado que queden escritas todas las ideas aportadas. Al efecto son especialmente útiles:

- La Técnica de Grupo Nominal o TGN (presencial, más productiva, porque las/os participantes reciben más información y criterios de los otros participantes, más costosa, con mayor utilidad posterior por la interacción entre los participantes) parece la más recomendable.
- La Técnica DELPHI (a distancia, más económica) presenta el problema de que quienes agrupan las ideas son los miembros del equipo de trabajo (que pueden no ser sensibles a determinados factores o a su interpretación).

Planificar (lo habitual o estratégicamente) sin considerar las “dos caras de la moneda” (la organización prestataria y los ciudadanos que reciben los servicios, aparte de otros que son afectados) puede llevar –¿quizás lleva en muchos casos?– a resultados no deseados.

³ Se emplearán como sinónimos los términos problemática, necesidad organizativa o “el problema” (general). En este último caso se pondrá entre comillas para diferenciarlo de los *problemas concretos*, que son los elementos constituyentes de “el problema”.

¿Qué puede obtenerse? ¿Qué puede malograrlo? ¿Qué aporta el facilitador/consultor?

Cualquiera que sea el tipo de problemática, con este procedimiento *puede conocerse u obtenerse*:

- La delimitación de los elementos componentes de la problemática (definición de los problemas concretos) y tener una noción de su importancia relativa (jerarquía de los problemas).
- Cómo se relacionan y realimentan los problemas; dicho de otro modo, se puede averiguar su lógica interna.
- Cuáles son las soluciones a los problemas. Además, el estudio de las soluciones permite concretar más los problemas que se definieron al comienzo del trabajo. A veces, incluso, las soluciones –versus problemas que enfrentan– hacen emerger problemáticas que inicialmente se pasaron por alto, o no se les dio la importancia debida.

Cualquier “madeja de problemas” puede clasificarse en dos grupos, a cada uno de los cuales corresponde un tipo diferente de planificación según tengan:

- Límites definidos; es decir, cuando es “un tema” ya conocido, del que hay documentación, organizaciones y personas que nos pueden aportar datos y experiencias de cómo lo enfrentaron. En este caso hablaremos de planes incrementales, planes de mejora o planificación “normal”. Y es así porque la planificación en este caso no se plantea cambiar objetivos, resultados o procesos.
- Límites no definidos, si en alguna medida es un problema nuevo; puede, incluso, que no se tengan antecedentes sobre él (en el caso del barrio FB las organizaciones barriales “descubrieron” que era una nueva problemática). Es en este caso cuando puede hablarse de estrategias, líneas de acción estratégicas o planes estratégicos, cuya finalidad es cambiar objetivos y/o resultados y/o procesos.

¿Qué más puede lograrse? Si se gestiona adecuadamente la participación y relación con los participantes se favorece una mejor gestión posterior, dado que:

- Al final de cada fase del diagnóstico los/las participantes perciben el resultado de su aportación y esfuerzo (motivación). En cada sesión de trabajo se expone con mayor precisión y profundidad lo obtenido en la anterior reunión. Así, en el proceso se genera una información única y consensuada, la cual recibirán todas/os tras cada fase (se atenúan

disensos posteriores). Dicha información se puede y debe difundir, no necesariamente en su totalidad, a otras personas o entidades que convenga tener informadas (legitimación en el entorno).

- Puede ser conveniente dar dicha información (hay que estudiar el tipo de difusión) a medios de comunicación plurales y de conocido prestigio, al ámbito académico, que sea objeto de artículos o entregarla a personajes señalados de la vida política y/o social que estén relacionados o interesados con el tema de algún modo (facilita recabar apoyos posteriores).
- La interacción entre los asistentes tiende a atenuar prejuicios sobre la problemática y las líneas de acción posibles (generar consenso).
- Se aminora la resistencia a los cambios necesarios y se facilita que muchos se orienten hacia un modo de acción requerido para la resolución de “esos” problemas (atenuar intereses sectoriales).
- La implementación de las acciones tropezará con menos inconvenientes (si las decisiones están en sintonía con lo acordado por todas/os).

¿Se puede fracasar? El proceso puede malograrse si:

- “El problema” se ha formulado de modo deficiente. Luego, si se dispone de tiempo conviene realizar un primer trabajo con un grupo piloto.
- No hay libertad de expresión; por presencia de autoridades que se imponen directa o soterradamente (a veces por excesivo prestigio).
- La percepción individual/grupal está distorsionada por tener los/las integrantes del grupo similar formación, nivel social, experiencia profesional, ideología u otros factores. Cuanto más compleja sea una problemática, más diversidad debe haber entre las participantes. Así aconteció en el trabajo antes descrito: hubo demasiados representantes de organizaciones barriales, lo cual introdujo un sesgo en el análisis. Y así se indicó en las conclusiones del trabajo.
- El facilitador de la técnica no controla la dinámica de trabajo y no deja claro que la aportación de todas/os es de igual rango (más allá de su nivel de estudios, trayectoria profesional, jerarquía o experiencia). Porque nunca se sabe de quién procederá “la idea clave” que ayude a enfrentar la problemática.
- Hay un modo de distorsión estructural y, por tanto, difícil –pero no imposible– de combatir. Tiene que ver con el modo de conocimiento que caracteriza cada época. La incorporación de unas pocas personas especialmente creativas (los no siempre queridos heterodoxos) puede facilitar que emerja algún “factor alternativo” que ayude a desarrollar una estrategia novedosa.



Finalmente, el facilitador del proceso tiene como responsabilidad principal la producción del máximo de ideas por los/as participantes. En segundo lugar, le corresponde la redacción del informe final con descripción de lo producido, sin distorsión alguna. Aparte, podrá aportar la/s idea/s que considere procedentes (señalándolo específicamente), la/s cual/es tendrá/n más valor si se refieren a aspectos que las/os participantes no han percibido o no han querido manifestar.

Reflexión final: con recursos escasos, más que planificación, planteamiento

Con respecto a la PE en Colombia se puede establecer –según la descripción hecha de misiones, visiones, objetivos y acciones estratégicas– que las tres organizaciones públicas estudiadas siguen todas las recomendaciones del Manual de PE, diseñado y aconsejado por la CEPAL. En casi todos se puede encontrar: visión, misión, objetivos estratégicos, productos, planes de acción y presupuestos.

Sin embargo, persisten muchas críticas respecto a la utilización de este tipo de herramientas tan lineales, principalmente por los retos que debe enfrentar el Estado. Hay una variedad amplia de aristas que afectan diversos ámbitos –la economía, el medio ambiente, la educación, la salud, el bienestar, el transporte, la planificación urbana, etc.–. En muchas ocasiones éstos han sobrepasado la capacidad de gestión de las organizaciones estatales encargadas de enfrentar los retos que esto exige. Es importante delimitar dónde y cuándo los modelos del sector privado, con elementos como los propuestos dentro de la PE (como el establecimiento de valores como la eficiencia, la eficacia y la productividad) se pueden aplicar en el sector público. Porque lo público responde a una serie de demandas colectivas que están por encima de obtener ganancias. Su labor debe estar encaminada a la protección de los ciudadanos (Stewart y Ranson, 1996).

El CLAD (2010, pp.4-7) establece que históricamente la gestión pública en América Latina ha estado enmarcada por varios aspectos negativos, como son: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización estatal, la fragilidad de la gestión pública en temas sociales, la centralización, la imitación de modelos extranjeros y la falta de procesos democráticos fuertes. No obstante, pese a la heterogeneidad entre países de la zona, se puede decir que se ha establecido en los últimos años una agenda global, con la cual no solo países latinoamericanos, sino también ibéricos, se comprometen a establecer elementos comunes en cuanto a la gestión de lo público. Entre estos objetivos comunes destacan la democratización y profesionalización de la gestión pública, la

implementación de las nuevas tecnologías y el impulso al *e-government*, la gestión de resultados orientados al desarrollo sostenible, el aumento de mecanismos de gobernanza y la PE.

En concreto, en este trabajo se ha esbozado parte del esfuerzo que supone realizar la planificación, sea estratégica o no. También se han aportado nociones sobre una propuesta para, al menos, iniciar la planificación con recursos escasos.

En muchas organizaciones públicas de menor categoría, con personas y recursos contados, sobrecarga de trabajo y demandas ciudadanas crecientes, la planificación operativa y estratégica es un deseo. A veces, además, una obligación impuesta por órganos superiores, la cual se cumple formalmente elaborando lo antes posible algún documento para “cubrir el expediente”.

Pero las necesidades sentidas por un barrio (el caso estudiado) requieren un conocimiento preciso de los problemas (Tabla 3) y su interconexión (Figura 8), para, al menos, no equivocarse desde el inicio a la hora de actuar. Hay que procurar disminuir la posibilidad de hipotecar recursos en una dirección errónea. Lo anterior requiere, al menos, una persona al frente de estas labores. Su formación en lo básico no es complicada (aquí se han mostrado algunas ideas al respecto) ni muy costosa, y la hay disponible en las universidades públicas y privadas.

Por otro lado, lo que, en realidad, se ha mostrado en estas líneas como técnica para definir (bien) problemas e ir tomando decisiones, más que planificar es tener un planteamiento estratégico. La idea principal es que el directivo público (y el analista que realiza este trabajo) debe llegar a una visión panorámica (realizada con rigor y en un tiempo corto). Ubicar oportunamente personas y recursos en tiempo y espacio es lo común a la planificación operativa y estratégica, pero eso no se ha tratado aquí.

Desarrollar un planteamiento estratégico implica proceder de una determinada forma⁴ buscando definir (mejor) los objetivos, las decisiones y acciones iniciales, y preparar las subsecuentes (la implementación). Para esto último, el tipo de acciones concatenadas que se proponen pueden:

⁴ Es interesante, y de aplicación a este caso, los cuatro significados que tiene el término *plantear* en el Diccionario de la RAE: proponer o exponer un problema o dificultad; enfocar la solución de un problema; tantear para procurar acertar; ejecutar una reforma.

- Adelantar consensos y disminuir la posibilidad de futuras divergencias.
- Generar un ambiente que impulse la cooperación entre actores sociales, políticos y de organizaciones públicas y privadas.
- Favorecer la asunción de responsabilidades por los diferentes actores implicados o afectados por las acciones que se van a desarrollar.
- Por último, mencionar que los/as participantes con responsabilidades (en las instituciones públicas o entidades privadas implicadas) van obteniendo nociones que les pueden ser de utilidad en relación con la problemática, su evolución y “su” toma de decisiones.

En suma, esta forma de operar no solo coadyuva a ahorrar tiempo y también a facilitar después la aplicación de los recursos, sino que es un modo de legitimación de la dirección de las organizaciones públicas frente a quienes en ellas trabajan y ante la ciudadanía. Es más, suponiendo que no se obtengan los resultados esperados, el decisor no se verá deslegitimado ante sus propios subordinados y los ciudadanos (si se ajustó a lo definido y acordado por todos en el diagnóstico). Infortunadamente, aún hay muchos directivos que piensan que planificación (más si es estratégica) es algo exclusivo de unos pocos técnicos y de quienes dirigen la organización.



Referencias

- Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público* (versión preliminar). ILPES/CEPAL Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el Sector Público*. CEPAL, Serie Manuales N.º 69. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana: CLAD.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2015). *Plan Estratégico Institucional 2015-2018*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia: DNP.
- Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico – SwissContact. (2017). *Guía para la Formulación de Proyectos Bajo el Enfoque del Marco Lógico*. Innpulsa Colombia, SwissContact. Recuperado de https://www.innpulsacolombia.com/sites/default/files/anexo_6_guia_para_formulacion_de_marco_logico.pdf
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia – Mincit. (2015). *Plan Estratégico Sectorial. Sector Comercio, Industria y Turismo 2015-2018*. Bogotá, Colombia: Mincit.
- Mintzberg, H., Quinn, J. y Ghoshal, S. (1999). *El proceso estratégico*. Madrid-España: Prentice Hall.
- Moyado, F. (2002). Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina, *GAPP*, (23), 135-154. DOI. 10.24965/gapp.vi23.303
- Ortegón, É., Pacheco, J. y Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL. Serie Manuales N.º 42. Santiago de Chile-Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.



Parsons, T. (1953). *La estructura de la acción social*. Madrid-España: Ediciones Guadarrama.

Stewart, J. y Ranson, S. (1996). La gestión en el ámbito público. En *Lecciones de Gestión Pública* (pp. 57-76), Madrid: MAP.

Para referenciar este capítulo:

Serrano, A. y Arranz, E. (2018). La Planificación Estratégica (PE) Institucional y Operativa. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 96-135). Colombia: Publicar-T.





Kendra Dominique Carrión Vivar

Licenciada en Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey - México, Máster en Administración de la ESC-Clermont - Francia, Máster en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales "FLACSO" - Ecuador; Doctorante en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana - México. Además de su trayectoria académica ha colaborado con la Unidad de Mediación y Diálogo de la Organización de los Estados Americanos (Washington, DC) y fungió como Coordinadora de la Unidad de Análisis Internacional de la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de Ecuador. Su investigación explora el rol de los organismos internacionales en procesos intraestatales (diálogos nacionales y retrocesos democráticos) en América Latina.
kdcarrionvivar@gmail.com



Alexandra Jima González

Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca - España, Máster en Administración Pública del London School of Economics and Political Science - Reino Unido, Licenciada en Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey - México. Profesora investigadora, Líder del Grupo de Investigación "Estudios Internacionales" e integrante de la Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín - Colombia.
alexandra.jima@tdea.edu.co



Miguel Paradela López

Licenciado en Derecho, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, MSc. en Ciencia Política, MSc. en Estudios Avanzados en Filosofía y Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca - España. Docente de tiempo completo y Coordinador de la Línea en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín - Colombia.
miguel.paradela@tdea.edu.co



The influence of alternative financial forums of cooperation in bolivia and ecuador. An analysis of south-south cooperation in the “pink tide” countries¹

Introduction

During the 1990s and the mid-2000s, Latin America experienced the consequences of the predatory lending policies derived from the previous decades under international financial institutions (IFIs) – specially the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF) (OECD, 2009). These lending dynamics generated an increasingly political opposition to the international economic organizations, thus providing the breeding ground for the emergence of the Pink Tide governments.

In this sense, the arrival of leftist and progressist leaders, such as Hugo Chávez in Venezuela, Evo Morales in Bolivia and Rafael Correa in Ecuador, implied the replacement of orthodox international funding mechanisms by new more equitable social systems. More specifically, this politicians proposed new logics of South-South Cooperation (SSC) –focused in the solidarity among developing countries– instead of the classic North-South Cooperation (NSC) model –more likely to be permeated by international political interference.

In this sense, numerous regional projects –i.e. *Banco del Sur*, UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), ALBA (*Alianza Bolivariana para los*

¹ This chapter complements the research article published in Revista Línea Sur “¿Lograr la libertad? La Influencia de los Foros Alternativos de Cooperación en Bolivia” (2016) https://issuu.com/revistalineasur/docs/ls_12_espa_ol_2017. More concretely, this chapter aims at comparing Ecuador and Bolivia in terms of its South-South Cooperation dynamics.

Pueblos de Nuestra América)– together with the assistance of new donor countries such as China and India, evidenced the aim of replacing NSC participation by SSC policies. Despite this effort, traditional financing continued playing a relevant role, evidencing that the Pink Tide countries were not able of effectively achieve this goal.

Taking the latter into consideration, the aim of this chapter is to continue with a previous article named “*¿Lograr la libertad? La Influencia de los Foros Alternativos de Cooperación en Bolivia*” (Carrión et al, 2017), published in *Línea Sur* Journal. More specifically, the following paper analyzes the dynamics of International Cooperation for Development (ICD) through the Constructivist Theory of International Relations. In addition, this chapter aims at studying the political and economic processes that led to the partial achievement of the SSC national and regional promotion in Bolivia and Ecuador and their partial independence from the traditional financing forums.

A framework for analyzing IFIs actions in the international arena

Contrary to mainstream International Relations theories (i.e. Realism), Constructivism surpasses the monolithic conception of the international arena and argues that actors, besides the State in the international system, do have agency, allowing for the analysis of actions of IFIs and their subsequent dynamics with sovereign states (Fierke, 2010, p.179; Ruggie, 1989; Zehfuss, 2002). IFIs are complex institutions that have a wider reach than national agents could potentially observe. Analyzing IFIs only throughout the theoretical considerations posed by national agents would create a biased picture in the understanding of these institutions (Onuf, 1998: 62). Hence, International Relations have developed specific tools to better understand International Governmental Organizations (IGOs) and their attributions in the international system.

IGOs have different functions within the international system and within national contexts. Barnett and Finnemore (2004), state that even if IGOs were initially created as mechanisms to tackle the intricacy of the international system, some of them execute various functions often performed by States (i.e. fostering economic growth, adapting to climate change, and defending human rights). In fact, some of these tasks are delegated by the States as IGOs have shown real capacity to accomplish these types of responsibilities. In this sense, IGOs have a central role in providing international public goods and fostering welfare on a wider perspective (Barnett & Finnemore, 2004, p.161).



Barnett and Finnemore (2004) confer IGOs two broad characteristics: authority and power, and mention that it is not possible to reduce IGOs to only tools used by States in order to provide key goods. In this sense, authority and power become relevant when analyzing IFI actions and their subsequent interaction with Latin American countries. When states place some of their duties in IGOs jurisdiction, IGOs become invested with authority and legitimacy derived from a social construction. In this sense, IGOs become powerful actors with authority only if other actors recognize the former as such (Barnett & Finnemore, 2004, pp.169-170).

IGOs are often considered as technocracies with high levels of expertise. These attributes make them act as “objective agents”, almost immune to national politics or specific agendas. In this sense, IGOs have become the maximum representative of human values, with the ability to foster an independent agenda centered on the defense of public goods (Barnett & Finnemore, 2004, p.174). Hence, by using their authority to make the world a better place to live, IGOs can exert two types of power: coercive and institutional.

IGOs have material capabilities such as money or weapons at their disposal which, in turn, directly influence state behavior; these material capabilities are a specific type of coercive power. The IMF, for example, can use its lending attribute to manipulate a specific country economic policy, or the UNHCHR can control refugee behavior by conditioning resources. Although the objectives of these organizations are far from the latter examples, they do have a capacity to exert influence: IGOs have the power to alter the behavior of several states in different scenarios regarding specific policies (Barnett & Finnemore, 2004, pp.175-177).

When IGOs have the capacity to influence State behavior indirectly, Institutional power which is parallel to the realist notion of *soft power*, can be observed. More specifically, through institutional power, an IGO can channel State behavior towards to or away from certain policy outcomes. When IGOs have the capacity to set an agenda within a topic of interest, they set the priorities of the discussion and even decide if a country is on the “right path”, hence their institutional power is key for understanding their relation with other actor in the international system (Barnett & Finnemore, 2004, pp.177-178).

Historically, Latin America has been ‘under the influence’ of the United States’ institutions. For example, organizations such as the Organization of American States (OAS) and the Inter-American Development Bank

(IADB), –created to foster unity and development among the states in the Americas– Demonstrate that the integrations projects within the continent have been led the united states, especially because the US has the power to exclude certain members or has directly intervened in domestic politics. Consequentially, when it comes to the financial arena, economic integration projects and the aid for development have been aligned to the US interests and political preferences, under an NSC model. Alternatively, the Bandung Conference (1955) specified that economic and technical cooperation between convened countries should be based on mutual interests and respect for sovereignty. With the turn to the left evidenced in Latin America during the last decades, these values were prioritized. In fact, the Pink Tide phenomena developed a range of initiatives aimed at integrating the region *sans* the United States, fostering a scheme of anti-hegemonic and sovereign solidarity.

The Bretton Woods system in Latin America and the emergence of alternative financial forums

Even before the end of the Second World War, the international community knew that in order to prevent the origin of a new war, the task of restructuring the Western economy would require huge amounts of money, a long-term financing system and economic stability (Urquidi, 1994). In that context, the IMF and the WB were created to improve the economic development of the international community and assist in the implementation of policies to foster social stability and raise living standards.

However, during the Cold War, which divided the world in two confronted spheres –capitalism and communism–, Latin America, because of its proximity to the United States, was considered a vital territory of dispute for both the United States and the URSS. The latter implied international interference in Latin American countries, throughout economic assistance, establishment of economic isolation or the promotion of military coups under the National Security Doctrine (Leal Buitrago, 2003).

During the 40s and 70s the US assistance to Latin American countries provided economic stability, but the commodities exportation dependence –especially oil and gas–, the implementation of the Import Substitution Industrialization system (ISI) and the 1970s oil world crisis, provoked a deep economic crisis. In that context, Latin America couldn't obtain international financing, as IMF required the implementation of neoliberal policies in order to



guarantee the international stability, including the privatization of public services and numerous public sector cuts. According to Marshall and Rochon (2009, p.185) “Latin America experienced the most widespread and deepest penetration of neoliberal economic policies of any region in the world”.

These neoliberal policies increased the poverty levels of Latin American countries –especially those of the middle-class–, and diminished their sovereignty, as countries were constrained to implement economic reforms in order to receive international funding (Marshall, 2010, p.84). As a result, radical left parties –often supported by indigenous movements– obtained several electoral victories in Brazil (*Partido dos Trabalhadores*), Argentina (*Partido Justicialista/Frente para la Victoria*), Venezuela (*Partido Socialista Unido de Venezuela-PSUV*), Ecuador (*Alianza PAIS*) and Bolivia (*Movimiento al Socialismo*). All these governments shared the following characteristics: the rejection to the implementation of neo-liberal policies, the reconstruction of the Welfare State and the implementation of social policies in benefit of the low-middle classes (Bengoa, 2000).

In addition, some Latin American countries boosted the creation of a horizontal alternative financing system sustained in a SSC scheme. In the words of Hugo Chavez, the development of new international organizations was a key element in the political and economic empowerment of Latin America to surpass US dependence (Emerson, 2009, p.28). One of the most relevant efforts in this goal was the Quito Declaration of 2007 that established the *Nueva Arquitectura Financiera Regional* (NAFR) with three main objectives: the creation of a new development and financing bank, the implementation of a regional compensation mechanism and the establishment of a monetary fund (Ugarteche, 2010, p.20). In this sense, there were numerous attempts to create and implement SSC systems: the *Banco del Sur*, the *Fondo Latinoamericano de Reservas*, the *Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos* and the *Sistema de Pagos en Monedas Locales*. Concerning the *Banco del Sur* –created by Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador, Paraguay, Uruguay, and Venezuela– it was conceived as a central bank which would work as a financing institution, lending money both to private and public agents (Marshall, 2010, p.85). More specifically, *Banco del Sur* had both financial and productive objectives: on the one hand, concerning financial goals, this Bank aimed at becoming an anticyclical agent, at protecting national sovereignty against speculative attacks, at controlling capital flight, at becoming a central bank for Latin American

countries; and, on the other hand, concerning productive goals, at promoting intraregional infrastructure development and at diminishing inequalities within States (Marshall and Rochon, 2009, p.189). However, the economic weakness of some member countries, the discussion about the leadership of the integration, the unwillingness of some governments to commit to economic reforms, the ideological polarization of the member States and the difficulties of getting the monetary financing, supposed a notorious delay and inability to achieve the objectives of *Banco del Sur* (Benzi et al, 2016).

Another attempt of developing alternative SSC mechanisms was the *ALBA – Tratado de Comercio de los Pueblos* (ALBA-TCP), created in 2004. This organization was born with the purpose of promoting the peaceful solutions of the conflicts among countries, the economic relations sustained on solidarity and mutual benefit; and the economic development of all Latin American countries. This alliance was adopted within the Pink Tide countries, as they showed a political agenda focused on redistributionist policies and on cross-national cooperation in social programs (Tockman, 2009, p.31). Nevertheless, its radical ideological nature avoided the further incorporation of more conservative countries, what eventually slowed its expansion in the rest of Latin America. In addition, The dependence of ALBA on Venezuela, its main defender, implied an important weakness when Venezuela entered in a political and economic crisis after Hugo Chavez's death.

The most relevant institution created by ALBA and directed by the *Banco del Alba* was the Regional Unitary Compensation System that established the *Sucre* as a common currency. Its main aim was the promotion of integration among the State members and the constitution of a new financing mechanism focused on the social development of the region. Therefore, despite not being a real common currency, *Sucre* was supposed to be a step further in the integration of Latin America and the reduction of the social problematics.

To sum up, after the arrival of the Pink Tide governments, Latin America has implemented several SSC mechanisms, which have increased the economic relationships and the internal financing within Latin American borders. However, the ideological background of this policies implied the reticence of numerous countries, avoiding a further expansion across the continent. In addition, the current legitimation crisis of the socialist governments –Brazil, Venezuela, Ecuador, Argentina (...)- has put doubts

on the middle–long term viability of the SSC system as a real competitor of the already established NSC paradigm.

Methodology

In an effort to complement the research article published by Carrión–Vivar, Jima–González, and Paradela–López (2016), the “Methodology” section specifies the approaches developed to study both Ecuador and Bolivia and points out some limitations of the study in order to better understand its reach.

The analysis for both countries takes into account the perspective of International Cooperation for Development recipients, which makes Ecuador and Bolivia suitable for the study (both countries are active recipients). Ecuador and Bolivia were chosen for the study within the logic of the Most Similar System Design for comparative studies: Ecuador and Bolivia share key commonalities (political, economic and demographic) and depict differences in variables such as Official Development Assistance (ODA) and SSC participation –which are the main interest of this analysis. In this study, ODA (% GNI)² is conceived as a proxy for the traditional IFI and NSC participation in Ecuador and Bolivia, this methodological consideration was applied because the ratio of aid to GNI is a measure of recipient country’s dependency on aid; for this reason, the observed increase in those ratios indicates changes in both the numerator (aid) and the denominator (GNI) (World Bank, 2007, p.351).

Briefly speaking, Bolivia and Ecuador belong to the Pink Tide wave in Latin America as both countries made a turn to the left: in 2005 Bolivia elected Evo Morales and in 2007 Ecuador elected Rafael Correa, both presidents adhere into their political programs the 21st Century Socialism ideology. The fact that Evo Morales won Bolivia’s election was an unprecedented fact as he is the first indigenous person to hold the presidency. His massive support and popularity rely on the work he made with the Coca Growers Federations of Cochabamba (*Confederación de Cocaleros del Trópico de Cochabamba*), where he became a prominent leader (Hollender, 2016, pp.51-53). Furthermore, Morales could attract the support of social

² Defined by the World Bank (2017a): “Net official development assistance (ODA) consists of disbursements of loans made on concessional terms (net of repayments of principal) and grants by official agencies of the members of the Development Assistance Committee (DAC), by multilateral institutions, and by non-DAC countries to promote economic development and welfare in countries and territories in the DAC list of ODA recipients. It includes loans with a grant element of at least 25 percent (calculated at a rate of discount of 10 percent)”.

movements, and intellectuals from the left, nationally and internationally mostly because his political program, aimed at the improvement of the most vulnerable social sectors.

In the case of Ecuador, Rafael Correa represents what Evo Morales in Bolivia. After his refusal to comply with the IMF's conditions on Ecuador's loans programmes when he was Minister of Finance, his political career took off and eventually won the presidency in 2007. From that moment on, Correa became a confrontational figure with the institutions blamed for the 'dark and sad neoliberal night', a term he uses to describe the consequences of the Washington Consensus policies on the Latin American region. Under Correa's leadership, Ecuador has been the main protagonist of his *Citizens' Revolution*, which has expanded social expenditure, privileged people over debt's payment and established strategic collaborations with other progressive governments such as Venezuela and Bolivia (Stanley, 2008, pp.13-16). The political figure of Correa as a newcomer with an academic background made him win the support of Ecuadorians, especially when he renegotiated an important amount of the country's international debt and expelled the WB representation office from Quito as a gesture of rejection to what he considered a systemic predatory practice.

On economic terms, both Ecuador and Bolivia are countries that rely heavily on natural resources (Revenue Watch, 2013). In this sense, energy-related income is very important for their economies. The most relevant sources for foreign exchange are oil and natural gas. Ecuador is highly dependent of its oil exports, where oil accounted for 56.5% of public sector proceeds in 2013 (Rodríguez García, 2014). In the Bolivian case, natural gas is the most relevant product: it provided an average of 42%-50% of government revenues, and 34% during the 1990s (Andersen and Meza, 2001). Bolivia is the major exporter of natural gas in South America, and faces key challenges as some studies have found that that "Bolivian domestic natural gas market would increase at an average annual rate of 6.6% up to 2030" (Chávez Rodríguez, et.al, 2016, p.717).

Finally, the two countries also evidence ethno-geographical similarities: both countries within their geographical divisions have a Highland region, mainly populated by indigenous Andean peoples. Ecuador has a high proportion of Kichwa-speaking communities, and Bolivia both Quechua- and Aymara-speaking communities (Lewis, 2013). Consequentially, both countries have strong indigenous movements, organized regionally and nationally. The analysis developed in this chapter puts emphasis on



the Evo Morales and Rafael Correa administrations and revises some key statistics from previous years in order to provide a more accurate perspective of the findings.

Limitations

One of the limitations of the study is the nature of the data used, specifically ODA data and ratio of aid to GNI data. First of all, “data on ODA is for aid-receiving countries and covers loans and grants from DAC member countries, multilateral organizations, and non-DAC donors” (Indexmundi, 2018). Nevertheless, ODA data does not reflect aid given to other developing countries by ODA recipient countries. Hence, some countries that are categorized as aid recipients are in fact ODA net donors, creating a problem for interpretation (World Bank, 2015a; 2015b).

The measure of ratio of aid to GNI is an indicator of recipient country’s dependency on aid. However, this indicator should be interpreted carefully in order to translate it to specific policy designs: As some countries have traditionally received considerable amounts of foreign aid, “the ratio of aid to GNI would reveal information both on a donor’s interests as well as a recipient’s needs” (World Bank, 2008, p.367).

A final caveat of the investigation is that for analyzing SSC there is not a systematic measure such as ODA (% GNI), and the case study investigates this variable in an exploratory fashion, relying on reports on SSC, newspapers and trustworthy statistics coming from national and international recognized bodies. Finally, it is relevant to mention that the data presented is from 2000-2016, and is limited to data availability from the sources used.

Bolivia: between SS and NS Cooperation

With the arrival of president Evo Morales, Bolivia openly rejected IFIs mechanisms and started to develop SSC financing organizations in order to shift towards that paradigm. However Morales’ Bolivia keeps maintaining an important dependence on IFIs and the rejection towards IFIs seems to be only rhetoric. The following analysis shows that there is a mismatch between Morales’ discourse and practice. This mismatch occurs due to the lag-on-time effect of the new financing mechanisms built under the SSC paradigm.



Bolivia is a low-middle income country and has historically relied on ODA. Bolivia is beneficiary of several development funds. Just fifteen years ago, the Andean country received a 12% net ODA (% GNI) and according to the latest statistics provided by the OECD, in 2014 it received 2.1% ODA (% GNI) together with negative net private flows (OECD, 2015).

Bolivia benefits from several agencies and bodies in terms of Cooperation for Development (see Table 1). Despite the change of paradigm that president Morales pretended to achieve, there is an important presence of NSC: items 1, 2 and 3 (International Cooperation and Financing for Multilateral Development, International Cooperation and Financing for Bilateral Development, United Nations System) pertain to that category. Even though, the so-called NSC has been portrayed as very interfering with Bolivia’s national sovereignty, the reality shows that it is still an important source for Bolivia (out of the four sources of Cooperation received by Bolivia only one belongs to the SSC paradigm).

Table 1.
Types of Cooperation received by Bolivia

Type of Cooperation	Donors: Main Organization(s)/Countries
1. International Cooperation and Financing for Multilateral Development	Inter-American Development Bank (IDB) World Bank (WB) Latin American Development Bank (CAF) Financial Fund for Cuenca del Plata Development Nordic Fund for Development OPEC Fund for International Development European Union Commission
2. International Cooperation and Financing for Bilateral Development	Germany, Belgium, France, Italy, Japan, China, South Korea, Denmark Canadian Agency for International Development Spanish Agency on International Cooperation for Development Swedish Agency for International Development Swiss Agency for Cooperation and Development



Type of Cooperation	Donors: Main Organization(s)/Countries
3.United Nations System	Cooperation Framework for Development International Fund for Agricultural Development United Nations' Fund for Children (UNICEF) United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) Food and Agriculture Organization (FAO) United Nations Development Programme (UNDP) Pan-American Health Organization World Food Programme (WFP) United Nations Fund for Population Activities (UNFPA)
4.Technical Cooperation among Developing Countries (South-South Cooperation)	Argentinian Fund for SSC and Triangular Cooperation Brazilian Agency for Cooperation Chilean Agency for International Cooperation Colombian Presidential Agency for International Cooperation Mexican Agency for Development Cooperation Uruguayan Agency for International Development

Ministerio de Planificación del Desarrollo (2015). Created by the authors.

Bolivia is one of the Latin American countries that has reduced its poverty the most. According to data from 2017, Evo Morales reduced poverty in Bolivia from 38% to 16% (Política y Medios, 2017). Simultaneously, it increased its GNI per capita from 1093 USD in 2005 to 3130 USD in 2017 (World Bank, 2017b). These improvements implied a very important change on NSC bodies' rules upon lending. For instance, since 2013 Bolivia is no longer eligible for certain funds coming from the WB as it is no longer considered a low-income country but a low-middle income country. In real terms, the latter means that Bolivia's improvement in GNI per capita and poverty reduction caused a decrease on the ODA it receives. According to the Report on South-South Cooperation in Ibero-America (SEGIB, 2015), El Salvador and Bolivia are the major receptors of horizontal South-South bilateral cooperation among 19 countries in Latin America. Health and education are the priority areas and most of the funds received –according to data from 2013– develop specific projects aimed at improving people's quality of life.

In 2013, there were 576 SS bilateral cooperation projects. El Salvador benefited from 80 projects, Bolivia from 50 and Ecuador from 47. SSC is horizontal, reciprocal and sovereign: 86.9% of the cooperation was originated under a *receiver request* dynamic, which means that countries that need help to develop a given project start the negotiation process. Under this SSC logic, power relations are conceived differently and try to foster more egalitarian relations between donors and receivers. Additionally, there has been a notorious change in the aims of the projects, for instance 35% of them had a ‘social nature’ emphasizing on health and education initiatives, while 29% were directed towards economic initiatives (SEGIB, 2015, pp.31-35). The nature of the latter projects show the preferences of the ‘Pink Tide’ phenomenon observed in the region, which, in theory, tries to place people’s well-being above other national goals (economic or political).

The latter analysis shows that the presence of SSC initiatives in Bolivia has been increasing. However, the relevance and dependence of the country on traditional forms of cooperation remains high. According to data retrieved from the OECD and the WB, the net ODA received as a % of GNI (Figure 1) reports an upward trend from 2000 to 2003, reaching the highest peak of the entire period studied in 2003 (12%). There is a decrease in the tendency that reaches 7% in 2005; and from 2005 to 2006 there is a slight increase that almost reaches 8%.

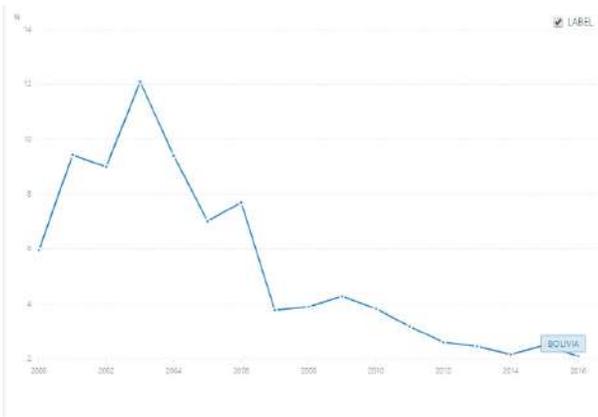


Figure 1. Net ODA received (% GNI) by Bolivia (2000-2016).³ World Bank Official Statistics Webpage (2015a, 2018a).

³ As stated in the “Methodology” section, although the study focuses of Morales’ administration, data since 2000 is included in order to provide the reader a wider perspective on the issue.

Net ODA (% GNI) shows a clear downward trend from 2006 to 2014. The improvement of living conditions and GNI per capita in Bolivia implied that it no longer qualifies as a priority ODA recipient, hence this section analysis should be performed with that caveat in mind. In this sense, the decrease of ODA received since 2009 is an indication that living conditions in Bolivia have improved, with government's policies having a special role in this change.

With the latter in mind, tracking the variations observed in the ODA received by Bolivia, and its apparent change of paradigm, requires a deep understanding of economic and political phenomena that have been occurring simultaneously. (1) The leadership of Morales resulted in the turn to the left of Bolivia's policies, (2) the intensity of the Eurozone crisis, and (3) the emergence of new organizations and players aligned under the SSC paradigm. By studying these processes in detail, it will be possible to know the current situation in Bolivia and try to foresee the viability of the new SSC paradigm.

Evo Morales' leadership

Given the adherence of Bolivia to the Pink Tide phenomenon in Latin America, Evo Morales' government was prone towards pro-SSC both in discursive and practical terms. Discursively, the Socialism of the 21st Century ideology, implied the constant rejection towards traditional lending bodies. This, in practical terms approached Bolivia to government like Venezuela and its anti-USA posture. The discourse developed by Morales was confrontational and included the permanent remembrance of the negative consequences of the Washington Consensus and the predatory lending policies under the Neoliberalism in the 1980s. The role of Evo Morales and his progressive speech as the representative of an alternative force on the North-South debate should be studied cautiously. In this respect, Hollender (2016, pp.71-72) states that in "celebrating the progressive image of Morales without examining the conflict and contradictions below the surface, scholars perpetuate inaccurate perspectives and legitimize the gap between discourse and practice".

Up to now, we have seen that in the rhetoric sphere created in Bolivia after Morales won the presidency he developed an anti-NSC positioning. As a way to contrast the latter with the actual policies followed by Morales' government, it is interesting to analyze what happened with Bolivia's indebtedness with traditional bodies such as the IMF. Figure 2 shows



Bolivia's use of IMF credit. There is an upward trend until 2004 (USD 348 million), then a drastic decrease that reaches its minimum in 2006 during the first year of Morales' administration (USD 54 million).

Until 2008 there are no changes reported, and then there is a prominent upward trend that reaches a peak in 2009 (USD 257 million). From 2009 until 2013 major changes are not observed; however, in 2014 there is a slight decrease in the observed tendency that reaches USD 237 million. From this brief description of Bolivia's use of IMF credit one can imply that although Morales' discourse claimed to reject the use of traditional financing mechanisms, in reality the country did not abandon the use of IMF loans. The latter is clearly observed in the data observed in Figure 2, where there is a notorious increase in the use of these resources in 2008, preceded by an apparent abandonment during the three previous years.

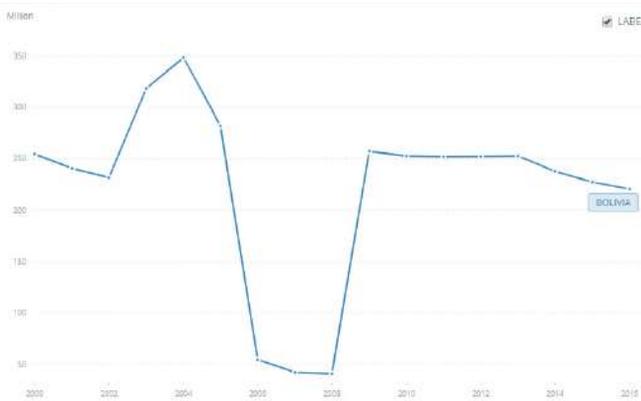


Figure 2. Use of IMF credit (DOD, current USD) (2000-2016).⁴
World Bank Official Statistics Webpage (2015b, 2018b).

The latter analysis does not contradict the findings reported in Figure N.º 1, as specified in the "Methodology" section, those data contain ODA coming from other bodies including DAC member countries. Different dynamics affect the amount of money they contribute, for instance their individual donations are conditioned by other factors such as the Eurozone crisis and the financial crisis –addressed in the following sub-section.

⁴ As stated in the "Methodology" section, although the study focuses on Morales' administration, data since 2000 is included in order to provide the reader a wider perspective on the issue.

Eurozone crisis

The financial crisis in 2008 and the Eurozone crisis forced several governments to adjust their budgets and the amount of money aimed at supporting foreign aid in developing countries. This situation directly affected the amount of money directed to sustain ODA. ODA reached its highest level ever in 2010. In the 2000s, ODA increased by 63% between 2000 and 2010. During these years, developing countries (recipients of that aid) achieved high growth rates and could withstand the pressures of the global crisis. However, the arrival of the financial and Eurozone crisis implied a major change as donor countries experienced major fiscal pressures that forced them to cut financing initiatives. In 2011, there was a decrease in net ODA of 2.7% in real terms (OECD, 2012).

According to data from the OECD (2012), global ODA in 2011 was estimated at USD 93.1 billion –a decline of 2.4% compared to 2010. In real terms, this decline represents nearly USD 2.3 billion; and mainly affected recipient countries in Central America. This situation constituted a reversal of recent trends and broke the agreements on the increases agreed previously. The increases were designed to help developing countries achieve minimum levels of sustained economic growth. Global ODA recovered in 2012 in a 6%. This increase occurred as a consequence of soft loans from multilateral agencies (OECD, 2012).

Emergence of SSC institutions and Bolivia's alternative funding sources

SSC is mostly focused on technical cooperation and less focused on direct money disbursements, which means that although Bolivia is one of the major recipients of this kind of cooperation (SEGIB, 2015), economic resources still need to be obtained from other lending bodies –which corroborates the results from the latter section of this chapter. Given the progressive discourse of the Bolivian government, the alternative search for these sources was very focused on SSC forums and initiatives.

Given the latter, Bolivia became a central player in regional progressive projects such as ALBA and the new governance that the Pink Tide countries were developing. In this sense, ALBA and Bolivarian internationalism do not conceive bilateral or multilateral cooperation as isolated, but as a long term emancipatory transformation of the society and contends to be based upon the politics of solidarity and respect (Muhr, 2012, pp.152-156).

Consequentially, Bolivia's government allied with Venezuela's Chávez regime and such relationship reflected Bolivia's attempts to privilege SSC financing sources.

Bolivia and Venezuela established a close cooperation through intra-ALBA initiatives. More specifically, they favored transactions through *Banco del ALBA* and the usage of the *Sucre* as an exchange currency. Although these projects worked relatively well until Venezuela started to face economic problems and political instability, the majority of the exchanges were reduced to conventional economic transactions rather than directed towards development projects. Currently, these initiatives are dead as the Latin American region has showed a turn to the right on the recently elected governments. Similarly, *Banco del Sur* faces a complicated situation as this organization has not been able to work properly due to the economic crisis faced in Latin America given the fall in the price of commodities. In fact, Banco del Sur and UNASUR are no longer working as the majority of its members have decided to abandon the organization. Given the aforementioned scenario, Bolivia has established new strategic alliances, i.e. China. In 2015, Bolivia got indebted with China for USD 7 billion, representing 8.5% of its total external debt and 22.5% of its 2014 GDP. The money has been used for the construction of megaprojects (mining, energy, natural gas), which have been heavily criticized for their environmental dangers. The massive indebtedness with China seems counterproductive as its interest rate is higher when compared with other sources of financing such as the WB and the IADB (Economía Bolivia, 2016). However, it seems to fit the progressive narrative followed by Morales.

Given this scenario, and despite Morales' efforts for consolidating SSC relations, the current hardships and still-present dependencies with NSC bodies are limitations not only for Bolivia, but for the entire region. Still, cooperation between Bolivia and Ecuador with the assistance of several United Nations' agencies has been working as an intermediate approach, especially through projects focused on local development initiatives.

Ecuador: swaying between debt and cooperation for development

As the Bolivian case, Ecuador presents itself as an interesting subject of study in the analysis of SSC. In contrast to Bolivia, with the arrival of President Rafael Correa to power in 2007, Ecuador not only rejected IFIs mechanisms at the discursive level but actually expelled the traditional



IFIs –World Bank, International Monetary Fund- from the country as one of his first policies. After declaring the external debt as “illegal” and “immoral”, Correa broke away from these forums prioritizing other sources of financing –especially China– and vividly promoted the NAFR and the new regional institutions like UNASUR, in adherence to the ideology that took over the region with the “Pink Tide”.

However, Ecuador never really broke away from NSC, even if the levels of cooperation were indeed minimized, the country swayed back to the traditional IFIs after entering a harsh recession as a result of the decline in commodity prices, allowing the World Bank to retrieve its economic data again after years of absence. In addition, the devastating earthquake that shook the Andean country’s coast on April 2016 put Ecuador in a position where it could not reject any funds that could be used in the relief and reconstruction phases. This evolution in discourse and actions eventually marked the beginning and the end of the Correa administration, which, despite the optimist messages and economic previsions, left a highly indebted country⁵ that has to face a deep recession in the context of complex corruption controversies around the so called “strategic sectors” that were bolstered during the Citizens’ Revolution decade.⁶ This study, nonetheless, seeks to identify the trends regarding SSC in Ecuador and the country’s behavior under the new financing mechanisms.

Opposed to Bolivia, the historical reliance of Ecuador in ODA has not been high. A revision of ODA as % of GNI between 1960 and 2015 reveals that this indicator has not surpassed the 1.812% (reached in 1964) and the closest peak was registered in 1987, when it amounted for 1.76% of the GNI (World Bank, 2018a). Additionally, given that Ecuador is classified in the World Bank’s Upper Middle Income category,⁷ the country is eligible for different type of funds as those that Bolivia has access by being in the low-middle income category.

⁵ By February 2017, Ecuadorean public debt reached USD 39 883 million, representing 39.6% of the GDP and dangerously bordering the Constitutional limit of 40%. Since, the Government has taken up on more debt. (El Comercio, 2017).

⁶ Specifically, the authors refer to the Odebrecht case, uncovered by Brazilian Lava Jato’s criminal investigation and the Petroecuador corruption scandal, unravelled with the publication of the Panama Papers.

⁷ Ecuador’s per capita income puts it at the middle of the range of the WB’s Upper Middle Income Category, with USD 6 010 in a grouping that ranges from USD 3 976 to USD 12 275 per capita en Purchasing Power Parity in 2015 (World Bank, 2018c).

Nevertheless, the ODA sources remain very similar for both countries. As noted in Table 2, Ecuador benefits from less institutions and donors in terms of Cooperation for Development. Despite of this fact, as with the Bolivian case, of the four items inscribed under this framework, three of them pertain to the traditional NSC model (International Cooperation and Financing for Multilateral Development, International Cooperation and Financing for Bilateral Development, United Nations System). Even if the levels of ODA as % of GNI have a general tendency to be low, it is evident that the country has steadily received funds and, specially, technical cooperation from NSC institutions. As with Bolivia, only the last item belongs to the SSC scheme.

Table 2.
Types of Cooperation received by Ecuador

Type of Cooperation	Donors: Main Organization(s)/Countries
1. International Cooperation and Financing for Multilateral Development	Inter-American Development Bank (IDB) World Bank (WB) Latin American Development Bank (CAF) European Union
2. International Cooperation and Financing for Bilateral Development	Australia, Austria, Belgium, Canada, China, Finland, France, Germany, Hong Kong, Italy, Japan, Netherlands, Norway, South Korea, Spain, Sweden, Switzerland, Taiwan, United States, United Kingdom.
3. United Nations System	United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) United Nations' Fund for Children (UNICEF) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) United Nations Volunteers Programme (UNV) United Nations Development Programme (UNDP) United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women) United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) World Food Programme (WFP) Food and Agriculture Organization (FAO) Pan American Health Organization (PAHO) Organization of American States (OAS) International Organization for Migration (OIM)



Type of Cooperation	Donors: Main Organization(s)/Countries
4. Technical Cooperation among Developing Countries (South-South Cooperation)	Bolivia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Peru, Panama Argentinian Fund for SSC and Triangular Cooperation Brazilian Agency for Cooperation Chilean Agency for International Cooperation Colombian Presidential Agency for International Cooperation Mexican Agency for Development Cooperation Uruguayan Agency for International Development

Ecuadorean Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility / Technical Secretariat for International Cooperation (SETECI, 2017). Created by the authors.

As an Upper Middle Income country in the WB's classification, Ecuador not only has access to lesser sources of development financing than Bolivia, but also ODA is mainly focused on technical cooperation, even in the NSC framework. In fact, the only non-reimbursable assistance registered by the National Secretariat for International Cooperation (SETECI) comes from the European Union and is directed towards economic social development, education and productive reactivation.⁸ Accordingly, the vast majority of ODA in Ecuador aims to either support programs and projects, provide humanitarian assistance, scholarships and consultancies or enhance scientific cooperation, research funds and increase international seminars, promote internships, volunteers and shared knowledge (SETECI, 2017).

Regarding SSC, the Report on SSC in Ibero-America (SEGIB, 2015) states that during 2014, the 19 Ibero-American countries executed 552 bilateral projects and 333 actions under this framework. Ecuador contributed with 2% of them as a provider and acceded to 6% of the total projects and actions as a recipient. It is important to note that this Andean nation focused its cooperation in various sectors that will be mentioned in order of importance, which varies when the country is the provider and the receiver.

When Ecuador was the donor country, cooperation mainly focused on the social sector (34%), institutional strengthening (25.5%), productive sector (17%), environment (6.4%) and others (6.4%). Whereas

⁸ Detailed data available in SETECI's interactive International Cooperation website (2017).

the received cooperation has concentrated mainly in institutional strengthening (35.7%), social sector (26.8%), productive sector (17.9%), infrastructure (14.3%), others (3.6%) and environment (1.8%) (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2016). These trends may respond to specific particularities of the Ecuadorean political system, predominantly the instability lived by the country during the decade prior to Correa's arrival to power and his latter focus on transforming the national productive matrix and infrastructure.

This data allows to place Ecuador as the ninth provider and sixth receiver of SSC in the region, but also allows to identify how the country does not rely heavily in either cooperation scheme. Even if the amount of SSC projects in which the country participated both as a donor and a receiver captures its interest of being a dynamic actor in the regional context and discourse of marking distances with the dominant powers and institutions, in reality neither NSC or SSC have dramatically shaped or changed Ecuador's path towards development, at least during the period being analyzed. For instance, despite inter-annual variations, the levels of ODA as % of GNI between the years 2000 and 2016 (Figure 3) stood always below 0.9%, with the highest peak - 0.764% - being reached precisely in 2000, when Ecuador endured a heavy financial crisis and dollarized its economy. The lowest level of this indicator coincides with 2014, at 0.162%, just before the crisis in commodity prices and at the peak of the oil revenue in the Andean country.

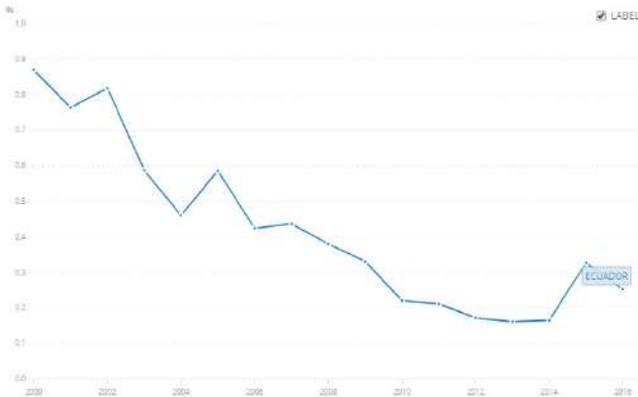


Figure 3. Net ODA received (% GNI) by Ecuador (2000-2016). World Bank Official Statistics Webpage (2018a).

Even if the general trend since the beginning of the new millennia has followed a downward path, it is worth noticing that during the Correa administration this indicator slightly increases between 2006 and 2007, but it drops to minimum levels onward, until 2015, when it mounts up again -0.316% . As previously stated, despite these variations, ODA does not account for a significant amount of Ecuador's GNI, nevertheless, its behavior can indeed reflect both the country's different political and economic situations and the regional and world events prone to affect the national conjuncture. As with the Bolivian case, it is imperative to understand the phenomena evolving parallel to this data. For Ecuador, these are: (1) Correa and the newfound political stability, (2) the fluctuation of oil prices, and (3) the country's ambition as a regional player.

Correa and the newfound political stability

The arrival of the pink wave in Ecuador also brought an unprecedented time of political stability after years of unrest and uncertainty. Stranger to none are the episodes where the people poured into the streets of Quito and ousted more presidents than they had elected, leading the country to an almost permanent climate of turmoil. As a matter of fact, during the decade prior to Rafael Correa's administration, no president had concluded its mandate and the country ended up having seven heads of State in nine years.

With his promises to refund the Republic, transform its productive matrix and end the dependence and submission to de facto powers and traditional institutions, along with his charisma and youth, Correa led a successful campaign that brought him to the first magistracy in 2006. Known for his temper and his career as former Finance minister and university professor, Correa was seen as the leader capable of facing and ousting the traditional political party system – "*partidocracia*" – and driving the country towards development, but not one in compliance with the orthodoxy.

Following the precepts of the 21st Century Socialism, Ecuador's brand new president decided not to stay at the discursive level against traditional IFIs and enact a decree by which the World Bank and its representative had to leave Ecuador for "blackmailing" the country and conditioning a loan that had already been approved (El Mundo, 2007). In the same line, the Government announced that it would "regulate" the relationship with the IMF and prioritize the contact with the IADB and CAF. As a staunch critic



of the neoliberal policies and the “detrimental” effects of the presences of the IMF and WB in the country, President Correa further announced that the country would reduce the credit relationship with both institutions as much as possible.

When analyzing the use of IMF credit during the period comprised between 2000 and 2016 (Figure 4) it is interesting to note a decreasing trend from 2003, when it reached the peak of the new millennia at USD 438.7 million, until 2008, when the country registered the minimum, at USD 50.72 million. Nevertheless, from 2008 there is a dramatic increase in this indicator, reaching new maximums in 2009 (USD 452 million) and keeping a stable trend in the line of the \pm USD 400 million until 2015, when it symbolically decreases again to USD 399.58 million. From 2015 to 2016, the trend increased dramatically.

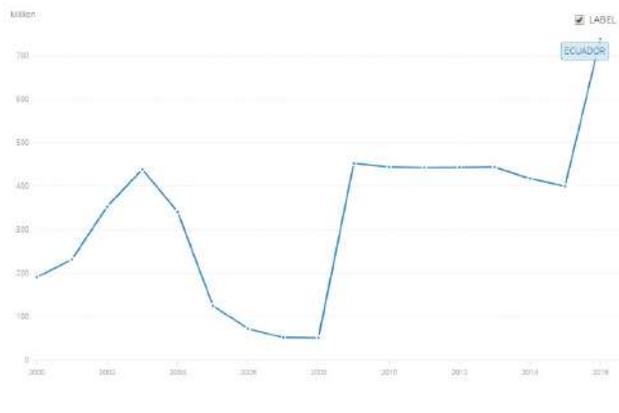


Figure 4. Use of IMF Credit (DOD, current USD) (2000-2016).
World Bank Official Statistics Webpage (2018b).

This data leads to note that, as well as in the Bolivian case, the distance kept from traditional IFIs in terms of financing development is much more discursive than factual. Even if the amount of loans taken do not constitute massive funds, it is indeed in an interesting level, considering the government’s willingness of breaking free from the hegemony of traditional institutions and minimizing the relationship with them. It is also worth noting that Ecuador took up on a higher level of indebtedness from the IMF than Bolivia, practically doubling the amounts of the latter in the same period of time. This, however, could respond to the difference in income levels between both nations and, hence, the breach between their necessities.

Furthermore, this analysis does not conflict with the findings reported in Figure N°3, where the levels of ODA as % of GNI symbolically start increasing in 2013. However, these factors must also be understood in terms of the evolution of Ecuador's income during the Correa administration, which allowed the progressist regime to finance several development projects and mega projects and will be detailed in the following section.

The oil bonanza and development in Ecuador

The ambitious spending program of the Correa administration was sponsored by its oil income, which was boosted by the commodities' boom that started in 2008, coinciding with the ratification of the Ecuadorean president's grip on power after the approval of a new constitution. In fact, when Correa took office on January 2007, oil prices reached the levels of USD 70.33 per barrel and varied towards an increasing trend that reached its peak on June 2008, at USD 156.34 per barrel (Macrotrends, 2018). Considering the average of both oil and non-oil exports between 2000 and 2015 (Figure 5), it is evident that the former constitutes the strongest Ecuadorean asset, accounting for 55% of the total external trade.

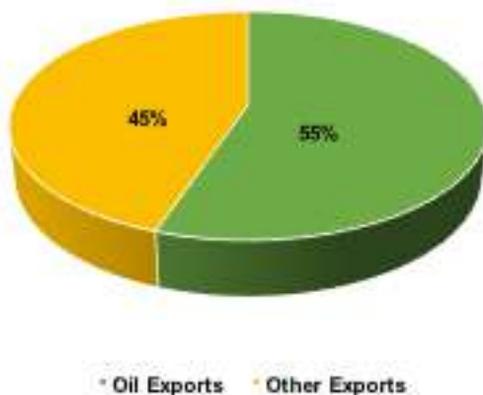


Figure 5. Average of oil and non-oil exports (2000-2015).
Ecuadorean Central Bank / Betametrika. Created by the authors.

Regarding Ecuador’s income, it is worth stressing that the referred stability under the Correa administration also brought fiscal order and drastically improved tax recollection. Paired with the revenues from oil exports, this translated into unprecedented levels of national income (Figure 6)⁹ that could finance the development envisioned and comprised in the *Buen Vivir Plan*.¹⁰

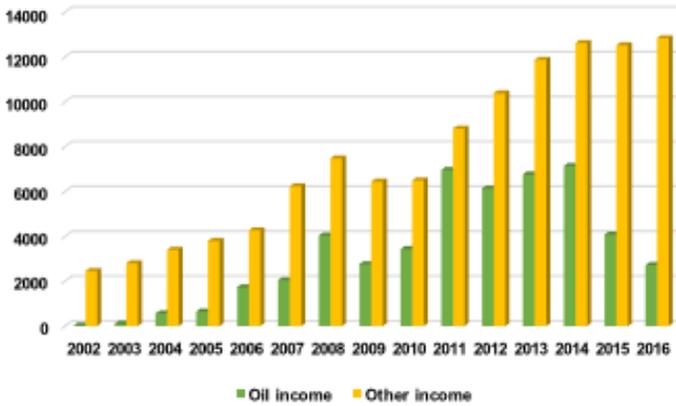


Figure 6. Evolution of Ecuador's GNI (2002-2016). Fiscal Policy Observatory / Fiscal Transparency Report (2017). Created by the authors.

This is further ratified by detailing the sources of each income component. In the case of oil revenue, the amounts correspond exclusively to exports; whereas non-oil income responds to tax collection, transfers and other non-tax income. It is imperative to note that the Fiscal Policy Observatory clarifies that oil export data conflicts with official information and no governmental institution has shed light on this variation. Nonetheless, for the purpose of this research, what is important to understand is the % of GNI represented by oil revenue, portrayed in Figure 7.

⁹ Figure 6 and 7 comprise the period between 2002 and 2006 in accordance to the availability of data.

¹⁰ Buen Vivir Plan is the Citizens’ Revolution iconic “solidary development strategy” that sought the break up with neoliberal policies and the “retrieval of State’s faculties”. Its main axes are: fostering the rights and liberties of the people –so that all citizens have the same opportunities to progress–, and the economic and social transformation of the country. It was conceived based on the Andean communities’ notion of *sumac kawsay*, which conceives the individual within the context of the social and cultural communities and his or her natural environment. (Secretaría Nacional del Buen Vivir, 2013) The Government is currently implementing its third National Development Plan under the Government of Lenín Moreno.

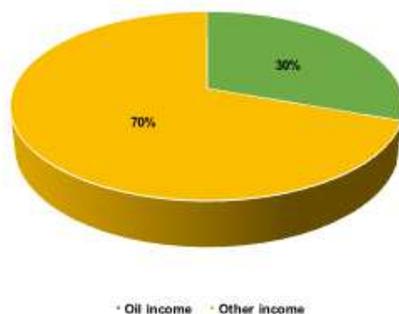


Figure 7. Composition of Ecuador's GNI (2002-2016).

Fiscal Policy Observatory / Fiscal Transparency Report 2017. Created by the authors.

Indeed, accounting for an average 30% of Ecuador's GNI, oil constituted an important source of financing development, to the point that the government decided to give USD 1 of each barrel sold to the Amazonian communities in order to guarantee improvements in their quality of living and fostering their access to education and health services. This cramped relationship between oil and development further made its financing more vulnerable to the variation in the oil prices, particularly in the Amazon (Portafolio, 2011). This fact, however, does not imply by any means that the government did not spend more funds for development in that particular region or in others. The point has been made in order to make evident the exposure of Ecuador's budget for development to external factors and possibly explaining the increase of ODA as % of GNI during the same periods where oil revenue was minimized due to a dramatic drop in international prices (2014, onwards).

Ecuador's ambitions as a regional player

As noted along the research, and similarly to the Bolivian case, the Ecuadorean engagement and participation in SSC schemes has evidently been higher at the discursive level. This phenomenon could be explained by the improvement of the economic conditions in the country, thanks to the implementation of unorthodox policies, the oil bonanza and its effect in the national income, and because the country has not heavily relied ODA as a source of financing, but, instead, both NSC and SSC have focused almost exclusively in technical cooperation.¹¹

¹¹ As noted before, in the case of Ecuador, these projects are mainly focused in institutional strengthening, creating infrastructure and services and emergency assistance.

Despite the statistics and numbers, at the discursive level, Rafael Correa became one of the most vocal leaders and promoters of the design, creation and implementation of the NAFR (El Comercio 2016). His closeness and even personal friendship with Venezuela's Hugo Chávez and fellow progressist leaders in Argentina, Brazil, Bolivia, Cuba and Nicaragua transformed the Ecuadorean foreign policy, breaking the country away from its traditional alignment and cooperation with the United States. By advocating "independence", Correa repeatedly stressed the necessity of creating autonomous forums that could foster horizontal development that respected national sovereignty, reinforcing the Bolivarian conception of multilateralism as a long term emancipatory society's transformation (Muhr, 2012, pp.152-156; Semana, 2011).

Indeed, the very negotiation of ALBA between Ecuador and Venezuela turns out to be a particularly interesting example of this, given that it was developed when Venezuela denounced its obligations in CAN as a response of Colombia's and Peru's FTA with the United States (Cusack, 2015, p.194). The situation portrays a very visual example of Ecuador's position: ideologically linked to *Bolivarianism*, but pragmatically conserving traditional cooperation and trade mechanisms.

In fact, Ecuador never left the CAN and its levels of intra-ALBA cooperation are symbolical, even if it has been the main Venezuelan trade partner in terms of the Sucre mechanism and was the second country that used it the most in 2012 (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2013, p.15). Between 2010 and 2015, transactions with this mechanism amounted for a little more than USD 2.6 billion (Banco Central del Ecuador, 2013; El Telégrafo, 2015). Nevertheless, the exports mainly represented the sale of food (tuna, palm oil, rice, milk...) and other goods (truck accessories, stoves, baby diapers...) and do not specifically point out towards development projects between both countries. In the same sense, even though Ecuador participated both as donor and recipient of SSC, the levels are not as significant as those of Bolivia or El Salvador (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2016; SEGIB, 2015)

This, paired to the fact that the Banco del Sur, in which Correa so fiercely believed, could not be effectively capitalized as a consequence of the drop in the price of commodities, has hampered the Ecuadorean administration's efforts to breaking his country free from traditional NSC and achieving the so called regional independence. As stated before, this ambitious



financial institution has faced several criticisms but has also endured the recognition of its failure by the Andean leader himself, who stated that it “really couldn’t take off”. Nevertheless, he felt short on recognizing the economic difficulties that prevented the bank’s development and instead chose another ideological explanation: “strategies against it” and some lack of political willingness (El Universo, 2017).

As well as Bolivia, this situation pushed Ecuador towards China in search of funding. Nevertheless, the Correa administration has been reluctant to specify the actual amount of debt with China –estimated in at least USD 8 650 million or 35.24% of the GDP in 2015 – which has financed infrastructure and investment programs in the country. NGOs like Cordes or the Fiscal Policy Observatory have warned against the amounts of debt that the country has acquired with China, especially considering the difference between the level of Chinese interest rates and those of “traditional” financial institutions. This evidently points to another type of dependence being consolidated in the region and opens the floor to new questions and possible solutions on how to manage development both in Ecuador and in the region.

Conclusions

This article has studied the current financing system in Bolivia and Ecuador, analyzing the importance of SSC within their development funding. The latter has allowed constructing a proper approach to understand the level of dependency of Bolivian and Ecuadorian economies on IFIs mechanisms, and therefore, the importance of SSC financing in these countries.

Firstly, the research provided a theoretical framework for analyzing IFIs based on IR constructivist theory. This theory states that IFIs have both local and global influence, having the capacity to interfere in national policies. In this sense, the dependence of Latin American countries on IFIs created long term negative consequences on their national economies. Although the IFIs –under the logic of NSC– fostered an apparent improvement of the welfare state, in the long run the *Washington Consensus* doctrine imposed a pervasive system that demanded an increasing cut of rights that compromised the so-called welfare system.

At the theoretical level, these facts confirm the power and authority attained by the “traditional” NSC institutions, as well as their capacity to shape states’ identities and behavior. In this context, instruments like

country rankings and loan conditions constrained the access of some states to ODA, forcing governments to either find new credit lines or subdue their sovereignty to these institutions. Faced to these circumstances, some Latin American countries –including Bolivia and Ecuador– developed an identity opposed to the demands and conditions of the *Consensus* entities and the pillars of neoliberalism, which increased poverty and inequality. Concretely, this grievance was taken by several social movements that understood the need of creating alternative financing forums. In this sense, *Banco del Alba* or *Banco del Sur* reflect the attempt of consolidating SSC under a logic of horizontality *sans* IFIs financing.

Nevertheless, despite the efforts to develop alternative channels of financing, in reality there are three observable traits derived from these attempts: (1) the fast development of intra-region SSC bodies, which were rapidly institutionalized –given the short term high expectations of the countries– but have proven extremely difficult to operationalize in a context of economic crisis and fluctuation of commodities’ prices; (2) a high dependency on Chinese loans and joint ventures, which has consequently deepened (3) the reliance on raw materials and primary resources, element that has prevented the region from developing an industrial sector and overcome its status as a raw material supplier.

Another important point to take into consideration is the interest rate imposed by Chinese loans. Given the non-intervention principle of Chinese foreign policy, loans are given basically without condition but at high interest rates. In face of the economic crisis and the high levels of Chinese debt that Latin American countries have accumulated, we observe a slow return to the traditional institutions, even if at a discursive level, their leaders had sworn them off. In the end, the power of NSC institutions has proven greater than thought, because even with all the demands and conditions, they are presenting themselves as the lesser of two evils, even more when the alternative SSC institutions have failed to take off as planned.

Even though Bolivia, Ecuador and other ‘Pink Tide’ countries, have successfully developed some SSC organizations with the purpose of achieving sovereign financing, that objective hasn’t been completely reached. The slowness in creating such complex financing structures is conflicted with the short term high-expectations of 21st Century Socialism countries, which hoped to overcome IFIs financing very quickly.



In this sense, Morales and Correa discourses of abandoning NSC mechanisms faced the weakness and the lack of financing that the SSC system has in practice. Given the lag on time between creating these institutions and benefiting from them, the return to the NSC financing was inevitable, despite their firm commitment with SSC on their first years in office.

The study also shows that SSC in Bolivia and Ecuador has increased during the last years, but a closer analysis suggests that this type of cooperation is mainly present in technical aid from/with regional countries. The mere economic transactions using platforms such as Sucre and the establishment of China as an important source of financing –despite being an important step towards the recovery of sovereignty– have not allowed the shift of financing paradigm yet. The analysis of SSC institutions in Latin America and their intrinsic problems offers an interesting explanation of the particular behavior of the Bolivian and Ecuadorian governments. Testing these affirmations and even trying to apply them to other countries of the continent could provide the sources for future research.

References

- Andersen, L. and Meza, M. (2001). The Natural Gas Sector in Bolivia: An Overview. *Andean Competitiveness Project*. Bolivia: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana. Retrieved from http://econpapers.repec.org/paper/risiisecd/2001_5f001.htm
- Banco Central del Ecuador. (2013). *Operaciones cursadas por el Ecuador a través del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos – SUCRE Primer semestre 2013*. Retrieved from https://www.bce.fin.ec/documents/pdf/sistema_u_compensacion/sucDoc39.pdf
- Benzi, D., Guayasamín, T. and Vergara, M. (2016). ¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5, 32-61.
- Bolivia summit adopts new currency (October 16 2009). *Al-Jazeera*. Retrieved from <http://www.aljazeera.com/news/americas/2009/10/2009101712255748516.html>.
- Carrión-Vivar, K; Jima-González, A. and Paradela-López, M. (2017). ¿Lograr la libertad? La Influencia de los Foros Alternativos de Cooperación en Bolivia. *Revista de Política Exterior Línea Sur*, 12, 43-61.
- Correa dice que CELAC es un paso adelante para la autonomía de América Latina. (December 2nd 2011). *Semana*. Retrieved from: <http://www.semana.com/nacion/articulo/correa-dice-celac-paso-adelante-para-autonomia-america-latina/250234-3>
- Cusack, A. (2015). *ALBA, el Tratado de Comercio de los Pueblos y los obstáculos persistentes a la cooperación económica Sur-Sur en América Latina y el Gran Caribe*. Retrieved from <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/11-Asa.pdf>
- Ecuador realizó transacción por \$2 673,9 millones con el Sucre. (November 23 2015). *El Telégrafo*. Retrieved from <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/ecuador-realizo-transacciones-por-2-6739-millones-con-el-sucre>



- Barnett, M. and Finnemore, M. (2004). The power of liberal international organizations. En Barnett, M. y R. Duvall, *Power in Global Governance* (161-184). Cambridge: Cambridge University Press.
- Economía Bolivia. (2016). *Bolivia contrae gigantesco préstamo con China*. Retrieved from <http://www.economiabolivia.net/2015/10/17/bolivia-contrae-gigantesco-prestamo-con-china-equivalente-al-22-8-del-pib/>
- Emerson, G. (2009). Cambio en las Américas: ¿un movimiento hacia la autonomía Sudamericana?. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4, 27-50.
- Fierke, K. (2010). Constructivism. En Dunne, T., Kurki, M. and S. Smith, *International Relations Theories: Discipline and diversity* (187-204). Oxford: Oxford University Press.
- Fierke, K. and Jorgensen, K. (2001). *Constructing International Relations: the next generation*. New York: M.E Sharpe, Inc.
- Hollender, R. (2016). Capitalizing on Public Discourse in Bolivia – Evo Morales and Twenty-first Century Capitalism. *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, 15(1), 50-76.
- International Monetary Fund. (2017). *How the IMF Promotes Global Economic Stability*. Retrieved from <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/22/How-the-IMF-Promotes-Global-Economic-Stability>
- La deuda con China sube a USD 8395 millones. (April 20 2016). *El Comercio*. Retrieved from <http://www.elcomercio.com/actualidad/deuda-china-ecuador-petroleo-credito.html>
- La deuda llegó a USD 39 883 millones en febrero del 2017. (March 20 2017). *El Comercio*. Retrieved from <http://www.elcomercio.com/actualidad/deuda-ecuador-millones-bonos-ministeriodefinanzas.html>
- Lewis, M. W. (2003). *Politics and Ethnicity in Ecuador and Bolivia: Twins or Opposites?*. Retrieved from <http://www.geocurrents.info/geopolitics/elections/politics-and-ethnicity-in-ecuador-and-bolivia-twins-or-oppositesc>



- Marshall, W. (2010). Banco del Sur and the Need for Downstream Linkages. The Role of National Publicly Owned Banks. *International Journal of Political Economy*, 39, 81-99.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2015). *La Cooperación Internacional en Bolivia 2013*. Retrieved from http://archivo.vipfe.gob.bo/PR/documentos/financiamiento-externo/cooperacion-internacional/CIBolivia_2013.pdf
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2013). *Informe 2012 sobre Inversión Pública y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia*. Retrieved from http://archivo.vipfe.gob.bo/PR/documentos/financiamiento-externo/cooperacion-internacional/InformeCooperacionInternacional_2012.pdf
- Muhr, T. (2013). Bolivarian Globalization? The New Left's Struggle in Latin America and the Caribbean to Negotiate a Revolutionary Approach to Humanitarian Militarism and International Intervention. *Globalization Journal*, 9(1), 145-159.
- Obligaciones que tiene Ecuador con China se calculan en al menos \$8 650 millones. (November 17 2016). *El Universo*. Retrieved from <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/11/17/nota/5907403/8650-millones-es-deuda-china>
- OECD. (2009). *Development Co-operation Report 2009*. Retrieved from http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/development-co-operation-report-2009/distribution-of-oda-by-income-group_dcr-2009-table26-en#page1
- OECD. (2012). *The Eurozone crisis and its impact on ODA*. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/DACChairSpeeceeEurozone.pdf>
- OECD. (2015). *ODA receipts in Bolivia*. Retrieved from https://public.tableau.com/views/OECDDACAidataglacebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display_count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no
- Observatorio de la Política Fiscal. (2017). *Reporte Macroeconómico No. 98 – Mayo 2017*. Retrieved from <http://www.observatoriodifiscal.org/publicaciones/reportes-macroeconomico.html>



- Onuf, N. (1998). Constructivism: A User's Manual. In V. Kubáľková, N. Onuf and P. Kowert (Eds.), *International Relations in a Constructed World* (58-78). New York: Sharpe, Inc.
- Ortiz, I. and Ugarteche, O. (2009). El Banco del Sur: avances y desafíos. *Comercio Exterior*, 59, 391-400.
- Programa para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2016) *Gestión e institucionalidad para la Cooperación Sur-Sur – República del Ecuador*. Retrieved from: <https://www.cooperacionsursur.org/es/paises/ecuador.html>
- Rafael Correa: El Banco del Sur no ha podido despegar. (May 5 2017). *El Universo*. Retrieved from <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/05/05/nota/6168619/rafael-correa-banco-sur-no-ha-podido-despegar>
- Rafael Correa quiere reemplazar a la OEA. (January 27th 2016). *Infobae*. Retrieved from <http://www.infobae.com/2016/01/27/1786003-rafael-correa-quiere-reemplazar-la-oea/>
- Revenue Watch. (2013). *In Latin America, resource-dependent countries are the least transparent*. Retrieved from: <http://www.resource-governance.org/sites/default/files/IndexLatinAmericaPR.pdf>
- Roncal, X. (2013). *ALBA-TCP como estrategia de integración alternativa para el desarrollo de América Latina y el Caribe*. (Doctoral Thesis). Instituto Internacional de Integración Convenio Andrés Bello, La Paz, Bolivia.
- Ruggie, J. (1989). International Structure and International Transformation: Space, Time, and Method. In Rosenau, J. and Czempiel, E., *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s* (21-36). Lexington: Lexington Books.
- Sánchez, F. and Altomonte, H. (1997). *Las reformas energéticas en América Latina*. Retrieved from: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5617-las-reformas-energeticas-en-america-latina>
- Secretaría Nacional del Buen Vivir. (2013) *Plan Nacional del Buen Vivir – Todo el Mundo Mejor*. Retrieved from: <http://www.buenvivir.gob.ec/documents/10157/13699/PPT+GABINETE+AMPLIADO.pdf>



- SEGIB. (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Retrieved from: <https://issuu.com/segibpdf/docs/informe-cooperacion-sur-sur-2015-es?e=18375375/14353141>
- Segunda independencia aún es un ideal. (August 10 2016). *El Comercio*. Retrieved from <http://www.elcomercio.com/actualidad/independencia-politica-ecuador-primergritodeindependencia-discursos.html>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2013). *El ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional*. XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. Caracas, Venezuela. Retrieved from: http://www.sela.org/media/265278/t023600005502-0-di_n-4_el_alba-tcp_como_mecanismo_de_cooperacion_e.pdf
- Stanley, L. (2008). Natural Resources & Foreign Investors: A tale of three Andean countries. *Working Group on Development and Environment in the Americas*. Discussion. Retrieved from: <https://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP16StanleyApr08.pdf>
- Toussaint, É. (2006). *Banco del Sur, marco internacional y alternativas. Documento preliminar preparado para el Seminario del Observatorio Internacional de la Deuda*. Caracas, Venezuela.
- Ugarteche, O. (2010). *De la integración tradicional al regionalismo estratégico*. In XXXV Aniversario del SELA. Coordinación de Humanidades, México.
- Urquidi, V. (1994). *Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario*. Retrieved from <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/364/1/RCE1.pdf>
- Wendt, A. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3), 335-370.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- World Bank (2015). World Bank WDI Tables: Net ODA received (% GNI). Retrieved from http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?contextual=default&end=2014&locations=EC-BO&name_desc=true&start=2000&view=chart



World Bank (2015). World Bank WDI Tables: Use of IMF credit (DOD, current US\$). Retrieved from <http://data.worldbank.org/indicator/DT.DOD.DIMF.CD?end=2014&locations=EC-BO&start=2000>

Zehfuss, M. (2002). *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Para referenciar este capítulo:

Carrión, K., Jima, A. & Paradela, M. (2018). The influence of alternative financial forums of cooperation in Bolivia and Ecuador. An analysis of south-south cooperation in the “pink tide” countries. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp.136-171). Colombia: Publicar-T.





Hernán Darío Pineda Gómez

MSc. en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia y Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Antioquia, Medellín - Colombia. Docente de tiempo completo e integrante de la Línea en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia. Docente universitario en Planeación Estatal, coordinador del semillero Geopolítica, investigador en temas de planeación urbana y reconfiguraciones territoriales. Sus investigaciones recientes se centran en comprender la reconfiguración territorial de espacios locales a partir de la (re) localización de industria manufacturera. Ha participado en investigaciones sobre clúster, infraestructura, mercadeo y promoción de ciudad en Medellín; así como en estudios sobre movimientos sociales y conflicto armado, del cual se deriva el libro: Acuerdos de la Habana, entre enfoques diferenciados y posibilidades confusas, además de la investigación sobre el Acuerdo de Paz de la Habana: Un estudio de percepción en la población del Tecnológico de Antioquia-IU, artículo elaborado desde el semillero Geopolítica de la misma Institución.
hernan.pineda@tdea.edu.co



Alejandro Sierra Urrego

Historiador de la Universidad de Antioquia – Colombia y estudiante del Doctorado en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina de la Universidad de Alicante – España. Defensor de Derechos Humanos. Integrante de la Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.
alejosierrau@gmail.com



Acuerdo de paz, el reto de su implementación. Desafío en la política y reto para la sociedad colombiana¹

Introducción

El 24 de noviembre de 2016, luego de cuatro años de negociaciones, se firmó el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Este sería la terminación de la segunda fase de negociación² que años atrás habían iniciado el gobierno de Juan Manuel Santos, actuando como representante del Estado colombiano, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Sin embargo este hecho, lejos de generar reacciones positivas y de unificar a un país que lleva más de medio siglo de conflicto armado, condujo a una gran polarización en la sociedad colombiana y amargó un acuerdo de paz que para muchos era algo soñado por años, y que después de mucha incertidumbre se habría alcanzado.

¹ Este capítulo forma parte del resultado del proyecto de investigación: “Acuerdos de La Habana: Entre enfoques diferenciados y posibilidades confusas. Retos de los movimientos sociales en escenarios de pos-acuerdo”, financiado por el Tecnológico de Antioquia, 2016-2017.

² Este acuerdo se desarrolló en tres fases, la primera, conocida como *exploratoria*, tuvo lugar entre febrero y agosto de 2012, fue una fase secreta en la que se acordaron las condiciones y los propósitos de la negociación, así como las visiones y las reglas para adelantar la negociación, allí se establecieron cinco puntos específicos a negociar y un punto de implementación, verificación y refrendación. Se firmó el documento “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. La segunda fase, denominada *fin del conflicto*, fue abierta, se desarrolló entre octubre de 2012 hasta noviembre de 2016, el inicio fue en Oslo, Noruega, el 18 de octubre y continuó en La Habana, Cuba. Estos dos países sirvieron como *garantes de la negociación*, mientras que Venezuela y Chile sirvieron como países acompañantes. La tercera fase, denominada *construcción de paz*, inició una vez se firmaron los acuerdos en el Teatro Colón, y se desarrollará por 10 años. Véase: www.mesadeconversaciones.com.co

El triunfo del No en la consulta del plebiscito realizado el 2 de octubre evidenció una de las más lamentables características que presenta Colombia en su historia: ser un país profundamente dividido. A nivel internacional el resultado negativo de la consulta no era comprensible, porque en opinión de muchos este acuerdo, al recoger principios de justicia restaurativa y transicional, lograba garantizar el equilibrio necesario entre justicia, verdad y derecho de las víctimas.

De esta manera, la tercera fase de las negociaciones, *la implementación*, entraba a un escenario bastante incierto, ahora los acuerdos de paz pasaban de la negociación Gobierno-insurgencia a la revisión y aprobación de lo acordado por parte de la Corte y al debate de control político en el Congreso, lo que implicaba volver a quedar en medio de la incertidumbre. Una vez más, el tema de la paz quedaba en manos de los partidos políticos, y tanto las víctimas como el conjunto de la sociedad a merced de lo que de allí pueda surgir.

Por eso la participación de la sociedad en la implementación de lo acordado será fundamental para garantizar esa *paz estable y duradera*, el país cuenta con muchas experiencias fallidas de diálogos que posteriormente derivaron en nuevos conflictos, de ahí la importancia que este acuerdo pueda implementarse de la mejor manera. Por lo tanto, la participación de la sociedad deberá asumir un papel protagónico, incluso porque de los seis puntos del acuerdo, tres de ellos están orientados a satisfacer reivindicaciones de las víctimas, los campesinos y los movimientos sociales, por lo tanto, según como se desarrolle la implementación se podrá decir que Colombia dio un paso trascendental para culminar *la horrible noche*, y se prepara para superar las diferencias a través de vías concertadas y pacíficas.

Este capítulo se divide en tres partes, la primera reflexiona frente a la manera como históricamente nos hemos dividido en el país, e indaga por las responsabilidades de los partidos políticos y sus líderes. Posteriormente, y teniendo presente lo acordado en el punto dos sobre *participación política*, se hace un análisis sobre los retos que le esperan a la sociedad colombiana, en especial a los movimientos sociales que se presentan como las fuerzas vivas y dinámicas de dicha sociedad. Por último, están las víctimas, que son consideradas como el eje central del acuerdo, pues bien, en lo acordado existen varios elementos que recogen sus derechos a la verdad y la justicia, pero, como ya se expresó anteriormente, existe el riesgo que las modificaciones que pueda realizar el Congreso y las revisiones que haga la Corte, terminen afectando o limitando los puntos acordados que benefician y son una garantía para las víctimas.



Metodología

La metodología que compone el proyecto de investigación del cual emerge este capítulo plantea un tipo de investigación cualitativa con mixturas procesales que se soportan en un enfoque documental desde disciplinas conexas como la historia, la sociología, el derecho y la ciencia política. Con el material recolectado se construyó una perspectiva clara a propósito de la categoría conceptual de *la participación* política a la luz de los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP, lo cual tiene una afectación directa hacia la sociedad colombiana y en un marco geopolítico. El método de investigación recoge una intencionalidad hermenéutica sobre los procesos y situaciones estudiadas. Las fuentes fueron en su mayoría documentales, y su selección responde a los criterios de los investigadores. El análisis de la información se desarrolló a partir de estudios comparados y cartografías conceptuales.

Antecedentes y responsabilidades de las élites políticas en la división del país

La división política que evidenciaron los acuerdos de paz no es nueva en Colombia, por el contrario, las constantes disputas políticas han sido una de las principales características del país en doscientos años de vida republicana. Las divisiones entre Bolívar y Santander y las que se presentaron durante la Patria Boba serían apenas el inicio de un siglo que se destacó por unas fuertes y constantes disputas bipartidistas.

Consolidar el Estado-nación fue una gran tarea, o una gran deuda. María Emma Wills, en su informe para la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), al momento de explicar los orígenes del actual conflicto, se remite al surgimiento del Estado y los partidos políticos y destaca “la singularidad colombiana” frente al contexto regional, presentando varias características como elementos esenciales para comprender la gran división política y la fragilidad del Estado colombiano. Argumenta que en Colombia, a diferencia del resto de países latinoamericanos, “sus partidos políticos [liberal y conservador] se fortalecieron antes que se consolidara el Estado y [de esta manera] fueron ellos los actores centrales del proceso de imaginación y articulación de una comunidad nacional” (Wills, 2015, p.4).

Esta situación condujo a que en Colombia se consolidara más fácil la adhesión a un partido político que la identificación con un proyecto de nación. Por lo tanto, las redes clientelistas se fortalecieron, en especial en

las regiones, y así se crearon unas elites locales fuertes, las cuales fueron vinculando al pueblo en medio de sus debates y luchas políticas (Deas, 1993), incluso la policía y el ejército no fueron ajenos a dicha politización y en varios casos tomaron parte en medio de las diferentes confrontaciones.

Las disputas bipartidistas decimonónicas fueron constantes. Gonzalo Sánchez (2007) registra catorce guerras civiles de carácter regional y ocho nacionales durante todo el siglo, y resalta la manera como las elites políticas involucraban al pueblo en sus disputas por el poder, ya fuera en tiempos de paz o de guerra, los peones y demás habitantes de la región acudían al llamado de las elites locales, las cuales involucraban al pueblo en sus luchas por el poder político y económico, y en últimas era éste el que asumía las consecuencias de las disputas iniciadas por otros. De esta manera, la polarización política tuvo su incidencia en la formación de las identidades en las regiones y en la vida social.

Recapitulando, la singularidad de la construcción del Estado-Nación en Colombia radica en la conjugación de varios procesos. La inculcación de un sentimiento de pertenencia a un destino compartido vino de la mano, no de un Estado con pretensiones integradoras ni de unas redes culturales autónomas, sino de sus partidos políticos trenzados entre sí en rivalidades que, en un contexto de debilidad estatal, desembocan en enemistad entre dos comunidades que se auto-reivindican cada una como portadora de la auténtica nación. Para las elites económicas en formación, mantener el control sobre el poder local por vía de las lealtades partidistas se tornó crucial. Simultáneamente, en las fronteras, surgió un campesinado independiente que, conjugando la politización e inclusión gradual de enemistades absolutas entre liberales y conservadores y un Estado fracturado y débil, desembocaron, a través de interacciones no siempre premeditadas, en un escenario complejo donde el juego político estaba dispuesto de tal manera que podía fácilmente derivar en guerra (Wills, 2015, p.7).

Fue así como el Siglo XIX se cerró con una de las guerras más cruentas de nuestra historia, la Guerra de los mil días, en la cual, según historiadores, murió cerca del diez por ciento de la población del país, de esta manera el nuevo siglo se inició con una cruenta derrota de los liberales y con un partido conservador consolidado, que logró extender su poder por varias décadas bajo la tutela de la Constitución de 1886 y de la mano de una iglesia católica, que tras la firma del Concordato, asumió el control religioso, educativo y moral del país.



Fernando Guillén, en su libro *El poder político*, destaca cómo las actuales elites del país se originaron desde la Colonia, y no perdieron el poder con la Independencia, sino que se conformaron como *castas políticas* que han sabido perpetuarse en el poder hasta nuestros días, poder que desarrollan por medio de la hegemonía económica y el control político. Son unas castas políticas dispuestas a acudir a cualquier medio con tal de perpetuarse en los escenarios de poder, y cuando han sentido amenazado dicho poder no han escatimado esfuerzos en hacer lo que fuera necesario para no perderlo, desde hacer llamados a guerras y conflictos armados, hasta generar alianzas con otros poderes para neutralizar cualquier tipo de amenaza.

El inicio del Siglo XX vino de la mano de una hegemonía conservadora que se mantuvo desde 1886 hasta 1930, durante este periodo varias situaciones externas e internas aportaron a varias transformaciones políticas y sociales. Por un lado, la pérdida de Panamá evidenció una de las consecuencias de la Guerra de los mil días y de la poca integración que existía en el país, además de la influencia imperialista que ejercía Estados Unidos. La nueva distribución administrativa del país, impulsada por Reyes en 1905, facilitó dar un paso adelante en el proceso de modernización, de igual manera la industrialización tuvo un auge, se creó un banco central, el cual fue el inicio del Banco de la República, se profesionalizó el ejército, el cual pasó a tener presencia nacional, y una vez llegó la indemnización por la pérdida de Panamá ese dinero se fue empleado para construir vías terrestres y férreas, entre otras obras, e igualmente varias compañías extranjeras llegaron al país a explotar recursos mineros y agrícolas.

Esas transformaciones trajeron consigo otros cambios: el nacimiento de nuevos sectores sociales; el movimiento obrero surgiría con fuerza e independencia; asimismo, la naciente industrialización demandaba de una mano de obra calificada, por lo tanto era necesario crear centros de educación, lo cual sirvió de impulso para las universidades, de allí también surgiría otro movimiento social, el cual a partir de ese momento también participaría activamente en los debates políticos, económicos y sociales del país. Es importante destacar que estas nuevas situaciones determinaron los nuevos escenarios de disputas partidistas, por un lado, el Partido Conservador, el cual ostentaba el poder, se afianzaba en su defensa de la tierra de y las instituciones que hasta el momento operaban, de la mano de la Iglesia y con el respaldo del Ejército.

El partido liberal, por su parte, encontraría en los nuevos sectores sociales un escenario para potenciarse políticamente y así volver a asumir

los escenarios de poder, aunque ya las cosas no resultarían igual que antes, en el escenario internacional surgirían nuevas ideas que calarían en los nacientes sectores obreros, al respecto Vega cantor expresa:

(...) el Partido Liberal aprovechó las nuevas apariciones de clases, en este caso “obreras” y artesanas, para cooptarlos y así vencer a su rival político, el partido Conservador. Este vínculo entre el partido Liberal y las nuevas clases sociales condujeron a este partido a orientar sus discursos y programas hacia alternativas “populares”, sin embargo, esto no fue suficiente para los grupos obreros que aparecerían, ya que desde 1910 buscaron crear su propio partido (el partido obrero) que, aunque fracasaría más tarde le dio paso en 1926 al partido Socialista Revolucionario – PSR (Vega, 2002, p.40).

Varias situaciones a nivel internacional influenciaron en el devenir de las disputas políticas en Colombia. El ascenso del comunismo y las revoluciones mexicana y soviética se convirtieron en referentes del naciente sector obrero; hecho que radicalizó más a un Partido Conservador que observaba en las nuevas propuestas políticas un potencial peligro para sus intereses. “El discurso anti-socialista adquirió fuerza en Colombia en la década de 1910, antes de la revolución rusa, lo cual permitió que cuando se sintieron los primeros vientos de octubre, emergiera de forma casi espontánea” (Vega, 2002, p.40). Mientras tanto los liberales se batían en la dualidad de cooptar al naciente movimiento obrero o rechazar sus huelgas y concentraciones, en las que no tuvieran el control de las mismas.

En 1930, el partido Conservador perdería el poder después de casi medio siglo. Varios hechos se considera que fueron determinantes para dicha situación, por un lado, la crisis económica de la gran depresión de 1929 y, por otro, posiblemente el más definitivo, la masacre de cientos de trabajadores el 5 de diciembre de 1928, conocida como la masacre de las bananeras. De esta manera, el partido Liberal en cabeza de Olaya Herrera asumiría el poder presidencial contando con el apoyo de diversos sectores sociales y populares, situación que derivó en muchos cambios, por un lado, legalizó el movimiento obrero a través de los sindicatos, y el surgimiento del Partido Comunista.

Pero fue Alfonso López Pumarejo durante su gobierno quien se atrevió a implementar una serie de políticas económicas, laborales y educativas que permitieron que el país avanzara en la secularización de la educación, en política de acceso a las tierras para el campesinado y en derechos



laborales para los trabajadores. Esta decisión agudizó las divisiones políticas en el país. Según Molano, la respuesta frente a dichas iniciativas por parte de la Iglesia católica y los líderes conservadores fue amenazar con la violencia. Durante varios años los debates en el Congreso y en los púlpitos incluyeron llamados a defender los intereses de la Iglesia y de las elites conservadoras, al tiempo que se construyó un discurso antiliberal y en especial anticomunista, y tras el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, el país entró en una nueva polarización que derivó en nuevos conflictos, se desató un periodo de violencia bipartidista conocido como la época de la Violencia. Nuevamente las elites políticas llamaron a la lucha armada y fue el pueblo colombiano, en especial en la zona rural, el que pagó las consecuencias.

En el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) Molano lo expone de la siguiente manera:

(...) monseñor González Arbeláez, sucesor de Perdomo, que creó la Acción Católica y convocó un Congreso Eucarístico Bolivariano para enfrentar el desafío liberal. La Acción Católica fue calificada por la izquierda como “arma del latifundismo”. El Congreso atacó con dureza el divorcio, el matrimonio civil y la separación de poderes y declaró que la iglesia estaba dispuesta a derramar sangre en defensa de sus principios. Fue el primer llamamiento de la iglesia a la violencia, atendido sobre todo por el clero rural, muy receptivo a ideas falangistas. (...) la intención de [Eduardo] Santos de reformar el Concordato fue un nuevo motivo de enfrentamientos. Monseñor Builes llamó entonces a luchar contra la iniciativa hasta la derrota o la muerte. Laureano Gómez desde *El Siglo* respaldaba la posición de Builes. La férrea unidad de la tendencia falangista de la Iglesia y el conservatismo se selló con la condena unánime al comunismo de la Conferencia Episcopal Bolivariana de 1944. La cruzada religiosa de aquellos años contribuyó a la polarización política y “preparó el camino para la violencia política” (Molano, 2014, p.552).

Tras el golpe de estado que dio Gustavo Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953, los partidos Liberal y Conservador, las *castas políticas* que llamaba Guillén, tuvieron que superar sus diferencias, y acordaron una repartición del poder cada cuatro años, pacto que se conoció como El Frente Nacional. En el debate actual sobre dicha alianza, para algunos este acuerdo logró poner fin a la violencia bipartidista, mientras que para otros no fue más que un acuerdo entre las elites, que cuando observaron el surgimiento de otras fuerzas políticas y sociales se unieron para impedirles su llegada al poder.

Para los liberales como muchos conservadores, la violencia tenía que ver con botín burocrático. La creencia que la coalición liquidaría la lucha banderiza no resultó cierta. El vacío fue llenado por el MRL y la ANAPO, movimientos que en última instancia trasladaron su fuerza social a los grupos armados. No en vano el MRL tuvo que ver con la fundación del ELN y la ANAPO con el M19 (Molano, 2014, p.571).

Nuevamente las divisiones en el país derivarían en un nuevo conflicto, pero esta vez no era entre los partidos políticos, sino una alianza de éstos en contra de los nuevos sectores sociales que, tras muchas desilusiones políticas con los partidos tradicionales, buscaban llegar a las instancias de poder por medio de otras fuerzas. Pero eran tiempos de la Guerra Fría, y el escenario político internacional también tuvo un importante papel en la división política y social del país.

Pocos años después del pacto del Frente Nacional, los discursos en las parroquias y en el Congreso se orientaron en contra del comunismo, de Cuba y cualquier otro discurso que no fuera el de las clases tradicionales, el país iniciaba otra etapa de violencia política, porque nuevamente no se supo cómo superar las diferencias a través del diálogo y las vías democráticas. Surgieron entonces las guerrillas de las FARC, el ELN, el EPL y el M19 entre otros, y así se inició un conflicto que cincuenta años después se está intentando terminar. Si es que las divisiones políticas no nos conducen a otro periodo de violencia desenfrenada.

Participación política, una deuda vigente

La exclusión política posiblemente ha sido una de las causas que ha generado y prolongado el presente conflicto armado. Una de las banderas que han presentado los diferentes grupos alzados en armas ha sido la de rechazar el bipartidismo y la exclusión, que han impedido que haya pluralidad en los escenarios del poder.

El país pasó de vivir o sufrir las guerras bipartidistas del Siglo XIX, a nuevas confrontaciones políticas, impulsadas por nuevas ideas, en especial desde el socialismo, que dio origen a nuevos partidos, que a la par, se nutrieron con el surgimiento de los movimientos sociales, los cuales insatisfechos por las políticas que desde el bipartidismo se han presentado, han buscado nuevos escenarios de participación y representación. El conflicto se presenta, debido a que las castas o elites políticas no han estado dispuestas a permitir que esas nuevas expresiones políticas y sociales les disputen el ostentar los escenarios de poder.



Por eso es tan importante el segundo punto del acuerdo entre el gobierno y las FARC-EP, lograr garantizar la participación política sería la base para fortalecer el ejercicio ciudadano, y de esta manera legitimar un Estado que en muchas zonas y regiones no logra consolidarse después de casi doscientos años de vida republicana.

La ampliación de la participación política ha sido una de las banderas de los grupos insurgentes en el país. Por ejemplo, de los diálogos de la Uribe entre el gobierno de Betancur y las FARC surgiría un nuevo partido político, La Unión Patriótica, escenario desde el cual, la guerrilla buscaba poder desarrollar su ejercicio de oposición política por la vía electoral, mientras se adelantaban los diálogos con el gobierno para su desmovilización, pero el asesinato sistemático de los miembros de dicho partido dio al traste con esa negociación, y aplazó un acuerdo de paz por treinta años más. Sin embargo, de dicho ejercicio se debe resaltar que surgió la elección popular de alcaldes en 1988, un hecho significativo que fortaleció la participación política y la posibilidad de acceder a los escenarios de poder desde las regiones.

Otro hecho importante fue el llamado a la constituyente, situación que se logró tras los acuerdos de paz con el EPL y en especial con el M19, de allí surgiría la Constitución de 1991, y con ella se dieron pasos importantes en la participación política, entre ellos la ampliación de los partidos políticos, el reconocimiento de las ciudadanías a los indígenas y la creación de circunscripciones especiales para los grupos afro y minorías étnicas. De igual manera, la participación de la mujer fue una reivindicación que se logró en dicha constituyente.

Sin embargo, la participación política no ha logrado democratizarse, aún el país tiene muchos retos frente a dichas participaciones. Por un lado está la persecución que se realizó en contra de los partidos de oposición, el exterminio de expresiones políticas como la Unión Patriótica, el movimiento ALuchar y el Frente Popular son prueba de la poca garantía de participación política. Al tiempo la persecución a líderes sociales y la exclusión de expresiones de oposición en los medios de comunicación son prueba de la falta de garantías y de la poca disposición de quienes han ostentado el poder para garantizar un verdadero ejercicio de construcción democrática en el país.

De igual manera, la limitación y persecución a ejercicios ciudadanos como la protesta social, la cual está garantizada constitucionalmente (Art. 37) han impedido un verdadero desarrollo democrático en el país.

En esta medida, el punto dos del Acuerdo se convierte en el mayor reto para que desde la sociedad colombiana se exija como la mayor garantía de construcción de paz, como reza en el acuerdo mismo,

la construcción de una paz es un asunto de la sociedad en su conjunto que requiere la participación de todas las personas sin distinción y, por eso, es necesario concitar la participación y decisión de toda la ciudadanía colombiana en la construcción de tal propósito (...) esto incluye el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, el robustecimiento de los espacios de participación para que ese ejercicio de participación ciudadana tenga incidencia y sea efectivo, y para que vigorice y complemente la democracia (Gobierno de Colombia, FARC, 2016, p.30).

La participación y la protesta social

Durante el conflicto, en el país se ha construido un discurso en el que las organizaciones sociales son consideradas afines a los grupos insurgentes, y de esa manera en el imaginario social se ha estigmatizado cualquier ejercicio de reivindicación, al tiempo que se creó una justificación para que dichos movimientos sociales fuesen perseguidos, de manera legal o ilegal; por eso, uno de los retos es la expresión de discursos y propagandas que reivindiquen a los movimientos sociales, sus luchas y protestas como un ejercicio necesario de la democracia.

Frente a la estigmatización, invisibilización y minimización de las manifestaciones sociales, es importante que los diferentes gobiernos comprendan que las protestas no surgen solo del interés político de incomodar a un mandatario, de acabar con una democracia o de alterar sin más razón un estado de las cosas; se podría considerar que nadie protesta sin argumentos o motivaciones que considere como válidos. Así lo afirma Zaffaroni (2010, p.2):

Por un lado, puede afirmarse que es una aspiración de todo Estado de derecho lograr que sus instituciones sean tan perfectas que no sea necesario a nadie acudir a las vías no institucionales para obtener satisfacción de sus reclamos; por otro, la misma aspiración parecen tener todos los ciudadanos que reclaman por derechos real o supuestamente no satisfechos. Pero como en la realidad histórica y en la presente, por cierto, los estados de derechos no son perfectos, nunca alcanzan el nivel del modelo ideal que los orienta, de modo que ni el Estado ni los ciudadanos logran ver realizada la aspiración a que sus reclamos sean canalizables por vías institucionales.



(...) Por otra parte, por lo general, los ciudadanos tampoco pretenden optar por caminos no institucionales para obtener los derechos que reclaman, sino que eligen éstos sólo para habilitar el funcionamiento institucional, es decir, que en definitiva reclaman que las instituciones operen conforme a sus fines manifiestos.

Sin embargo, en muchos casos los estados acuden a respuestas de tipo penal para afrontar las manifestaciones públicas, desconociendo sus causas, que suelen ser un derecho afectado o requerido, por el cual una parte de la sociedad se moviliza o demanda, y que dicha demanda, así sea por vías no institucionales, es un derecho en sí misma. Al respecto, Roberto Gargarella reflexiona sobre cómo el sistema judicial suele acusar y sancionar a quienes se manifiestan, y a través de un ejemplo muy común esboza cómo obra el sistema judicial, en situaciones en las que los jueces, acudiendo a una famosa frase que dice “yo entiendo que usted tiene un derecho afectado, pero su derecho termina cuando empieza el derecho del otro”, proceden a sancionar a quienes protestaban, incluso acuden a otra excusa de “choque de derechos” para procesar a quienes se manifiestan públicamente. Frente a esta postura surge el interrogante: ¿cuál es la capacidad de un juez para determinar el límite de un derecho? Los actos violentos no pueden ser la excusa para desconocer el derecho a la protesta:

(...) en caso de que alguien lleve un comportamiento violento, ese individuo particular podrá ser merecedor de un reproche, pero dicho reproche, no agrega ni quita absolutamente nada a la discusión en juego, sobre el valor o la protección que merecen el derecho a la huelga o el derecho a la protesta (Gargarella, 2008, p.196).

Gargarella en su exposición no sólo cuestiona la manera ligera y arbitraria como se sanciona la protesta, pues independiente de si en medio de un acto de protesta se presentan o no acciones violentas, éstas no pueden servir para desdibujar o ignorar las reclamaciones, y al tiempo intenta persuadir acerca de las sanciones punitivas como la mejor alternativa para afrontar una protesta:

Y algo más al respecto. Es muy común que, a la hora de pensar en reproches para quienes han cometido conductas antijurídicas, se recurra inmediatamente al código penal. ¿Por qué ocurre esto? Hay miles de respuestas jurídicas posibles frente al conflicto, y miles de caminos que pueden recorrerse antes de recurrir a la respuesta

penal, que debería ser utilizada por el poder público del modo más restringido posible, y como último recurso. Quitarle la libertad a una persona durante meses, años o décadas es muy grave ¿Por qué no pueden explorarse caminos intermedios? (Gargarella, 2008, p.196).

Pero la respuesta de los estados frente a las protestas sociales es innegable, su principal alternativa son acciones represivas de carácter penal, y sin que en muchos casos ocurran necesariamente acciones violentas que justifiquen dichas respuestas. Colombia es un claro ejemplo sobre una legislación penal construida bajo la lógica de la existencia de un conflicto interno armado, y a partir de allí se configuran las sanciones penales y las categorías de los delitos, dentro de las cuales el tratamiento de la protesta social es relacionado en muchos casos con actos terroristas.

En Colombia durante los últimos veinte años fue establecida en un contexto de fuerte represión social y bajo una lógica de Estado de sitio que riñe abiertamente con el respeto de las garantías individuales. Una de las expresiones de dicha lógica de excepción es el uso de categorías indeterminadas en las definiciones de los delitos, tan proclives a favorecer formas abusivas de la criminalización (Uprimny y Sánchez, 2010, p.58).

En este contexto, la protesta social con frecuencia es asociada con situaciones de orden público. Históricamente, el tratamiento que ha recibido la protesta ha sido el de relacionarla directamente con el conflicto armado que vive el país desde hace más de medio siglo, con definiciones asociadas al terrorismo, y de ese modo desdibujar su valor. Son muchos los reclamos de diferentes sectores de la sociedad que se han desconocido durante décadas, al tiempo que se criminalizan, estigmatizan y desdibujan sus motivaciones políticas y reivindicativas. “Al incrementar las sanciones buscan eliminar a quien se manifiesta, aumentándole años de prisión y desestimular el uso de una serie de derechos ya expresados anteriormente” (Uprimny y Sánchez, 2010, p.60).

Colombia ha vivido durante más de 50 años un conflicto armado interno, en el que la doctrina contrainsurgente ha ganado centralidad entre el Estado y la sociedad, lo cual ha generado un sujeto insurgente mucho más amplio que las guerrillas y sus combatientes. Se ha asociado a la subversión a las organizaciones sociales, populares y de izquierda. Ello ha generado que el marco normativo que regula la contención de la protesta esté basado en una orientación principalmente punitiva que valora la protesta en



el punto de vista de la seguridad nacional y el orden público, en lugar de concebirla como un derecho sujeto de protección (FCSP, 2018, p.18).

Por estas situaciones es importante reiterar que la protesta social se inscribe dentro de los derechos a la libertad de pensamiento, de expresión, de asociación. Hoy en día existen diferentes tratados internacionales, así como elementos jurídicos que protegen y consagran estos derechos como elementos base para la democracia. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se reconocen dichos derechos, el Artículo 18 reconoce la libertad de pensamiento; el Artículo 19, la libertad de expresión y difusión sin límite de fronteras, y en el 20 se reconoce el derecho a reunirse y asociarse pacíficamente; en últimas estos derechos reconocen y protegen el disenso y otorgan al ciudadano la posibilidad de difundir ideas, asociarse y manifestarse, como garantía fundamental para la democracia.

De igual manera, el segundo punto de los acuerdos exige como elemento fundamental la participación de la mujer, pese a que existen políticas y leyes que garantizan la participación de la mujer, la discriminación aún persiste en el país. Las denuncias que desde diferentes organizaciones femeninas se realizan dan cuenta de que aún falta mucho para lograr esa equidad tan necesaria en Colombia.

Tomando en consideración que las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como consecuencia de las profundas discriminaciones y desigualdades, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación, lo que genera mayores retos para garantizar su derecho a la participación, enfrentar y transformar estas condiciones históricas implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social (Mesa de Conversaciones, 2017, p.35).

Si en Colombia se reconoce el ejercicio de la protesta y de la oposición política como una fortaleza de la democracia, si se logra reconocer, respetar y garantizar la participación de la mujer, se podrá decir que algo se ha aprendido tras dos siglos de exclusión política, social y de género. De lo contrario, sería una demostración de que seguimos sumidos en el mismo letargo que nos ha conducido a mantener la desigualdad política, económica y social como un designio divino, una tragedia que prolongará las causas de este conflicto.

Los retos para las víctimas

Uno de los aspectos más positivos que contiene el Acuerdo es que por primera vez se incluyó a las víctimas en un proceso de negociación. Nunca antes las víctimas habían sido tenidas en cuenta. No hubo, ni en el pacto del Frente Nacional ni en los pasados acuerdos con el M19, el EPL, el Quintín Lame y la CRS, un aparte que se refiriera a las víctimas, dichas negociaciones se centraron en que los grupos insurgentes se desmovilizaran y entregaran sus armas, y dichos grupos buscaron unas garantías jurídicas y de participación política, apoyos económicos para los recién reincorporados a la vida civil y, en algunos casos, reformas institucionales y constitucionales, pero en ningún momento las víctimas estuvieron presentes en dichas negociaciones.

De allí la importancia que adquiere para las víctimas este acuerdo entre el Estado colombiano y las FARC-EP. En lo pactado se busca dimensionar, por primera vez, los impactos y las afectaciones que un conflicto de más de cincuenta años ha dejado en las víctimas y la sociedad en general. Ahora bien, es importante señalar que el hecho que las víctimas sean tenidas en cuenta en esta negociación no se debe asumir como una benevolencia por parte de los actores del conflicto, sino como un derecho y un reconocimiento que las mismas víctimas han sabido conquistar, una reivindicación de derechos que tras lo acordado demanda que sean ellas las que se empoderen en dicha negociación para exigir el cumplimiento de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición.

De esta manera, en esta nueva etapa de lo acordado, *la implementación*, el desafío de las víctimas es enorme, se convierte en el último gran escollo que tienen en medio de su larga lucha por sus derechos, por lo tanto, conviene hacer una breve reflexión sobre las luchas que han sostenido durante años por ser reconocidas, y cómo ha sido su devenir. Los aspectos más relevantes del Acuerdo de Paz les demandan mucha vigilancia y movilización para que se cumpla lo pactado.

La lucha por el reconocimiento

Hoy en día es fácil hablar de víctimas, no es extraño ni implica ningún riesgo, sin embargo esa situación no siempre fue así. Aunque el actual conflicto tiene más de medio siglo de existencia, las organizaciones de víctimas surgieron en el país a finales de la década de los setenta, especialmente con dos situaciones: el acompañamiento a víctimas de detención arbitraria y presos políticos y la lucha por los desaparecidos.



En ambos casos, la violencia política y la falta de garantías por parte del Estado colombiano fueron causa de su surgimiento.

Posiblemente la organización de víctimas más antigua del país es la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP),³ surgió en el año 1973⁴ a raíz de la detención de unos sindicalistas de la Unión Sindical Obrera (USO), quienes fueron capturados y procesados en un Consejo Verbal de Guerra. Eran los duros tiempos del Frente Nacional, y durante 16 de los 20 años que duró se vivió bajo la figura de *estado de sitio*, este periodo se caracterizó por las constantes movilizaciones sociales, tanto rurales como urbanas, y por las arbitrariedades de la fuerza pública.

Una de las luchas más prolongadas en Colombia ha sido la de los familiares de los detenidos–desaparecidos. El delito de desaparición forzada se practica de manera sistemática desde mediados de la década de los setenta, como una estrategia de persecución política, al tiempo que busca generar terror en partidos políticos y movimientos sociales de oposición. En un principio no era reconocido por el sistema jurídico colombiano y su práctica se negaba constantemente. Así lo cuenta en su informe el Centro Nacional de Memoria Histórica sobre desaparición forzada:

En términos normativos, la descripción penal del delito de desaparición forzada durante las décadas de los setenta y ochenta del Siglo XX fue absolutamente nula, pese a que ya desde tiempo atrás se evidenciaba en el ámbito nacional e internacional el drama de ese fenómeno que tomaba niveles escandalosos. En el ordenamiento jurídico colombiano la ausencia de tipificación concurría a la par con un contexto social, jurídico y político que hacía propicia la comisión del delito tanto por agentes estatales como civiles (CNMH, 2014, p.52).

Pero fue la lucha de los familiares de los desaparecidos, bajo el acompañamiento de organizaciones defensoras de derechos humanos, la que logró evidenciar y denunciar la existencia de dicha práctica, y no fue sino a partir del año 2000 que la desaparición forzada quedó tipificada en

³ Enrique Santos cuenta una anécdota sobre el origen de dicho Comité, ya que por intermedio de Álvaro Cepeda Samudio, Gabriel García Márquez lo contactó para dar un aporte económico (10.000us de un premio otorgado por parte de una universidad de Arizona) para apoyar a los presos políticos, pero como en Colombia no existían dichas organizaciones, la respuesta de Gabo fue “pues, fúndalo, no joda, invéntatelo”, y fue así que surgió el Comité (Santos, 2007).

⁴ Otros de los fundadores del CSPP fueron Diego Arango, Nirma Zárate, y Jorge Villegas. Contó con el apoyo de la Federación Colombiana de Educadores, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), la Unión Sindical Obrera (USO) y el Sindicato de Trabajadores del Banco Popular.

el ordenamiento jurídico del país. Ahora bien, este sería solo un logro en la larga batalla que las víctimas han venido realizando por años en el país.

A pesar que la desaparición forzada es una modalidad de violencia que empieza a denunciarse en Colombia desde la segunda mitad de los años setenta, siendo Omaira Montoya Henao la víctima del primer hito reconocido de este tipo de hecho en el año 1977, el país careció de la tipificación del delito hasta el año 2000 (...) fue después de una larga lucha en cabeza de las organizaciones de los familiares de las personas desaparecidas y del trabajo de organismos de derechos humanos (...) que se promulgó la Ley 589 de 2000, que tipifica el delito de la desaparición forzada y crea algunos mecanismos para su prevención, registro y atención. A esta le antecedieron varios proyectos de ley, algunos de los cuales no alcanzaron a ser debatidos y aprobados por las instancias pertinentes, mientras que otros fueron rechazados por motivos de inconstitucionalidad. Las demoras, trabas y objeciones frente a la demanda de una ley que tipificara el delito sugerían una actitud reticente de los gobiernos a reconocer este delito, por motivos de protección al estamento militar (CNMH, 2016, p.41).

A partir de la tipificación como delito se sumaron nuevas luchas, por un lado, era necesario saber: ¿Qué pasó con las víctimas? ¿Dónde están? ¿Por qué se los llevaron y quiénes lo hicieron? Todas esas han sido las banderas de las víctimas durante estos años y décadas, y aunque las victorias han sido pocas, su lucha no ha terminado, por eso el Acuerdo de paz genera una nueva posibilidad para lograr sus objetivos, para conseguir sus derechos como víctimas y obtener respuestas a muchas preguntas y demandas que surgieron desde el hecho victimizante.

Pero la desaparición forzada no ha sido la única modalidad de agresión que ha generado víctimas en el país, el Centro Nacional de Memoria Histórica identificó once categorías de delitos relacionados con el conflicto,⁵ y según el informe ¡Basta Ya!, basado en el Registro Único de Víctimas, entre el 1 de enero de 1985 y el 31 de marzo de 2013 se reportó que 166.069 civiles fueron víctimas fatales del conflicto armado, y si se agrega el número de combatientes muertos la cifra podría ascender a 220.000, de los cuales el 81,5% corresponde a civiles y el

⁵ Las categorías son: acciones bélicas; asesinato selectivo; ataques a poblados; atentado terrorista; daño a bienes civiles; masacre; secuestro; desaparición forzada; reclutamiento; violencia sexual; minas antipersonal, y munición sin explotar. Véase: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/metodologia/categorias/>

18,5% a combatientes. Sin embargo, aclara el informe, varios estudios de organizaciones independientes dan cuenta de que tres de cada cuatro homicidios quedan por fuera del registro, por lo tanto “estas dimensiones del conflicto armado ponen de manifiesto una brecha entre lo ocurrido y lo conocido” (GMH, 2013, pp.32-33).

De allí la importancia de lo que está en el Acuerdo, en él se busca poder intercambiar justicia por verdad, eso demanda un compromiso por parte de los responsables de dichos crímenes, al tiempo que les implica a los familiares de las víctimas la mayor fortaleza para asumir verdades dolorosas y estar atentos a reconocer y rechazar discursos justificatorios, ya que durante muchos años y en diversas ocasiones las víctimas han tenido que ir en contra de la corriente en busca de dignificar la memoria de sus familiares.

De la negación al reconocimiento

En Colombia, la construcción de la categoría de víctima demandó una fuerte disputa. Como ya se expuso, la historia del país siempre estuvo marcada por múltiples conflictos, los cuales se “resolvieron” desde escenarios de poder, sin que se dimensionaran los impactos y las consecuencias que dejaron en la sociedad colombiana.

Una de las acciones que surgió de las víctimas y organizaciones de derechos humanos como forma de denunciar las masivas violaciones y crímenes que venían ocurriendo fue el *Proyecto Colombia Nunca Más*. Con base en la experiencia de países del cono sur y Centroamérica, su elaboración se había propuesto para servir de insumo para la “salvaguarda de la memoria histórica; esclarecimiento de los hechos en su verdad integral; sanción a los responsables y reparación integral a todas las víctimas y a la sociedad” (Colombia Nunca Más, 2000, p.3). Sin embargo, a diferencia de los informes elaborados en otros países, aquí se tuvo que construir en medio del conflicto, y posiblemente durante la etapa en la que el conflicto se vivió con mayor intensidad.

Pero el trabajo sirvió de insumo para conceptualizar los crímenes que estaban ocurriendo, denunciar su impunidad y demostrar la responsabilidad que del Estado colombiano ya fuese por acciones de sus miembros o por la omisión, por no legislar para crear leyes que dieran garantías a los ciudadanos y por no investigar y sancionar la comisión de esos crímenes.

Las víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos lograron mediante la lucha y la resistencia reconocimientos en el marco jurídico del país. Previo a la Ley 589 de 2000, que tipificó la desaparición forzada, se presentaron otros logros, como fue la Ley 288 de 1996, por medio de la cual se reconocían las indemnizaciones que se hubiesen declarado o llegaren a declararse en decisiones expresas de organismos internacionales de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

De igual manera, la Ley 418 de 1997 dio reconocimiento a las víctimas en Colombia, y las definió como

(...) aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres, ente otros (Congreso de la República, 1997).

Y aunque la promulgación de esta ley se podría considerar como un avance en materia legislativa, lo cierto es que su categorización resultó muy reducida, solo a “hechos relacionados” con el conflicto, por lo tanto, el marco interpretativo frente a la posible relación con el conflicto generalmente se reducía a reconocer a las víctimas que surgieran en medio de ataques de la guerrilla y confrontaciones entre los grupos armados, y dejaba por fuera a gran cantidad de víctimas que no lograban demostrar que el hecho victimizante se relacionaba con el conflicto interno.

Posteriormente, durante la Ley 975 de 2005, por medio de la cual se buscó generar un marco normativo que facilitara el sometimiento de los grupos paramilitares, se redefinió la categoría de víctima.⁶ Sin embargo, esta nueva definición, lejos de colmar las demandas de las víctimas frente a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, se denunció por excluyente, además limitaba los derechos a unas indemnizaciones

⁶ La Ley 975 define como víctimas “aquellas que hayan sufrido daños directos tales como lesiones transitorias que ocasionaran algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual/auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero permanente, familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. Igualmente se consideran como víctimas a los miembros de la fuerza pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica...”.

económicas bajo criterios de reparación vía administrativa que no daban respuesta a sus demandas,⁷ excluía a las víctimas de crímenes de Estado y sólo reconocía a las víctimas del paramilitarismo pero limitando la temporalidad de los hechos.

Cuando entró en vigencia el decreto 1290 sobre reparación Individual por Vía Administrativa, se desató un debate en el país sobre las implicaciones jurídicas y políticas que tendría dicho decreto. Este debate puso sobre la mesa las tensiones entre la reparación individual y colectiva, la reparación en un sentido integral frente a la reparación en un sentido indemnizatorio, pero sobre todo, puso en evidencia la discusión fundamental para las víctimas de crímenes de Estado, toda vez que aquel decreto se acogía a la definición propuesta por las leyes 418 de 1997 y 975 de 2005, en las cuales, si bien se recogían elementos importantes de los instrumentos internacionales que tipifican las situaciones que definen dicha *condición*, sólo reconocía como víctimas a aquellos que resultaran de las actuaciones de los grupos armados organizados al margen de la ley, dejando por fuera un universo importante tal como el que constituyen las víctimas de crímenes de Estado (Sánchez, 2013, p.22).

Sin embargo, ante la insatisfacción, el rechazo y la presión por parte de las víctimas frente a la necesidad de contar con una ley que las reconociera a ellas y sus derechos, la presión puso el tema en el debate de la agenda política de los diferentes partidos, fue así como surgió la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras. Para las víctimas esta ley constituía un avance, ya que no solo reconocía la existencia de víctimas, sino del conflicto mismo, por muchos años se negó que éste existiera expresando que lo que se presentaba en el país era una amenaza terrorista, con esto se desconocían hechos y víctimas de una violencia política que por años reclamaban soluciones.

Tuvo que pasar casi medio siglo de conflicto, y más de tres décadas de lucha y resistencia para que las víctimas fuesen reconocidas a través de una ley, la cual no necesariamente colmó todas sus expectativas, pero fue un nuevo triunfo, y al ser reconocidas lograron constituirse en un

⁷ A través del Decreto 1290 de 2008 el Estado colombiano, en función de garante de los derechos individuales de las víctimas, asumió la reparación vía administrativa, para lo cual diseñó una tabla para calcular las reparaciones, las cuales iban desde los 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) (por homicidio y desaparición forzada) hasta los 27 SMML (por desplazamiento).

nuevo actor social, un actor carente de derechos, pero con la dignidad y persistencia para movilizarse hasta alcanzarlos.

El Acuerdo y los derechos de las víctimas, el nuevo reto...

El reto y las expectativas para las víctimas es que se cumpla a cabalidad lo pactado entre el Gobierno y las FARC, en especial el Punto V, “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”. Este punto recoge las demandas que las víctimas presentaron durante la fase de negociación en La Habana,⁸ y los aspectos más importantes que permitan identificar las causas y orígenes del conflicto, así como sus actores, incluidos terceros, y sus víctimas, incluidas sus afectaciones.

El derecho a la Verdad ha sido, posiblemente, la principal demanda de las víctimas, ya que, como suele decirse, la primera víctima de una guerra es la verdad. De esta manera, se pretende que los resultados de la Comisión de la Verdad sirvan para dignificar la memoria de las víctimas, pero al mismo tiempo reconocer las políticas y discursos que propiciaron el surgimiento y la prolongación del conflicto. Por eso, para las organizaciones de víctimas es fundamental que quienes integren dicha Comisión sean idóneos, tengan la experiencia para identificar los discursos justificatorios y las políticas que propiciaron el conflicto y su prolongación, y dar las pautas que permitan a las futuras generaciones reconocer y rechazar cualquier acción que conduzca al país a nuevos hechos de violencia.

Ahora bien, las víctimas tienen el desafío de estar vigilantes para que dicha Comisión no se politice, es decir que los partidos políticos, los actores del conflicto y terceros que pudieran tener alguna influencia en ella, no ejerzan ninguna presión para que su labor sea omitida o censurada. Es importante tener presentes los tres objetivos de la Comisión: contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, promover el reconocimiento, tanto de las víctimas como ciudadanos, así como de los responsables, y promover la convivencia.

⁸ En el Punto V se expresa que durante la fase de negociación en La Habana “más de 3.000 víctimas participaron de manera directa en cuatro foros en Colombia organizados por Naciones Unidas y la Universidad Nacional, y sesenta víctimas viajaron a La Habana para dar sus testimonios directos a la Mesa de Conversaciones y ofrecer sus recomendaciones, con el apoyo de la Conferencia Episcopal, las Naciones Unidas y la Universidad Nacional. Sin contar las más de 17 mil propuestas que, por diferentes medios, enviaron víctimas y demás ciudadanos a la Mesa de Conversaciones”.

Incluso, un aspecto que es importante destacar del Acuerdo es el reconocimiento de que el conflicto armado “tiene múltiples causas”, lo cual muestra un cambio de postura desde el Estado, que durante años había expresado que dicho conflicto había surgido por el alzamiento en armas de los grupos guerrilleros. De esta manera se abre paso la posibilidad de reconocer las causas y, en caso de existir voluntad política, corregir y superarlas, para lo cual ya existen insumos importantes, como el informe que realizó Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV, 2015),⁹ en el que se identifican algunos puntos cruciales, entre ellos la tenencia de la tierra y la exclusión política como los principales retos a superar.¹⁰

Ahora bien, con la creación de la Comisión de la Verdad se abre un nuevo debate político, el informe puede causar muchas controversias en el campo político, y aunque su trabajo incomode y los resultados que de allí surjan no sean motivos de acciones jurídicas, las víctimas exigen que la Comisión pueda aclarar las responsabilidades, y debe servir para contribuir a prevenir sobre lo que nunca más debe volver a suceder en un país como Colombia.

De igual manera, el Acuerdo establece la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD), ya que Colombia registra el mayor número de desaparecidos del continente,¹¹ el reto aquí es alto, y aunque se puede generar mucha expectativa en los familiares, es posible que sus avances sean lentos. A las víctimas y la sociedad en general les corresponde presionar para que los diferentes gobiernos garanticen los presupuestos necesarios que posibiliten que dichas entidades adelanten sus trabajos de la mejor manera.

De todas maneras, desde un principio las víctimas aprendieron que su lucha no sería fácil, que aunque ciudadanos/as, sus derechos han sido negados, desconocidos o simplemente no existen en un marco jurídico,

⁹ La CHCV fue el resultado de un acuerdo en La Habana, fue conformada por doce expertos y dos relatores, sugeridos siete y siete por cada parte, con la misión de producir un informe sobre los orígenes y las múltiples causas del conflicto, los principales factores y condiciones que han contribuido a su persistencia, y sus efectos e impactos más notorios sobre la población.

¹⁰ Durante los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas las versiones de los diferentes comisionados reconocían que éstos eran las principales características del origen del conflicto en Colombia.

¹¹ Contrastando con otros países, Chile en 17 años de dictadura militar registra 3.000 casos de desaparición forzada; en Argentina se calcula que pueden llegar a 30.000 y en Guatemala la Comisión de Esclarecimiento Histórico calculó que el número podría ascender a 45.000, de los cuales las Fuerzas Militares eran responsables del 97% de tales crímenes.



por lo tanto, saben que la lucha por sus derechos, por la dignidad y memoria de sus seres queridos les implicará un compromiso de vida, e incluso la vida misma, pero seguirán dispuestas a darlo todo, como algún día expresó doña Fabiola Lalinde, símbolo de la lucha de las madres por sus hijos desaparecidos: “la violencia del Estado me quitó un hijo, pero la lucha me dio cientos de hijos de la memoria, y con ellos seguiré luchando”.

Para no concluir

Después de medio siglo de lucha armada en Colombia y de dos siglos de exclusión política, los acuerdos de paz abren una puerta para buscar soluciones políticas en vez de militares, el país tiene hoy en día una posibilidad, y es poder saldar las deudas que mantiene, que van desde la exclusión política, el monopolio de la tierra y un deber ético con las víctimas de este conflicto. Hoy en día, que es la tercera fase de los acuerdos, *la implementación*, está en manos del legislativo y el ejecutivo, así que poder garantizar la construcción de una paz estable y duradera depende de los poderes políticos, los ciudadanos deben, principalmente los líderes sociales, exigir y vigilar para que dicha implementación permita dar un paso a la página violenta del país. ¡Es un deber de todos estar vigilantes para que algún día las futuras generaciones puedan expresar que en Colombia cesó la horrible noche!



Referencias

- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2014). *Desaparición forzada Tomo I: Normas y dimensiones de la desaparición forzada en Colombia*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2016). *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Colombia Nunca Más. (2000). Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/nm/z7/Intro.html>
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). (Febrero de 2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 288 de 1996 “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. *Diario Oficial*, 42. 826. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial*, 43.201. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 589 de 2000 “Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial*, 44.703. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley 975 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”. *Diario Oficial*, 45.980. Bogotá.



Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial*, 48.096. Bogotá.

Deas, M. (1993). La presencia de la política nacional en la vida provinciana, pueblerina y rural de Colombia en el primer siglo de la República. En M. Deas (Ed.), *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*. (p.p.175-206) Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSP). (2018). *El derecho a la protesta social*. Cartilla de formación para la verificación e intervención de la sociedad civil durante la protesta social. Recuperado de <http://www.comitedesolidaridad.com/sites/default/files/EL%20DERECHO%20A%20LA%20PROTESTA-2%282%29.pdf>

Gargarella, R. (2008). El derecho frente a la protesta social. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 58 (250), 183-199.

GMH. (2013). *¡BASTA YA! Colombia. Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Guillén, F. (1979). *El poder Político en Colombia*. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/36248/37782>

Mesa de Conversaciones Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). (2017). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Recuperado de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Acuerdo-Final-AF-web.pdf>

Molano, A. (2015). *Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010)*. Recuperado de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/fragmentos-de-la-historia-del-conflicto-armado-1920-2010-1447167631-1460380435.pdf>



- Sánchez, E. (2013). *Las disputas por la memoria: las víctimas y su irrupción en la esfera pública, Medellín 2004-2010*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Sánchez, G. (2007). *Los estudios sobre la violencia: balance y perspectivas*. En G. Sánchez y R. Peñaranda (Ed.), *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia* (pp. 17-32). Bogotá: La Carreta Editores.
- Santos, E. (23 de febrero de 2007). 'Gabo' y Alternativa. *El Tiempo*, Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3450195>
- Uprimny, R. y Sánchez, L. (2010). *Derecho Penal y Protesta Social*. En E. Bertoni (Ed.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Vega-Cantor, R. (2002). *Gente Muy Rebelde. Enclaves, transportes y protestas obreras*. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico.
- Wills, M. (2015). *Los tres nudos de la guerra colombiana*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). Recuperado de <http://www.alto-comisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/los-tres-nudos-de-la-guerra-colombiana-1447173574-1460381073.pdf>
- Zaffaroni, R. (2010). *Derecho Penal y Protesta Social*. En E. Bertoni (Ed.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Para referenciar este capítulo:

- Pineda, H. y Sierra, A. (2018). Acuerdo de paz, el reto de su implementación. Desafío en la política y reto para la sociedad colombiana. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 172-197). Colombia: Publicar-T.





Ana María Serrano Ávila

Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano – Colombia, MSc. en Gestión Pública de la Universidad Complutense de Madrid – España y estudiante del Doctorado en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina de la Universidad de Alicante – España. Docente de tiempo completo e integrante de la Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia. Soy madre y los últimos años he sido una

estudiosa del Feminismo y de las Teorías de Género. He participado en la construcción y desarrollo de los Diplomados en Género y Gestión de las Organizaciones Públicas en cooperación con la Secretaría de las Mujeres de Antioquia – Colombia, y Género y Post–conflicto en colaboración con ONU Mujeres y la Universidad del Rosario, Colombia. Coordinadora del Semillero sobre asuntos de Género “Somos Diver–Gente” y acompaño varios proyectos dentro del Tecnológico de Antioquia que envuelven el estudio, la formación y la reflexión de los asuntos de género.

amserrano@tdea.edu.co



Olga Lucía Correa Gómez

Nací el 24 de julio de 1997, me desempeño como estudiante de octavo semestre de Trabajo Social e integrante del Semillero de Investigación sobre asuntos de Género y Diversidad “Somos Diver–Gente” del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia. En mi tiempo libre me dedico a la música, soy estudiante de bajo, guitarra y percusión folclórica colombiana y hago parte de agrupación Kumbé, grupo de proyección cultural de la misma Institución.

olgacorra1805@gmail.com



Natalia Álvarez Chavarría

Nacida en Bello, Antioquia un 25 de febrero de 1998, estudiante de octavo semestre de Trabajo Social e integrante del Semillero de Investigación sobre asuntos de Género y Diversidad “Somos Diver–Gente” del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia. He participado como ponente en la II Biental Iberoamericana de infancias y juventudes: Transformaciones democráticas, justicia social y procesos de construcción de paz.

nataliaalvarezchavarría@gmail.com



Género y Economía. Apuntes sobre los derechos económicos de las mujeres como una aproximación a la construcción de acción política

Lo que ellos llaman amor, nosotras lo llamamos trabajo no pago
Silvia Federici

Introducción

La presente investigación describe y analiza la relación entre el género y la economía. Se toman como referentes teórico y de análisis las premisas de la economía feminista y la reflexión que se hace a partir de ellas sobre el acceso de las mujeres a oportunidades y recursos económicos en igualdad de condiciones y oportunidades que los hombres. Las estadísticas en el mundo señalan que el 75% del trabajo no remunerado que implica el cuidado de la vida es realizado por mujeres y que la igualdad de género puede inyectar en el sistema económico global alrededor de U\$12 trillones de dólares, debido a que las mujeres representan el 50% de la fuerza laboral en el mundo. Esta investigación pretende plantear la reflexión en clave de brechas de género desde lo económico, como un aporte a la construcción de acción política en Colombia.

Según Marcela Lagarde (1996), la corriente de la cual se nutre la teoría de género es el feminismo, y desde allí se ha afirmado que las características psicológicas, económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas se adquieren, se asocian y se naturalizan en los sexos, ello explica que la construcción de lo femenino y de lo masculino, la forma en que nos relacionamos, la normatividad y las relaciones de poder que

nos rodean, respondan a un proceso histórico, social y cultural en el cual se reconoce que existe un orden en los géneros y, en definitiva, una jerarquía de relacionamiento social asociada al sexo; y que por lo anterior es lo femenino lo que está subordinado y subvalorado, con respecto a lo masculino. Por tanto, como lo afirman Serrano y Gutiérrez (2018, p.27), es importante aclarar que las teorías feministas y los movimientos sociales de mujeres son los responsables de que se incluya la reflexión y el análisis de los contextos y las “realidades” en los estudios de las ciencias sociales desde una perspectiva de mujer, y que indiscutiblemente esa mirada se extiende a todas las esferas sociales, problematizando e incluyendo la perspectiva de género y el enfoque diferencial en las agendas públicas nacionales e internacionales.

Por otra parte, conseguir la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres a todos los niveles y en todos los sentidos, sean estos políticos, culturales, laborales o domésticos, no es únicamente un problema ético o político, sino, y sin lugar a dudas, un asunto económico. El género y su relación con la economía representan hoy en día uno de los retos planetarios más importantes y vitales a los cuales nos enfrentamos como sociedad. Las cifras del *Global Gender Gap Index* (GGGI, 2017) (en español, Índice Global de Brechas de Género 2017), elaborado por el *World Economic Forum* (WEF), muestran que las diferencias en el acceso a los recursos y demás oportunidades se ampliaron con relación a las mediciones anteriores, sin embargo, si se establece un promedio entre los 144 países medidos se puede ver que casi todos han cerrado la brecha en lo que se refiere al acceso al sistema de salud y educativo, aunque esta afirmación requiere sin duda una análisis más profundo. Desde la perspectiva de los Derechos Humanos es conveniente hablar, en palabras de Sen (1998, p.90), de las posibilidades reales de ampliar las capacidades y libertades de la población, para realizar actividades elegidas y valoradas en libertad de elección, la mayor cobertura en la educación, la prevención y la atención en salud junto con otros factores similares son necesarios, pero no suficientes para generar auténticas libertades en la población.

Desde este sentido, un aspecto que requiere especial análisis y reflexión es el acceso de las mujeres a oportunidades y recursos económicos en igualdad de condiciones y oportunidades que los hombres, esto se ve representado en aspectos tales como: las posibilidades en el acceso al mercado laboral, las diferencias salariales, el acceso a cargos directivos, el liderazgo que las mujeres ocupan en los lugares de trabajo y su acceso a nuevas oportunidades que impliquen una mejora en términos económicos y una autonomía económica por medio de la cual puedan ampliar sus capacidades y libertades.



En este contexto, una de las primeras acciones afirmativas planteadas desde hace varios años en las agendas globales establecidas en el marco de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de 1994 y en la Plataforma de Acción de Beijín 1995, ratificadas en la plataforma Beijing+20, es la de cuantificar y valorar la contribución económica del trabajo no remunerado, la producción de alimentos y la labor comunitaria que realizan las mujeres en el hogar, a través del diseño de indicadores de género que permitan medir en términos económicos y monetarios las labores domésticas y su aporte a la economía. Estas ideas se fundamentan en que la carencia de indicadores que midan y valoren el trabajo doméstico y demás actividades realizadas por las mujeres relegadas al ámbito de lo privado, han hecho que por años la verdadera contribución de las mujeres al desarrollo económico y social haya estado invisibilizada (Gómez, 2008).

En este sentido cabe preguntarse: ¿Qué son las brechas de género? ¿Qué muestran en realidad? Las brechas de género, según el WEF (2017), son las diferencias que existen entre hombres y mujeres, que se miden a través del análisis de las estadísticas desagregadas por sexo sobre aspectos tales como el acceso a la educación, a la salud, al mercado laboral o a los espacios de decisión política, y que reflejan las ventajas y desventajas que tienen tanto hombres como mujeres al momento de acceder a derechos, como también representan alcances y desafíos, en términos de igualdad de los géneros, que tienen la sociedad en su conjunto y, por supuesto, los Estados. Las brechas son, sin lugar a dudas, un punto de partida para realizar análisis, reflexión y crítica constructiva sobre los avances en temas de inclusión de género, pero sobre todo reflejan los aspectos en los cuales se necesita trabajar para eliminar esas barreras que impiden a las mujeres el acceso a derechos en verdadera igualdad.

Por lo tanto, las brechas de género intentan reflejar logros o actitudes sociales que impactan positiva o negativamente la inserción o la aceptación que tienen los hombres y las mujeres en espacios políticos, culturales, intelectuales o económicos. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, *s. f.*), las brechas de género se hacen explícitas cuando se presenta un tratamiento desigual entre los hombres y las mujeres, fundamentado principalmente en la construcción y la valoración social que se tiene de lo masculino en relación con lo femenino. Esto explica, desde una visión económica, por ejemplo, por qué los porcentajes de mujeres desempleadas son mayores; por qué presentan mayores tasas en la economía informal, y por qué ganan menos que los hombres aunque desempeñen el mismo trabajo y tengan el mismo nivel de educación, o en muchos casos los superen.

Algunos referentes teóricos

Existe un consenso en la economía feminista sobre el reconocimiento y la valoración real que tiene el cuidado de la vida, enmarcado dentro del trabajo no remunerado, y que se asocia principalmente a las mujeres por su rol como reproductoras y procreadoras; establecer que el cuidado de la vida es esencial para mantener toda la estructura social, reconocer que el cuidado y los trabajos domésticos quedaron ocultos en las ecuaciones macroeconómicas y que su aporte al desarrollo económico y al bien-estar de los países es subvalorado cultural y económicamente, y que ello se debe principalmente al paradigma de la división sexual del trabajo planteado desde el modelo económico actual, lo cual, sin lugar a dudas, trae consigo efectos muy negativos para la autonomía y el buen vivir de las mujeres.

De acuerdo con Villamizar (2011, p.13), el paradigma de la división sexual del trabajo está construido sobre la base de los roles socialmente asignados a hombres y mujeres, coadyuvando a que las mujeres tengan un acceso desigual y limitado a recursos materiales, inmateriales y simbólicos, a servicios, ingresos y espacios de poder, lo cual mina su autoestima, limita el desarrollo de sus capacidades y libertades e impide el pleno ejercicio de sus derechos.

La economía feminista es una apuesta desde el feminismo para la construcción de una economía diferente. Cristina Carrasco (2006) establece que la epistemología feminista de la economía otorga un papel muy significativo a la inclusión de la categoría “género” dentro del análisis de las ciencias económicas, dicha inclusión implica analizar las dinámicas jerárquicas que se dan en las relaciones económicas y que se establecen a partir de la diferencia entre los sexos. La autora hace una crítica al androcentrismo con el cual se desarrollan las principales premisas que rodean la economía clásica y neoclásica, pilares fundamentales del modelo económico que rige las relaciones hoy en día.

La teoría neoclásica en sus supuestos, simplifica y estereotipa la naturaleza de la vida de las mujeres, las relaciones sociales y las motivaciones económicas. Las mujeres son tratadas como esposas dentro de una familia nuclear considerada una institución armoniosa; como trabajadoras menos productivas que los hombres en el trabajo de mercado y como dependientes económicamente de sus maridos (Carrasco, 2006, p.2).

Si bien es cierto que estas dinámicas están cambiando y en algunos casos se puede hablar de avances, también es cierto que estos cambios



ocurren generalmente en las clases medias y altas, y con frecuencia en los países con niveles de ingreso alto, mientras que en las clases bajas y en países de ingresos medios y bajos, persisten los estereotipos y las violencias de género las cuales, sin duda, están asociadas a problemáticas sociales y estructurales como acceso a la educación y a servicios básicos que proporcionan vidas dignas.

Desde finales del Siglo XIX, los movimientos feministas reivindican y reclaman los derechos laborales de las mujeres, tales como acceso a un empleo remunerado y en condiciones dignas, justas y en igualdad de derechos con los hombres. Muchas mujeres, sobre todo de clase media, que empezaban a formarse en la academia, planteaban sus críticas, inconformismos y preocupaciones sobre la situación social de las mujeres, resaltando sobre todo los altos índices de pobreza femenina, las diferencias entre hombres y mujeres en el acceso al trabajo remunerado, la desigualdad salarial y la falta de reconocimiento social y económico del trabajo doméstico.

Priscilla Wakefield (citada en Carrasco, 2006) fue la primera mujer que hizo una crítica a las ideas plasmadas en *La riqueza de las naciones* de Adam Smith (1776) –tratado de economía que sentó las bases de los modelos clásicos y neoclásicos de la economía–. En su publicación *Reflections on the Present Condition of the Female Sex (With Suggestions for its Improvement)*, hecha en Londres en 1798, establece que en los análisis y reflexiones del libro de Smith no se incluyeron los aportes de las mujeres al mercado laboral, ya fueran por medio de trabajo remunerado o doméstico; adicionalmente, reflexionaba sobre la problemática de la exclusión de las mujeres de los trabajos mejor remunerados, que estaban destinados para los hombres. Entre las recomendaciones e ideas desarrolladas en su publicación están el análisis de posibilidades para lograr la independencia económica de las mujeres y su apoyo a la escolarización de las niñas y mujeres, como estrategia para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones.

Por otro lado, Julie Victoire Daubie –primera mujer francesa que obtuvo el derecho a recibir el título de bachiller y la primera licenciada en letras francesa– estudió a las mujeres francesas del Siglo XIX y reflexionó sobre su situación. Su trabajo consistió en analizar los problemas sociales que conducen a situaciones extremas de pobreza. Esta autora planteó en sus estudios que la relación entre el orden social y económico con los códigos de comportamiento morales y civiles de la época llevó a un detrimento del bien-estar de las mujeres (Carrasco, 2006).



La lucha y la reivindicación de las mujeres latinoamericanas también han sido remarcables. Paulina Luisi, sufragista uruguaya, fue la primera mujer en obtener el título de bachiller y la primera en graduarse de la facultad de medicina. A finales del Siglo XIX y principios del XX, luchó incansablemente por la defensa de los derechos de las mujeres y por mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras uruguayas, ayudando a crear los dos primeros sindicatos en su país: la Unión de telefonistas y de costureras. Por su parte, Bertha Lutz, sufragista y pionera de la lucha y reivindicación de la igualdad de las mujeres en Brazil, en 1936 fue diputada del Congreso y desde allí impulsó la legislación a favor de mejorar las condiciones laborales de las mujeres y la niñez. Estas dos mujeres son consideradas como pioneras y protagonistas del movimiento feminista panamericano (Landa, 2016).

En el contexto colombiano la situación no ha sido diferente. María de los Ángeles Cano Márquez, apodada la Virgen Roja del proletariado por su lucha incansable por los derechos de los trabajadores, nació el 12 de agosto de 1887 en Medellín, Antioquia. A mediados del Siglo XX lideró numerosas movilizaciones junto a diferentes líderes sindicales con quienes recorrió el país con su jubiloso discurso que exigía la equidad laboral, los derechos femeninos y la soberanía laboral. Fue fundadora del Partido Socialista Republicano (PSR) que surgió después del tercer Congreso Nacional Obrero en 1926, preparado por María Cano y su primo Tomás Uribe Márquez. Fue la primera mujer líder política en Colombia que lideraba al tiempo los derechos civiles, los derechos de la mujer y los derechos de los trabajadores asalariados.

Asimismo, Betsabé Espinal lideró en 1920, con tan solo 24 años de edad, una de las huelgas más significativas del país en la Fábrica de Tejidos de Bello, Antioquia, que duró 21 días y en la cual participaron 400 mujeres que eran explotadas laboral y sexualmente en la fábrica; ellas exigían la igualdad de salarios entre hombres y mujeres, derrocar el sistema de multas que les eran impuestas por sus jefes por cualquier contratiempo y que los capataces de la fábrica no las acosaran más sexualmente. Finalmente, Emilio Restrepo Callejas, uno de los empresarios pioneros de la época y para entonces concejal de Medellín, cedió a las exigencias de las obreras: les aumentó el salario un 40%, redujo la jornada laboral a 10 horas, reguló el sistema de multas y despidió a los capataces que abusaban sexualmente de las mujeres.

Indudablemente, la división sexual del trabajo dio origen a una distribución y asignación de cargas que determinaron el papel y



la participación tanto de hombres como de mujeres en todas las esferas sociales. En el caso económico específicamente, el trabajo no remunerado y doméstico asignado a las mujeres y desarrollado dentro de una esfera privada, y el trabajo realizado por los hombres, que se obtiene de la participación en el mercado y que es remunerado y se realiza en la esfera pública. Según Villamizar (2011), esta distribución de roles sufrió algunas modificaciones después de la Segunda Guerra mundial, ya que se presentó un ingreso masivo de las mujeres en el mercado laboral remunerado; las causas de este fenómeno fueron, entre otras, los cambios poblacionales, la disminución de las tasas de natalidad –sobre todo en los países del norte–, el aumento en la configuración de hogares monoparentales en los que las mujeres asumieron el rol de cabezas de familia, la democratización y ampliación de la cobertura de la educación y la feminización de la educación en general, las crisis económicas que llevaron a la disminución de los salarios en las familias y las opciones de autonomía, emprendimiento y empoderamiento alcanzadas por las mujeres.

Los cambios en los roles establecidos como femeninos y masculinos no surtieron igual efecto para los hombres que para las mujeres, ya que mientras las mujeres asumían labores y actividades consideradas como masculinas, la participación de los hombres en las esferas domésticas fue casi nula, lo que ocasionó una de las mayores desigualdades entre los hombres y las mujeres como es la del uso y distribución del tiempo, pues las mujeres ven reducidas y limitadas sus posibilidades dentro del mercado laboral, lo que complica la posibilidad de asumir cargos con mayor responsabilidad, además de impedir o limitar el tiempo ocupado en formación con miras a ampliar sus posibilidades laborales y económicas; en general, la “doble jornada” mina y perjudica las posibilidades económicas de las mujeres (Villamizar, 2011).

Como se mencionó en párrafos anteriores, la economía feminista propone una visión diferente de la economía, y no se trata del mero hecho de “agregue mujeres y mezcle”¹ (Carrasco, 2006, p.2), la inclusión del género como variable relacional en el marco del análisis económico tiene unas implicaciones más profundas; se puede mencionar que uno de los mayores aportes de esta visión crítica de la economía, articulada con los estudios de género, ha sido la visibilización y asignación de un valor vital al trabajo no remunerado o al cuidado de la vida, lo que demuestra que esta

¹ Esta expresión hace referencia a dos autoras: Harding (1986/1996) que califica la incorporación de los temas de género a las ciencias como “añada mujeres” y Hewitson (1999) que complementa como “añada mujeres y mezcle” (Carrasco, 1996).



falta de valoración económica es un factor esencial que se debe considerar cuando se habla de la feminización de la pobreza (Villamizar, 2011).

Siguiendo el análisis anterior, la precarización a la cual se ven expuestas las mujeres no solo pasa por la exclusión laboral, sino que implica limitaciones para el desarrollo de un proyecto de vida autónomo y autosuficiente. Amaia Pérez (2014, p.21) argumenta que existe un conflicto insoluble entre la acumulación del capital y el sostenimiento de la vida, que lleva a un círculo vicioso permanente entre las disyuntivas capital/vida y exclusión/inclusión; romper estos círculos viciosos implica aceptar que existe una responsabilidad colectiva del sostenimiento de la vida, y que ni los mercados globales ni el sistema económico actual solos pueden actuar y articular transformaciones estructurales, se debe reconocer que la raza humana es interdependiente y que las acciones de unos cuantos tienen consecuencias sobre el resto, se debe asumir el compromiso de la construcción de un buen vivir que haga posible todas las vidas.

Varias ideas se desarrollan en la investigación de Pérez Orozco. La autora plantea el concepto de *sostenibilidad multidimensional* y hace una invitación a poner la vida en el centro y no la acumulación de capital. El estudio establece que los mercados son instituciones socioeconómicas en donde se articulan relaciones de poder que privilegian a unos sujetos concretos, los demás quedan excluidos o en riesgo de exclusión y ello sin duda implica una amenaza contra los procesos vitales. La autora hace una invitación a pensar y reflexionar sobre lo que significa poner en el centro la sostenibilidad de la vida, que pasa, según ella, por cuestionarse asuntos como la soberanía alimentaria y el tiempo de calidad, en la construcción de una noción común y democrática del buen-vivir y no únicamente en el saldo de la balanza de pagos, las tasas de interés y los tipos de cambios. La invitación es a que la economía heterodoxa traslade su epicentro del mercado a los procesos vitales (Pérez, 2014, p.27).

Por su parte, en el estudio del McKinsey Global Institute (MGI) (Woetzel *et al.*, 2015), se afirma que la igualdad de género puede inyectar en el sistema económico global alrededor de U\$12 trillones de dólares, debido a que las mujeres representan el 50% de la fuerza laboral en el mundo, pero únicamente aportan hoy en día el 37% al PIB global; adicionalmente, se estima que el 75% del trabajo no remunerado que implica el cuidado de la vida es realizado por mujeres (Woetzel *et al.*, 2015). La metodología utilizada en la investigación del MGI se denominó “micro - to - macro”, y consistió en el análisis de las tendencias y comportamientos microeconómicos en la industria, para entender mejor los diferentes



comportamientos de las fuerzas macroeconómicas que afectan la planeación estratégica y la toma de decisiones de los negocios privados y de la gestión y las políticas públicas. En esta investigación se estudió el comportamiento de más de treinta industrias alrededor de veinte países del mundo, y los análisis se centraron en seis ejes específicamente: productividad y crecimiento, acceso a recursos naturales, mercado laboral, evolución de los mercados financieros globales y el impacto en la economía de la tecnología, la innovación y la urbanización. Las principales conclusiones de esta investigación relacionan la importancia que tiene la igualdad de género en la economía y su contribución a las expectativas del crecimiento del PIB global para los próximos años. MGI considera en su reporte que para el 2025, con un escenario en el cual la participación de la mujer esté en paridad con la de los hombres, el aporte al PIB global puede ser de US\$ 28 trillones de dólares, es decir, puede significar un aumento del 26% en el PIB anual global, que equivaldría a comparar el tamaño de las economías de China y de Estados Unidos juntas (Woetzel *et al.*, 2015).

Adicionalmente, MGI establece que existe una fuerte relación entre la igualdad de género en las sociedades, las actitudes, creencias y prejuicios construidos alrededor de los roles de género y la igualdad de género en el mercado laboral, ya que, en este sentido, en el estudio no se encontró ningún país en el cual existiera un alto índice de paridad entre los sexos pero que a su vez presentara altas tasas de desigualdad en el ámbito laboral, es decir que la relación que existe entre estas dos condiciones es directamente proporcional y la una no puede existir sin que exista la otra. El estudio deja claro que si se quiere progresar y conseguir la igualdad entre los géneros, los países deben invertir en cuatro áreas particularmente: mejorar los niveles de educación, aumentar la inclusión financiera y digital, mejorar la eficiencia en la protección legal y conseguir la remuneración de los trabajos que implican el cuidado de la vida.

Metodología

Esta investigación es de corte descriptivo y analítico. Se parte de un análisis de fuentes secundarias o revisión documental que consta de un análisis y reflexión de textos científicos e informes de organizaciones idóneas, tales como las Naciones Unidas, el Foro Económico Mundial y el Observatorio de Asuntos de Género de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

La descripción analítica de las brechas de género que se presenta en este trabajo es el resultado de un proceso de investigación llevado a cabo desde



una perspectiva cualitativa y feminista. En este sentido, para S. J. Taylor y R. Bogdan (2000, p.7) “la metodología cualitativa se refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”. Específicamente, en lo referente a la investigación feminista, de tipo descriptivo, Harding (1987), plantea tres postulados que la caracterizan:

- Uno, los recursos empíricos y teóricos de la investigación feminista proceden de la experiencia de las mujeres: Un elemento que distingue la investigación feminista de otras es que su problema se define desde la perspectiva de las experiencias femeninas, empleándolas como indicador significativo de la realidad. En este sentido,

(...) reconocer la importancia de las experiencias femeninas como recurso para el análisis social tiene implicaciones evidentes para la estructuración de las instituciones sociales, de la educación, los laboratorios, las publicaciones, la difusión cultural y el establecimiento de agencias de servicio; en suma, para estructuración de la vida social en su totalidad (p.21).

- Dos, la necesidad de establecer una relación prioritaria entre la ciencia y la vida de las mujeres: Que reconoce “nuevos propósitos de la ciencia social: estar a favor de las mujeres”, aduciendo que “los objetivos de una investigación de tal naturaleza consisten en ofrecer a las mujeres, las explicaciones de los fenómenos sociales que ellas quieren y necesitan” (p.24).
- Tres, la redefinición de las relaciones entre la investigadora y las sujetas de estudio: Ello implica situar a la investigadora en el mismo plano crítico que el objeto explícito de estudio, permite que se visibilicen las referencias y las posiciones de poder desde las cuales la investigadora investiga, y pueda darse cuenta de que los resultados de la indagación están mediados por sus propias construcciones y apropiaciones socioculturales.

Adicionalmente, la revisión documental es una técnica que permite la reunión, revisión y análisis de datos contenidos en diferentes documentos producidos por la sociedad. Estos documentos se pueden clasificar según el formato (escrito, audiovisual, visual, sonoro, virtual), según la titularidad (público o privado) y según el contenido (numérico, no numérico) (Gómez Ferri, s. f.). En el presente estudio se realizó una revisión documental a fuentes oficiales de información virtual como observatorios e informes



de seguimiento a políticas relacionadas con el tema; de igual manera, se revisaron políticas, planes de desarrollo, informes de gestión, etc.

Resultados

El análisis que hacen el WEF y el GGGI establece que la brecha global de género tardará cien años en cerrarse, sin embargo, desde la perspectiva del ritmo de avance en aspectos como los derechos laborales, las predicciones no son muy alentadoras: el índice establece que la brecha laboral tardará 217 años en cerrarse (WEF, 2017). En la Tabla 1 se muestra la relación de países que tienen mejor ranking en el Global Gender Gap Index (GGGI) en la medición hecha en el 2017, en la cual participaron 144 países. Es de anotar que entre los seis mejores países se encuentra Ruanda en el puesto cuatro y Nicaragua en el lugar seis, ambos considerados como países de renta media baja. En el caso de Nicaragua, obtiene los mejores puntajes en el acceso a la salud, a la educación y a la participación política, mientras que en el aspecto económico obtiene el puesto 115 en la participación en el mercado laboral y el puesto 111 en la igualdad salarial. Ruanda, por su parte, obtiene buenos resultados en aspectos como la participación y el acceso a oportunidades económicas y a la salud, pero en el aspecto educativo se ubica en el puesto 103 entre los 144.

Tabla 1.

Primeros seis países del Global Gender Gap Index (GGGI 2017)

País	Ranquin	Puntaje*
Islandia	1	0.878
Noruega	2	0.83
Finlandia	3	0.823
Ruanda	4	0.822
Suiza	5	0.816
Nicaragua	6	0.814

* Mayor paridad cuando el puntaje se acerque a 1 WEF, Global Gender Gap Index (2017).

En términos de la brecha económica, en la medición que hizo el GGGI en el periodo 2015-2016, se estableció que los avances hacia la igualdad salarial en el mercado laboral se habían estancado desde la medición del 2009-2010, y para cerrar la brecha económica de género por completo el mundo tardará cien años al ritmo actual, es decir que más o menos para el

año 2133 se conseguiría cerrar la brecha económica por completo (WEF, 2015). En Latinoamérica, según el ranquin del GGGI 2017, en el análisis del comportamiento de países como Colombia, México, Perú, Brasil y Argentina, se muestra que el país mejor ubicado es Argentina que ocupa el puesto 34 con un puntaje de 0.732 y la peor posición la ostenta Brasil, que se encuentra en el puesto 90 con un puntaje de 0.684. Colombia obtiene el puesto 36 con puntaje de 0.7131. Con respecto a la medición hecha en 2015, Colombia obtuvo el puesto 39 y el país con mejor ranquin sigue siendo Argentina en el puesto 33. Es decir que Colombia mejoró su escalafón dos posiciones con relación a la medición pasada.

En el análisis por regiones el índice muestra que el mejor comportamiento lo tiene Europa Occidental con un 75%, seguida por Norteamérica con un 72% y ubica a América Latina y el Caribe en el cuarto lugar con un 70%, además establece que, al conseguir la paridad económica, se podría aumentar el PIB en países como Reino Unido en \$250 mil millones de dólares, Estados Unidos en \$1.750 millones de dólares, mientras para China el beneficio sería de \$2,5 billones de dólares adicionales a su PIB (WEF, 2017).

En cuanto al análisis específico de la participación económica y el acceso a oportunidades laborales de las mujeres, en el cual se incluye el análisis de variables como las brechas salariales y la participación y el liderazgo de las mujeres en espacios de tomas de decisiones, tomando estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el índice establece que en este aspecto Colombia ocupa el puesto 32 con un puntaje de 0.74, comparado con México que ocupa el puesto 124 con un puntaje de 0.52 y Argentina que ocupa el puesto 111 con una puntuación del 0.596 (Tabla 2).

Tabla 2.

Ranquin de participación económica y oportunidades laborales (GGGI 2017). Brecha económica en A. L.

País	Ranquin	Puntaje*
Colombia	32	0.74
Brasil	83	0.655
Perú	98	0.63
Argentina	111	0.596
México	124	0.52

* Mayor paridad cuando el puntaje se acerque a 1

Elaboración propia a partir de WEF, Global Gender Gap Index (2017).



Los datos muestran que Colombia ha cerrado la brecha en cuanto a la participación de las mujeres en cargos directivos o en altos cargos a nivel estatal. Para la participación económica y las oportunidades laborales el índice utiliza el análisis de elementos como la participación femenina en el mercado laboral, el pago equitativo por realizar trabajos similares, la estimación del salario devengado, el puesto en cargos directivos a todos los niveles y la cantidad de profesionales y trabajadores técnicas. La Tabla 3 muestra el puesto y el puntaje obtenidos por Colombia en estos aspectos.

Tabla 3.

Aspectos de la participación económica y oportunidades laborales de las mujeres en Colombia

Aspecto	Ranquin	Puntaje*
Participación en mercado laboral	87	0.740
Igualdad salarial	113	0.549
Salario devengado	36	0.678
Puesto en cargos directivos	1	1
Profesionales y técnicos	1	1

* Mayor paridad cuando el puntaje se acerque a 1

Elaboración propia a partir de WEF, Global Gender Gap Index (2017).

Por otro lado, en el estudio realizado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano en el 2017, se concluye que las mujeres colombianas se enfrentan a mayores tasas de desempleo que los hombres y que obtienen menos ingresos que ellos debido principalmente a que dedican menos horas al trabajo remunerado que los hombres (Tenjo y Bernat, 2017). Información que también se refleja en las cifras del WEF que muestra la Tabla 3, en la cual se puede observar que en cuanto a la participación de las mujeres en el mercado laboral Colombia ocupa el puesto 87 y en igualdad salarial, el puesto 113 entre los 144 países analizados por el índice.

Es decir, siguiendo las premisas de la economía femenina, las mujeres deben atender los cuidados de los hijos y del hogar y esto impacta negativamente en su nivel de ingreso. Adicionalmente, esta investigación establece que las mujeres están más educadas que los hombres, pero por las tareas domésticas buscan trabajos más flexibles que les permitan realizar el trabajo de cuidado doméstico, que en horas, es tres veces más alta la dedicación de los hombres a estas tareas (Tenjo y Bernat, 2017).

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que en el acceso a oportunidades en el campo económico, uno de los retos debe ser direccionar esfuerzos del sector público para valorar más el compromiso social que tienen las mujeres a la hora de formarse. En este sentido, una evaluación de las políticas públicas, en cuanto a su incidencia al momento de reducir las brechas de género en lo económico, será esencial para determinar si los Estados están orientados realmente a enfrentar las injusticias y mejorar la situación de las mujeres a través de la garantía de su autonomía y del acceso a los Derechos Humanos (Benavente y Valdés, 2014).

En el contexto colombiano, la Ley 1413 de 2010 es una iniciativa mediante la cual el legislativo propone acciones afirmativas en el sentido de la paridad en términos económicos. En esta Ley se denominan y se regulan los trabajos domésticos y se define la “Economía del Cuidado”:

La economía del Cuidado hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o a la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado (Congreso de la República, 2010).

El alcance principal de esta ley es la propuesta de incluir la economía del cuidado en las cuentas nacionales, sobre la base de cuantificar y visibilizar el aporte económico del trabajo doméstico, al igual que apunta a la re-significación y reconocimiento de esta labor, principal premisa sobre la cual se erige la economía feminista. El avance y las acciones afirmativas que se establecen en esta ley son indicios que permiten pensar en una valoración diferente del trabajo que las mujeres desarrollan en los hogares; son ellas las cuidadoras de la vida.

El Observatorio de Asuntos de Género de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), emitió un boletín en diciembre del 2013, en el cual se le hace seguimiento al avance en la medición de la economía del cuidado en Colombia y se hace un reconocimiento especial a la Ley 1413 de 2010. En la elaboración de este boletín trabajaron conjuntamente la ACPEM, el Ministerio de Trabajo y el DANE por parte de la institucionalidad colombiana, y ONU Mujeres, la CEPAL y la UNFPA como instituciones supranacionales y de representación internacional.

Es importante mencionar que la información analizada proviene de la primera Encuesta de Uso del Tiempo Libre (ENUT), la encuesta Continua de Hogares (ECH) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), realizadas



por el DANE. Este informe muestra que la participación de las mujeres en el mercado laboral ha venido en aumento desde hace más de cuatro décadas. Entre los factores que han impulsado esta participación están: el incremento en los niveles de educación de las mujeres, la disminución de la tasa de natalidad y el cambio en dinámicas demográficas. No obstante, este incremento de las actividades productivas de las mujeres colombianas no ha significado un aumento igual de significativo de la participación de los hombres en las labores domésticas (ACPEM, 2013).

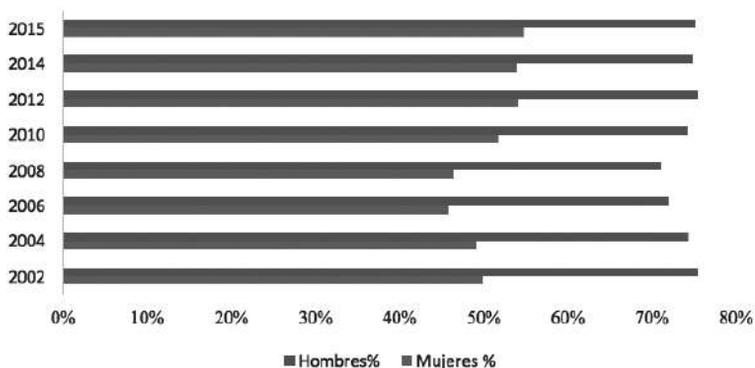


Figura 1. Tasa global de participación desagregada por sexos 2002-2015. Elaboración propia a partir del Observatorio ACPEM (2013) y ENS (2016).

El boletín señala que en el 2002 la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral fue de 49,8%, mientras que la tasa de participación de los hombres fue del 75,4%; en el 2012 esta misma tasa para las mujeres fue de 54,1%, mientras que la de los hombres fue del 75,4%. La información se completó hasta el 2015 con una investigación realizada por la Escuela Nacional Sindical (ENS) en el 2016, en la cual se establece que para el 2015 la participación de las mujeres fue de 54,8%, mientras que la de los hombres fue del 75,2%. Es importante aclarar que los dos informes usan los datos de la GEIH.

La Figura 1 muestra la tasa global de participación de hombres y mujeres en el mercado laboral colombiano. Teniendo en cuenta los datos del DANE analizados en el boletín y en la investigación de la ENS, la brecha en cuanto al acceso al empleo entre hombres y mujeres pasó de 25,60% en el 2002 a 20,40% en el 2015. La Tabla 4 refleja la evolución de esta brecha y muestra una disminución, dada precisamente por el aumento en la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Tabla 4.

Brecha de la participación femenina en el mercado laboral

Años	% Brecha
2002	25,60
2004	25,20
2006	26,10
2008	24,70
2010	22,40
2012	21,30
2014	20,90
2015	20,40

Elaboración propia a partir del Observatorio ACPEM (2013) y ENS (2016).

El informe también analiza las estadísticas del DANE de la tasa de desempleo desagregada, las cifras muestran que a pesar de la disminución del desempleo tanto para hombres como para mujeres, la tasa de desempleo femenino en Colombia sigue siendo mayor con respecto a la de los hombres, es más, en el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de la República sobre el desempleo femenino, se establece que “el desempleo femenino colombiano es el más alto de América Latina” (Arango y Lora, 2017), sin embargo, las cifras muestran que hay una disminución en la brecha principalmente por la disminución del desempleo en términos generales. La Figura 2 muestra la evolución de esta tasa entre los años 2002 y 2015.

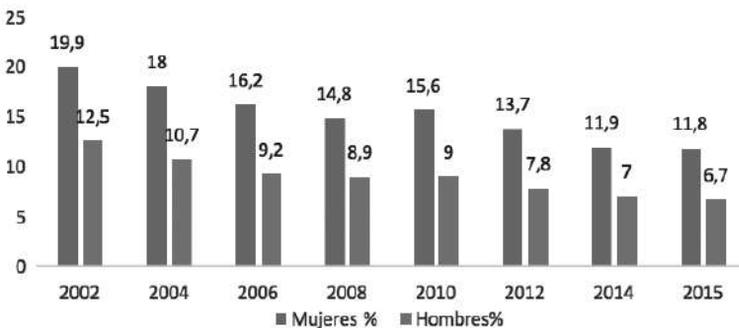


Figura 2. Desempleo desagregado por sexos 2002-2015.

Elaboración propia a partir del Observatorio ACPEM (2013) y ENS (2016).

Adicionalmente, en el informe presentado a partir de la Gran Encuesta Nacional Integrada de Hogares (GENIH), realizada por el DANE en el 2018, y que refleja las cifras del desempleo desagregado entre los años 2011 y 2018, se muestra la misma tendencia del informe presentado por la Alta Consejería Presidencial para la Mujer (ACPEM) en 2013. Es decir, las mujeres siguen trabajando mucho más que los hombres en labores domésticas, y aunque su participación en el mercado laboral remunerado aumente, no se ve un aumento significativo del tiempo empleado por los hombres en labores domésticas o de cuidado.

La Figura 3 representa la tasa de desempleo desagregada para los trimestres de diciembre a febrero de 2011 al 2018. El desempleo femenino muestra una brecha promedio de 6,4% entre el 2011 y el 2018, mientras que la brecha promedio presentada en el informe del 2013 es del 6,8%, lo cual evidencia un avance relativamente bajo para un periodo de 7 años.

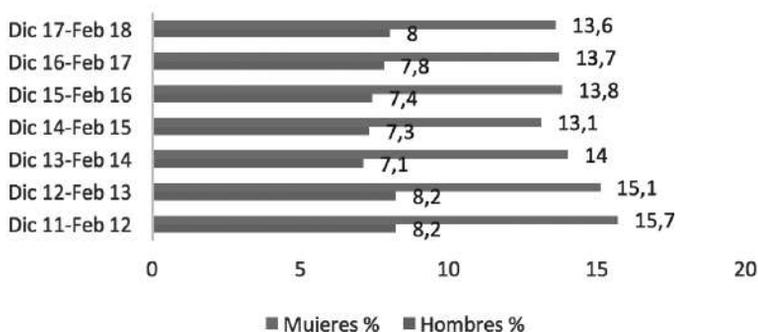


Figura 3. Tasa de desempleo desagregada 2011-2018 según la GEIH. DANE (2018).

En términos de comparación de ingresos, las mujeres ganan menos que los hombres, eso se ve reflejado en un aumento en promedio del 5,7% de la brecha salarial de ingresos mensuales de los hombres con relación al ingreso de las mujeres, entre los años 2002 y 2012. El informe de la ACPEM establece que en promedio las mujeres trabajan dos horas más que los hombres diariamente, incluyendo labores no remuneradas y remuneradas. En el Sistema Nacional de Cuentas (SNC) se refleja que los hombres trabajan dos horas más que las mujeres, sin embargo, este informe únicamente analiza las actividades que implican remuneración.

En la Figura 4 se muestran los datos analizados por la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), dentro del boletín de la ACPEM (2013), y en ellos se puede ver que las mujeres usaron en el periodo 2012-2013 más tiempo en actividades no remuneradas que el que usaron los hombres.

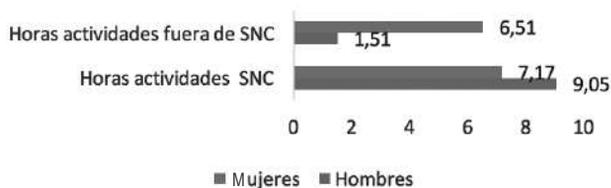


Figura 4. Dedicación en horas en actividades dentro y fuera del SNC. Elaboración propia a partir de Observatorio ACPEM (2013).

En el último boletín de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT 2016-2017) del DANE se establecen tres grupos de actividades base para la recolección y el análisis de la información. La primera, el trabajo comprendido en el SNC que incluye actividades de producción de bienes y servicios, actividades de producción primaria para autoconsumo y las actividades conexas como búsqueda de trabajo y desplazamientos; la segunda, el trabajo no comprendido en el SNC, en el cual se incluyen labores domésticas de cuidado y trabajo voluntario, y la tercera, en donde están las actividades personales que involucran actividades de estudio, sociales o culturales. La Figura 6 muestra la distribución en porcentajes de la participación desagregada de actividades incluidas en el SNC y las actividades que no se incluyen en el SNC entre el 2016 y el 2017.

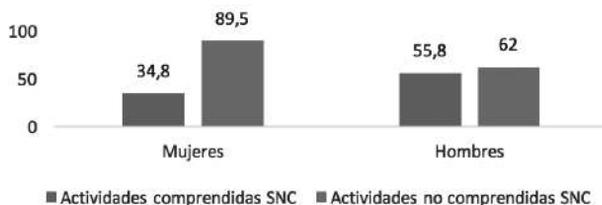


Figura 5. Distribución porcentual desagregada del uso del tiempo. Elaboración propia a partir de DANE – ENUT (2018).

Los datos reflejan que las mujeres durante el periodo 2016-2017 dedicaron 89,5% de su tiempo a actividades no comprendidas en el SNC, es decir, todas aquellas actividades que implican el cuidado de la vida y trabajo doméstico, mientras que a las actividades comprendidas en el SNC las mujeres dedican 34,8%. Los datos también muestran que los hombres dedican el 55,8% de su tiempo a actividades comprendidas en el SNC y el 62,0% del tiempo a actividades no incluidas en el SNC. Es decir que las mujeres dedican 27% más de tiempo a actividades que implican cuidado. Según el boletín emitido por el DANE, durante este periodo las mujeres dedicaron siete horas diarias más o menos a actividades domésticas, mientras que los hombres dedican únicamente tres horas a estas mismas labores (DANE, 2018).

Con relación al ingreso, según las cifras del Ministerio de Educación, en las cuales se relaciona el promedio salarial de los recién egresados, una mujer recién graduada gana en promedio \$1.877.000 pesos, mientras que un hombre gana \$2.130.000 pesos, es decir que por el mismo nivel de formación un hombre recibe \$250.000 más que una mujer. A este respecto, en la investigación sobre el desempleo femenino en Colombia mencionada anteriormente, los autores destacan varios aspectos, entre ellos el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral frente a un estancamiento con tendencia a la disminución de la participación de los hombres, y concluyen que las mujeres siguen teniendo más barreras para ingresar al mercado laboral que reflejan desventajas en la participación en paridad; algunas problemáticas detectadas son tasas menores de ocupación, de participación y salarios más bajos (Arango y Lora, 2017).

Las brechas promedio de ingresos laborales se reflejan más en trabajadores que son independientes o no asalariados. Según Tenjo y Bernat (2017), mientras la brecha promedio de ingresos laborales para asalariados fue de 7,05%, la de trabajadores por cuenta propia fue del 35,8% para el 2017. La Tabla 5 muestra la tendencia de la brecha entre hombres y mujeres del ingreso promedio entre el 2008 y el 2017.

Tabla 5.

Brecha entre hombres y mujeres del ingreso laboral promedio 2008-2017

Años	Asalariados	No asalariados
2008	8,39 %	42,76 %
2011	4,27 %	40,82 %
2014	4,50 %	37,25 %
2017	7,05 %	35,89 %

Tenjo y Bernat (2017).

La Tabla 5 muestra que, aunque la brecha mayor se presenta en el tipo de trabajo por cuenta propia o independiente, se presenta una diferencia salarial en los dos tipos de actividades tanto para asalariados como para independientes, es decir que los hombres ganan mucho más que las mujeres en Colombia. A este respecto, la Ley 1496 del 2011 se configura como una acción afirmativa con relación a garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres, ya que establece mecanismos para eliminar cualquier forma de discriminación salarial. Esta ley en su Artículo 4 determina que la valoración salarial que debe hacer el empleador debe incluir factores como: la naturaleza de la actividad, la formación, las condiciones de trabajo y la igualdad de oportunidades. Adicionalmente, dicha ley remarca lo establecido ya por el Código Sustantivo del Trabajo en el Artículo 143, el cual determina claramente que no se pueden establecer diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.

Conclusiones

La idea principal de la economía del cuidado es acabar con todo aquello que limita a las mujeres a acceder a nuevas oportunidades y poder así cambiar su entorno y su rol, ello implica desmontar estereotipos que construyen imaginarios desiguales contruidos sobre la base de relaciones de poder también desiguales. En otras palabras, se hace muy difícil para las mujeres que se dedican al cuidado doméstico ampliar sus fronteras de posibilidades, por ejemplo, dedicar tiempo a adquirir otros conocimientos que les posibiliten acceder al mercado laboral y con ello a un salario que aporte y mejore su condición de vida y la de sus familias.

Sin embargo, los cambios estructurales necesitan tiempo y sobre todo compromiso de trabajo entre todos los sectores de la sociedad, es decir, el sector público, la empresa privada y demás sectores sociales, como las ONG, deben trabajar en conjunto por lograr la construcción de una sociedad equitativa y libre de “fronteras invisibles” que eviten que las mujeres accedan en igualdad de derechos a todos los espacios tanto públicos como privados que conforman la sociedad. De otro lado, restarle importancia a la reducción de las brechas económicas, y de las brechas en general, es un factor que perpetúa las desigualdades en el relacionamiento de géneros, para ello el Estado debe plantear acciones afirmativas y crear instrumentos jurídicos que garanticen el acceso a los derechos en igualdad de condiciones.



No obstante, se puede decir que Colombia tiene una amplia y fuerte base normativa, se cuenta con normas, leyes, decretos y ordenanzas, producto de la ratificación de tratados y convenciones internacionales; se cuenta además con una política nacional de equidad para las mujeres específica dentro del plan de desarrollo la cual, sin embargo, no se hace efectiva. Los principales problemas que se enfrentan para que esta política sea una realidad son: la falta de voluntad política de los dirigentes y una asignación presupuestaria que, primero, es insuficiente para abarcar todas las problemáticas y, segundo, no incorpora la perspectiva de género.

Por otra parte, se anima a las mujeres a que deben comprometerse a conocer sus derechos y a asumir también su defensa, sin embargo, el empoderamiento de las mujeres implica un riesgo en un país como Colombia. Las cifras muestran que la tasa de feminicidios va en aumento, en promedio hay un feminicidio cada tres días, según los informes de Medicina Legal se presentan aumentos en la medición del 2018 con respecto a la medición del 2017. Una investigación desarrollada por la organización colombiana feminista Sisma Mujer en el 2017, utilizando las cifras del Instituto de Medicina Legal Colombiano, determina que cada 12 minutos una mujer es violentada por su pareja o expareja. Este informe establece además que la persecución y el asesinato de mujeres que lideran procesos sociales van en aumento, ya que según las cifras del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (SIADDHH), los asesinatos y homicidios de líderes y lideresas sociales se han incrementado entre el 2016 y el 2017 en un 100% (Sisma Mujer, 2017). De acuerdo con cifras de la Defensoría del Pueblo, institución pública colombiana que se encarga de velar por la promoción, protección y divulgación de los derechos humanos, en promedio cada 19 días asesinan a una defensora de derechos humanos. Desde esta perspectiva y en este contexto el empoderamiento social, político y económico representa un riesgo para la vida de las mujeres colombianas.

De otro lado, según los estudios e investigaciones analizadas en esta investigación, las mujeres colombianas ocupan cada vez más espacios de formación, según las cifras el 54% de los graduados de estudios superiores son mujeres, sin embargo, ellas enfrentan más dificultades y barreras al momento de obtener empleo. Las estadísticas muestran que las tasas de desempleo femenino son mayores, que a pesar del establecimiento de la igualdad salarial utilizando un mecanismo legal, las mujeres reciben un 18% menos salario que los hombres, representan un 20% menos de participación en el mercado laboral y siguen invirtiendo más tiempo que los hombres en tareas domésticas y de cuidado.

Desde la visión de la nueva agenda global, en la cual se planean 17 objetivos para conseguir desarrollo sostenible en los próximos 15 años, la invitación es a no centrarse únicamente en el objetivo cinco (5) de esta agenda, el cual plantea específicamente la igualdad de género, estos objetivos mundiales son un llamado universal para acabar con la pobreza y generar mejores condiciones para la vida que habita el planeta Tierra, se trata de que todas las personas sin distinción de raza, género, edad, nivel económico o etnia tengan acceso a los derechos que desde siempre han sido humanos. La economía del cuidado debe entonces ser un tema de la agenda pública en cada país y en la comunidad internacional, para que a través del debate público se resignifiquen las labores del cuidado. Es indispensable que se adquiriera el compromiso de cuidar la vida para mantener la existencia.



Referencias

- Arango, L. y Lora, E. (2017). *Desempleo femenino en Colombia*. Bogotá, Colombia Banco de la República: Francesa Castellani.
- Benavente, R., Cristina, M., y Valdés, B. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Comisión Económica para América Latina - CEPAL. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Carrasco, C. (2006). *La economía feminista: una apuesta por otra economía*. Documento electrónico de En géneros. México. Recuperado de http://egeneros.org.mx/admin/archivos/economia_feminista. Pdf.
- DANE. (2018). *Boletín Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Diciembre 2017-Febrero 2018. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_eje-sexo_dic17_feb18.pdf.
- DANE. (2018). *Boletín Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT)*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_2016_2017.pdf
- Gómez, E. (2008). *La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género*. OPS. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud, 3-19.
- Congreso de la Republica de Colombia. (2010). *Ley 1413 de 2010. Inclusión de la Economía del Cuidado en el SNCN (2010)*. Bogotá D.C.: Congreso de la Republica de Colombia.
- Lagarde, M. (1996). *La perspectiva de género. Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid, España: Horas y horas.
- Landa, M. (2016). *Rescatando al feminismo en América Latina. Council on Hemispheric Affairs*. Recuperado de <http://www.coha.org/wp-content/uploads/2016/04/Rescatando-al-Feminismo-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>
- Orozco, P. (2014). *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid, España: Traficantes de Sueños.

- Ministerio de Educación. (2017). *Se reduce brecha salarial entre hombres y mujeres recién graduados en Colombia*. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-363240.html>
- PNUD. (2016). *Roles y Brechas de Género: De la percepción a la (no) Remuneración*. Recuperado de <http://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/informate/informate-noticias/noticia/3372-roles-y-brechas-de-genero-de-la-percepcion-a-la-no-remuneracion>
- Sisma Mujer. (2017). *La erradicación de las violencias contra las mujeres: Una tarea inalcanzable en la construcción de paz*. Boletín No13. Informe Especial Comportamiento de las violencias contra las mujeres durante 2016. Medellín, Colombia: Corporación Sisma Mujer.
- Serrano, A., y Gutiérrez, K. (2018). Género y Educación: Apuntes y memorias de un proceso incluyente. En A., Serrano, L., Tobón, G., López, O., Correa, N., Álvarez, K., Guitiérrez, A., Botero y J., Abadía, (Ed.), *La Sistematización como Experiencia Pedagógica. Acercándonos a la Perspectiva de Género* (pp.27-47). Medellín, Colombia: Tecnológico de Antioquia.
- Tenjo, J. y Bernat, L. (2017). *Diferencias por Género en el Mercado Laboral Colombiano: Mitos y Realidades*. Departamento de Economía. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/collections/documents/field_attached_file/que_ha_pasado_con_las_diferencias_de_genero_en_el_mercado_de_trabajo_en_las_principales_ciudades_de_colombia_4.pdf
- Villamizar, M. (2011). Uso del tiempo de hombres y mujeres en Colombia. Midiendo la inequidad. *Serie Mujer y Desarrollo*, Comisión Económica de América Latina – CEPAL. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Woetzel, J. (2015). The power of parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id7570.html>
- World Economic Forum - WEF. (2015). The Global Gender Gap Index Report 2015. Recuperado de <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2015>



World Economic Forum- WEF. (2017). The Global Gender Gap Index Report 2017. Recuperado de <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2017/>

Para referenciar este capítulo:

Serrano, A. Correa, O. y Álvarez, N. (2018). Género y Economía. Apuntes sobre los derechos económicos de las mujeres como una aproximación a la construcción de acción política. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 198-223). Colombia: Publicar-T.





Jorge Montoya Restrepo

Biólogo y MSc. en Docencia de la Universidad de Antioquia – Colombia, Candidato a Doctor en Sostenibilidad de la Universitat Politècnica de Catalunya – España. Profesor titular vinculado a la planta y Director del Grupo de Investigación INTEGRA de la Facultad de Ingeniería del Tecnológico de Antioquia – Colombia y Coordinador de la oficina UNESCOsost-COL.
jmontoya@tdea.edu.co



Hernán Darío Pineda Gómez

MSc. en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia y Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Antioquia, Medellín - Colombia. Docente de tiempo completo e integrante de la Línea en Gestión y Políticas Públicas del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia. Docente universitario en Planeación Estatal, coordinador del semillero Geopolítica, investigador en temas de planeación urbana y reconfiguraciones territoriales. Sus investigaciones recientes se centran en comprender la reconfiguración territorial de espacios locales a partir de la (re) localización de industria manufacturera. Ha participado en investigaciones sobre clúster, infraestructura, mercadeo y promoción de ciudad en Medellín; así como en estudios sobre movimientos sociales y conflicto armado, del cual se deriva el libro: Acuerdos de la Habana, entre enfoques diferenciados y posibilidades confusas, además de la investigación sobre el Acuerdo de Paz de la Habana: Un estudio de percepción en la población del Tecnológico de Antioquia-IU, artículo elaborado desde el semillero Geopolítica de la misma Institución.
hernan.pineda@tdea.edu.co



La gestión social del territorio a partir de intervenciones socioambientales en asentamientos informales: Barrio Moravia en Medellín y Localidad Ciudad Bolívar en Bogotá

Introducción

La Cátedra UNESCO de Sostenibilidad y la Apuesta por la Construcción de Entornos Sostenibles

La Cátedra UNESCO de Sostenibilidad es un espacio interdisciplinario, coordinado desde la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) y en articulación con diversas instituciones universitarias de Suramérica en una cooperación Norte-Sur. Los orígenes de la Cátedra se remontan al año 1995 con la realización del Congreso “Tecnología, desarrollo sostenible y desequilibrio” celebrado en la UPC, posteriormente, en el año 1996, se creó oficialmente la Cátedra.

Entre los objetivos de la Cátedra se encuentra el análisis y los modelos de sostenibilidad que contribuyan a reorientar la tecnología hacia el desarrollo sostenible, a reducir los desequilibrios y a fortalecer la diversidad. La Cátedra le apuesta de manera complementaria a fomentar una política de diálogo entre el Estado, las autoridades locales, las empresas, los sindicatos, las comunidades científicas y las ONG, para contribuir a la formulación de políticas y adoptar planteamientos conjuntos ante el cambio global, fundamentados en una base multidisciplinar, proporcionando un espacio para compartir experiencias y lograr una mejor comprensión del fenómeno.

A nivel regional, en el año 2011 se inició la estrategia de establecer sedes de la Cátedra UNESCO de Sostenibilidad (denominadas Oficinas UNESCOSOST) en diversos países, mediante convenios de colaboración entre universidades de estos países y la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC). Estas oficinas UNESCOSOST gestionan directamente los diferentes convenios de cooperación internacional promovidos por la Cátedra UNESCO de Sostenibilidad de la UPC, en temas relacionados con tecnologías ambientales para el fomento del desarrollo humano sostenible en América Latina.

Como antecedentes para Colombia, este tipo de proyectos iniciaron en el año 2008 en Medellín a partir de la cofinanciación de iniciativas que incorporaban tanto una vertiente de cooperación al desarrollo, como una de fomento a la investigación (UNESCOSOST, s.f.). UNESCOSOST-Colombia se formalizó en el año 2014 mediante acuerdo entre la Universidad Politécnica de Cataluña y el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria (TdeA), ambas instituciones suscribieron un convenio de colaboración para desarrollar actividades y proyectos de formación e investigación en el ámbito de la sostenibilidad ambiental. La oficina, situada en las instalaciones del Tecnológico de Antioquia-TdeA en Medellín (Colombia), cuenta con personal vinculado a la Institución, proveniente de los mismos proyectos de cooperación gestionados por la oficina.

Es importante resaltar que la oficina UNESCOSOST-Colombia se articula dentro de la red de oficinas internacionales UNESCOSOST. Actualmente se cuenta con las siguientes oficinas: UNESCOSOST-Brasil, UNESCOSOST-México, UNESCOSOST-Argentina y UNESCOSOST-Perú, las cuales realizan acciones conjuntas y amplían la construcción teórica y aplicada en torno a la sostenibilidad. Las intervenciones que se expondrán a continuación se enmarcan en el desarrollo de las actividades de UNESCOSOST-Colombia, adelantadas en las ciudades de Medellín y Bogotá, las cuales aportan con proyectos y tecnologías al desarrollo sostenible de las ciudades y las adaptaciones al cambio climático.

Los casos desarrollados a partir de las iniciativas de UNESCOSOST-Colombia son ejemplos de éxito en la implementación de metodologías y tecnologías para construir e instalar capacidades a nivel institucional, territorial y comunitario, con el fin de transformar zonas de alto riesgo en espacios sostenibles urbanos. Como elemento clave de las intervenciones, se encuentra el fortalecimiento comunitario a través del desarrollo de estrategias que permitan comprender la naturaleza del riesgo y



actuar adecuadamente para mitigarlo, logrando replicar las tecnologías aprendidas y demandar que sean implementadas en el territorio.

A continuación, el grupo de Investigación Integra del Tecnológico de Antioquia–Institución Universitaria y la oficina UNESCOSOST–Colombia presentan resultados de los procesos de manejo socioambiental desarrollados en asentamientos informales de las ciudades de Medellín y Bogotá. Estas intervenciones se orientaron al manejo sostenible de los recursos naturales, la utilización de tecnologías verdes y el empoderamiento de las comunidades en el proceso.

Los alcances del trabajo realizado se fundamentan en la aplicación del concepto de *gestión territorial*, el cual asumimos como la capacidad de una sociedad para gestionar asuntos públicos que involucran un conjunto de actores sociales, políticos y económicos, frente al desarrollo de determinado territorio. Este proceso parte de desarrollar una amplia participación de estos actores, con diversos intereses, en busca de consensos, lo que implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad (Dallabrida, 2007).

Desde esta perspectiva, el grupo de investigación Integra y la oficina UNESCOSOST–Colombia proyectan la construcción de territorios sostenibles a través de un trabajo integral con la academia, las instituciones y los actores sociales.

Metodología en las intervenciones socioambientales

El modelo de intervención que ha venido trabajando la oficina de UNESCOSOST Colombia, a partir del cual se ejecutaron las intervenciones aquí reseñadas, hace hincapié en tres variables que se entrelazan en el proceso de ejecución:

- Uso de tecnologías sostenibles, capaces de adecuarse a las condiciones sociales y económicas propias de cada contexto.
- Intervención urbanístico-ambiental.
- Fortalecimiento de las capacidades comunitarias en los entornos donde se desarrollan los proyectos.

El uso de tecnologías sostenibles parte de comprender el entorno donde se desarrolla la intervención, ya que si bien estas tienen como característica central que aportan a la mitigación del riesgo, también se tiene en cuenta que el costo de construcción, operación y mantenimiento

sea bajo y, sobre todo, que estas tecnologías tengan condiciones para que la población local se apropie de ellas.

El segundo momento de la intervención hace referencia a la reconstrucción del imaginario local del territorio intervenido. Si bien el trabajo técnico en la recuperación del territorio es importante, se hace reconstruir los imaginarios existentes sobre estos espacios degradados para construir nuevos sentidos de apropiación del territorio. En este sentido juegan las acciones de paisajismo y adecuación de espacios, las cuales aportan en gran medida a este objetivo de la apropiación de las obras y el territorio.

El tercer elemento enfatiza en la necesidad de vincular a los procesos a las comunidades de los territorios donde se desarrolla la intervención. Se busca asegurar el éxito a futuro en la gestión y el cuidado de los espacios urbanos regenerados, instalando capacidades para actuar adecuadamente ante el riesgo y mitigarlo, fortaleciendo la cohesión y estabilidad social de comunidades y sirviendo de puente para la reconstrucción del tejido social en estos territorios informales.

Resultados

Moravia: de basurero municipal a jardín de ciudad

Hablar de Moravia implica hablar de un territorio que se ha construido desde la informalidad, el esfuerzo y tesón de sus habitantes. Moravia es un territorio construido por la mezcla de la necesidad de la supervivencia, la violencia y la expulsión de los habitantes de la ruralidad hacia las ciudades.

La gente que venía de los campos huyendo de la violencia se vio obligada a venir a este barrio porque el basurero quedaba aldeaño y les permitía recoger la comida y los desechos de la ciudad para construir sus barrios (Centro Laubach, 1987, p.31).





Figura 1. Mapa de barrio Moravia dividido por sectores.
López (2015).



Figura 2. El Morro del barrio Moravia, antes de que fuera basurero municipal.
Archivo privado Colectivo Camilo Vive-Medellín. Foto: Giovanna Pezzotti. Fecha: sin especificar.

El proceso de asentamiento se fue dando por sectores, empezando en lo que se denominaba Moravia y El Bosque, para luego seguir al sector de la Paralela del río o Llanito (Santana, 1986) (ver Figura 1). Este proceso de poblamiento ha tenido una configuración diversa, como resalta el Centro Laubach (CLEBA, 1987), ya que su configuración ha representado una serie de relaciones sociales que van mucho más allá del basurero, las viviendas precarias y la informalidad de los asentamientos, y donde la carencia fue un elemento integrador:

La montaña constituyó un elemento integrador en cuanto permitió la conformación del barrio como tal, es decir, como compleja red de relaciones sociales con una estructura propia en la cual se han reforzado los vínculos por participación en las invasiones, en los enfrentamientos por el derecho a ocupar el espacio, y a la vivienda, por parentesco o paisanaje, por actividad (trabajo, estudio, autoempleo), etc. (CLEBA, 1987, p.39).



Figura 3. El morro de basura incrustado en el barrio Moravia, foto de los años ochenta. Fotorreportaje sin autor.

En términos de la consolidación de Moravia, Torres (2009) plantea que continúa con las características propias de un territorio informal, tanto en infraestructura como en economía, ya que este territorio ha sido mejorado desde la propia comunidad, con poca participación del Estado.

El mejoramiento barrial y de la vivienda ha sido a partir de los esfuerzos familiares y comunitarios; no se han solicitado subsidios al Inurbe debido al desconocimiento por parte de la comunidad o a la cantidad de trámites requeridos. Por tanto, los procesos de mejoramiento han sido con recursos propios sin que el Estado haya participado en el mejoramiento o adquisición de las viviendas. El incremento y la mejora de la construcción en el proceso de consolidación del barrio y las viviendas ha sido cada vez que puede cada uno de los hogares efectuar una inversión económica dependiendo de sus propios niveles de ingresos, aunque en algunas ocasiones esto nunca ha sucedido (Torres, 2009, p.138).

Este aspecto es de gran relevancia frente a la autoconstrucción y el mejoramiento del entorno, pues con lo precario que pueda parecer, la transformación del espacio construido representa un proceso que lleva años para estas comunidades, dependiendo de su capacidad económica, perspectiva que debe ser tomada en cuenta en los procesos de intervención estatal, ya que las compensaciones económicas en los procesos de reubicación no tienen en cuenta esta variable. La intervención más reciente en Moravia se ejecutó mediante el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia, el cual inició su ejecución en el año 2006, dentro del cual se enmarca la intervención que se describirá más adelante.

Principales problemáticas ambientales

El Morro de Moravia es un cerro que se fue formando a partir del vertido de residuos sólidos desde los años setenta, allí funcionó el antiguo basurero municipal desde 1977 hasta 1984, autorización dada mediante Acuerdo 03 de 1977 del Concejo de Medellín. Este predio, de origen público, inicialmente había sido proyectado para la ampliación del Parque Norte:

La historia de El Morro se remonta a 1977 cuando la administración municipal de Medellín, como una solución temporal al problema de eliminación de basuras, decidió que éstas fueran depositadas en un terreno lagunoso al norte de la ciudad que debía ser ajustado topográficamente a través de la técnica del relleno sanitario. El proyecto duraría 5 años, al cabo de los cuales se expandiría sobre éste el Parque Norte, un lugar que para la época se asociaba con el esparcimiento y la recreación de las clases altas (Gómez, Sierra y Montoya, 2005, citados por Sanín, 2009, p.110).

Alrededor de este cerro de basura se configuró un asentamiento humano dedicado al reciclaje informal de materiales, y se generó un enorme conflicto ambiental y social por la aguda degradación ambiental generada por el basurero, el hacinamiento urbano y la difícil gestión de los lixiviados producto de las basuras depositadas. Cuando en 1984 se clausuró el botadero de basuras, se estimaba que cerca de 17.000 personas vivían en el entorno del que se conocía como el Morro de Moravia. Las figuras 4, 5 y 6 ilustran la condición del barrio Moravia y el morro de basuras en las décadas de los setenta y ochenta.



Figura 4. Formación del morro de basura en el barrio Moravia, foto de los años ochenta. Fotorreportaje sin autor.



Figura 5. El basurero municipal, foto de los años ochenta. Fotorreportaje sin autor.



Figura 6. El basurero municipal y los asentamientos que emergieron en su entorno. Tomado de De la Urbe (s. f.).

Para el año 2004, las condiciones paisajísticas se habían modificado parcialmente, ya no era tan evidente su pasado como basurero, pero sí su poca o nula consolidación urbana, como se ilustra en la Figura 6. Sin embargo, un estudio de monitoreo de lixiviados y gases en el sector de Moravia, realizado por la Universidad de Antioquia, concluyó que “la población que habita en el morro de Moravia, ha estado sometida a un elevado riesgo químico, ya que la zona no cuenta con las mínimas condiciones ambientales y de salubridad para ser habitada” (ACI Medellín – Consorcio UdeA-UPC-CSIC, 2007, p.3), y se estableció una alerta ante el inminente riesgo ambiental.

Según el censo de 2004, año en el que se define el “Proyecto de Intervención Integral de Moravia y su área de influencia”, 2.224 familias se alojaban en sus 10 hectáreas de terreno, sobre una montaña de 35 metros de altura conformada por 1,5 millones de toneladas de desechos. La inestabilidad del suelo, sus altas pendientes, la fragilidad de las construcciones, la presencia de desechos industriales, clínicos y domésticos y la continua emanación de gases tóxicos y lixiviados, hacía que los habitantes de Moravia estuvieran sometidos a un elevado riesgo químico y microbiológico, lo que hizo que fuera declarada [la alerta] en el 2006, por el Ministerio del Interior y de Justicia (Montoya *et al.*, 2011, p.39).



Figura 7. Barrio Moravia-año 2004.
Concejo de Medellín (2015, p.10).

Esta situación puso en alerta al Gobierno local y nacional, que a través del Ministerio de Interior y de Justicia, bajo la Resolución No. 31, del 28 de junio de 2006, realizó la declaratoria de calamidad pública ordenando reubicar a la población que habitaba el morro y realizando las intervenciones necesarias para recuperar el sitio (Daza y Rodríguez, 2015, p.22).

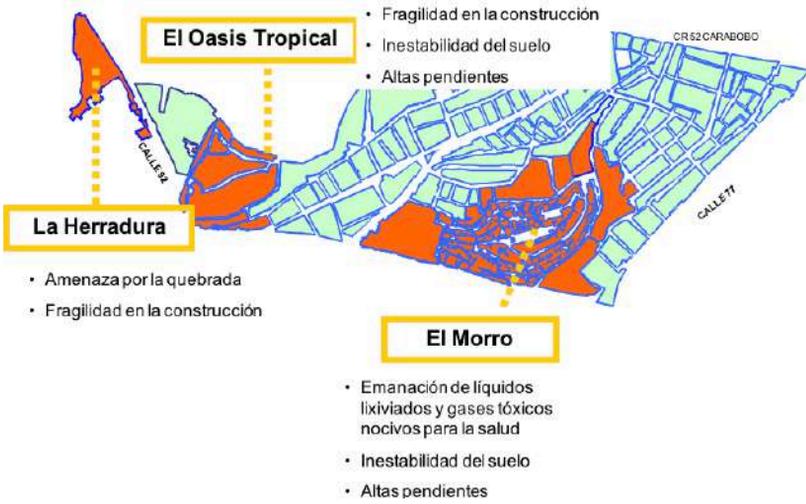


Figura 8. Caracterización de zonas de alto riesgo del barrio Moravia. Ilustración tomada de presentación de dos proyectos estratégicos de periferia Medellín 2004-2007.

La problemática ambiental en el sector del antiguo basurero municipal en el barrio Moravia sirvió de justificación para la puesta en marcha del Plan Parcial de Mejoramiento Integral (2004-2011). Como parte de la intervención proyectada, se estableció una alianza entre diferentes instituciones como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín, la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, la Universidad Politécnica de Cataluña y la oficina UNESCOSOST. Estas instituciones trazaron el proyecto de Recuperación Integral del Morro de Moravia, buscando una renovación ambiental, paisajística y ambiental de su entorno, como se ilustra a continuación.

Intervención realizada en Moravia

El proceso de intervención desarrollado en el barrio Moravia se divide en tres ejes:

- 1. Eje ambiental
- 2. Eje urbanístico – paisajístico
- 3. Eje social

Eje ambiental

En términos ambientales, a finales del año 2010 se terminó la construcción de la primera planta demostrativa para el tratamiento de los lixiviados. La cadena de tratamiento diseñada se compone de dos sistemas complementarios: franjas vegetadas o *buffer strips* como pretratamiento y elemento básico en la gestión del agua de escorrentía, y humedales construidos como sistemas naturales para el tratamiento de los lixiviados. Los *buffer strips* son franjas de vegetación que tienen como objetivo principal reducir la filtración del agua de lluvia en el terreno, retener los contaminantes de la escorrentía superficial y estabilizar el morro frente a posibles deslizamientos. Los humedales construidos tienen como objetivo el tratamiento de los lixiviados originados en el Morro. El tipo de humedal elegido y construido fue de flujo subsuperficial vertical (Figura 9).

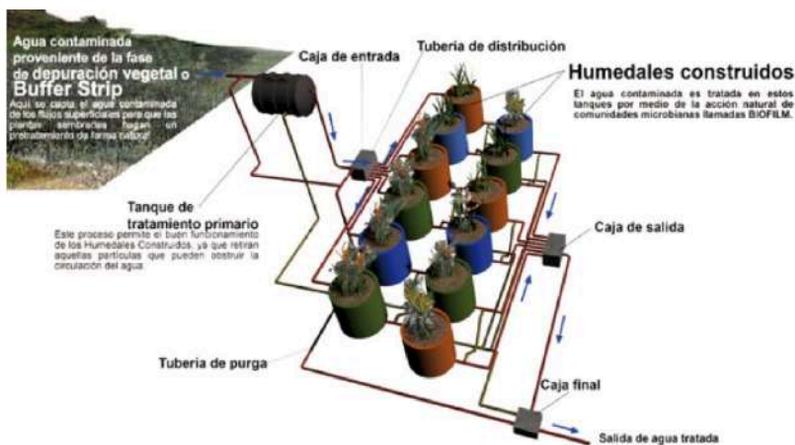


Figura 9. Planta piloto para el tratamiento de lixiviados. Humedal construido de flujo vertical. UNESCOsot, Colombia – TdeA.

El funcionamiento de la planta consiste en recoger el lixiviado mediante un sistema de drenajes que lo conducen a un tanque de tratamiento primario de 1.500 litros, donde se produce la sedimentación de partículas en suspensión. El lixiviado es conducido nuevamente a una caja de distribución (caja de entrada, que sirve para la toma de muestras del afluente) con seis salidas que llevan a seis humedales de flujo subsuperficial vertical, cada uno de ellos conectado con otro humedal de las mismas características (Figura 10). Una vez el agua ha sido tratada es vertida al sistema de alcantarillado urbano.



Figura 10. Ejecución planta piloto para el tratamiento de lixiviados. UNESCOsot, Colombia – TdeA.

Algunos estudios previos determinaron la posibilidad de transferencia de metales pesados a animales de la zona como roedores, de ahí que la selección de las plantas se haya hecho con el criterio de no generar material comestible, no fomentar la ocupación de animales y asegurar la estabilidad geotécnica del cerro. Las especies seleccionadas fueron: *Cynodon dactylon*, *Brachiaria decumbens*, *Chrysopogon zizanioides*, *Arachis pintoi* y Pasto mundo, esta última especie endémica de la zona.

Eje urbano o paisajístico: Recuperación urbana



Figura 11. Intervenciones desarrolladas en Moravia. Concejo de Medellín (2015, p.46).



Figura 12. Panorámica de la intervención piloto desarrollada en Moravia. Concejo de Medellín (2015, p.46).



Figura 13. El Morro de Moravia luego de la intervención.
Concejo de Medellín (2015, p.46).

Eje social



Figura 14. Jardín Comunitario en Moravia.
Ospina (2015).

Como parte de la intervención desarrollada entre el Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria y la Cátedra UNESCO de Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), con la colaboración del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), la Alcaldía de Medellín y organismos de cooperación internacional como el

Ayuntamiento de Barcelona y el Programa PCI Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se logró la creación y desarrollo del Grupo de Jardines Comunitarios de Moravia, como mecanismo de intervención hacia el futuro parque urbano ambiental (a la fecha no se ha desarrollado).



Figura 15. Jardín comunitario en el Barrio Moravia. Valencia (2015).

Los jardines comunitarios de Moravia son parte fundamental del proyecto de recuperación socioambiental del área y se desarrollan en paralelo al trabajo urbano-ambiental. Los jardines son un mecanismo de vinculación de los habitantes del barrio a la transformación paisajística y ambiental del Morro a través de actividades participativas en torno a la jardinería, donde se promueve el empoderamiento, la identidad territorial y la cohesión social de sus habitantes. Estos jardines se dividen en dos:

Como parte del proyecto, se configuró el Grupo de Jardines de Moravia, integrado por líderes comunitarios y habitantes del barrio, este grupo ha recibido capacitación en diversos ámbitos, con formación para sus miembros de manera transversal en torno a la jardinería, el paisajismo y el medio ambiente, alternando sesiones teóricas y prácticas. Se logró crear y sembrar jardines comunitarios en parcelas del Morro en torno a la planta humedal piloto, se crearon jardines identitarios en puntos representativos del barrio como el Centro de Desarrollo Cultural y la Junta de Acción Comunal, y en equipamientos comunitarios como el centro de salud, el colegio y el jardín de infancia. De manera paralela se impartieron capacitaciones en siembra, técnicas de propagación y multiplicación

de especies y compostaje, tanto a los miembros del grupo como a niños y niñas del barrio. Esta parte del proyecto no sólo logró impactar paisajísticamente el sector conocido como el Morro, sino que se convirtió en una propuesta productiva que ha permitido a sus integrantes contar con una fuente de ingreso, a través de la conformación de la Cooperativa de Jardineras Comunitarias de Moravia (Cojardicom).



Figura 16. Jardín comunitario en Moravia.
Tomado de Saldarriaga (2016, p.74).

El trabajo desarrollado con la comunidad ha llevado a que la percepción sobre éste sea positiva, incluso años después de la intervención, como se ilustra en la Figura 17.

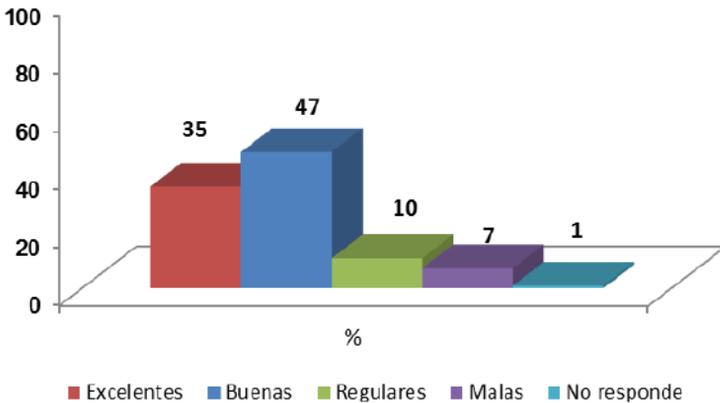


Figura 17. Percepción de las intervenciones socioambientales desarrolladas en Moravia.
Tomado de Daza y Rodríguez (2015, p.98).

Conclusiones

El proyecto de recuperación ambiental y social del Morro de Moravia demuestra la pertinencia de abordar el problema de las áreas urbanas altamente degradadas a partir de una visión multidisciplinar, vinculando en las distintas actuaciones a los actores sociales, académicos y gubernamentales pertinentes y realizando, desde el inicio, el proceso de transformación de forma participativa. El éxito de la construcción del área demostrativa revela la factibilidad de implementar tecnologías apropiadas y procesos de participación para la gestión de cuencas en proyectos urbanos de países en desarrollo. Es fundamental el uso de tecnologías capaces de adecuarse a las condiciones sociales y económicas propias de cada contexto. El componente participativo de la estrategia fomenta, además, la reconstrucción del tejido social y la vinculación de grupos marginados en procesos de empoderamiento y toma de decisiones.

Intervenciones socioambientales en Bogotá en la Localidad de Ciudad Bolívar

Uno de los principales problemas de las grandes ciudades de América Latina es su crecimiento exponencial y una deficiente planificación urbana. Bogotá D.C. no está exenta de estos problemas, y en este caso la migración ha tenido un impacto directo en el aumento del fenómeno de asentamiento urbano-rural informal (SDHT, 2007). Según los datos existentes, el 93% de la población desplazada en Colombia lo ha hecho hacia áreas urbanas. Al mismo tiempo, durante la última década el país ha experimentado un intenso proceso de migración desde zonas rurales. Bogotá cuenta con unos siete millones de habitantes, incluyendo el mayor número de inmigrantes y desplazados internos del país (alberga a 270.000 desplazados internos). Ambos fenómenos constituyen diferentes expresiones de una misma causa: la migración rural-urbana, históricamente ligada al acceso desigual a la tierra y que ha originado tensiones entre los propietarios y los campesinos y, eventualmente, al conflicto armado y la violencia que continúan provocando desplazamientos forzados (Albuja y Ceballos, 2010).

Entre las Localidades con mayor número de asentamientos informales en la ciudad de Bogotá se encuentra Ciudad Bolívar, la cual tiene 1.275 ha identificadas en ocupación informal y representan el 17,6% del total de hectáreas en ocupación informal de acuerdo con la Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT, 2015). La Localidad de Ciudad Bolívar está ubicada al sur de la ciudad y limita, al norte, con la Localidad de Bosa; al sur, con la Localidad de Usme; al oriente, con la Localidad de Tunjuelito y Usme,

y al occidente, con el municipio de Soacha. Ciudad Bolívar tiene una extensión total de 12.999 ha, de las cuales 3.391 se clasifican como suelo urbano y 9.608 corresponden al suelo rural, que equivalen al 73,9% del total de la superficie de la Localidad. Ciudad Bolívar está clasificada como la Localidad más extensa, después de Sumapaz y Usme, como la tercera Localidad con mayor superficie rural y como la quinta Localidad con mayor cantidad de área urbana (SDP, 2009). Adicionalmente, el Instituto Distrital de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) tiene identificadas 11.501 ha en amenaza por remoción en masa, que constituyen el 7,16% del área urbana, y afectan a 641.221 familias en zonas de riesgo y a 7.938 familias en riesgo inminente. Actualmente el IDIGER tiene priorizados nueve polígonos, cuatro de los cuales se encuentran en la Localidad de Ciudad Bolívar (Gómez, 2015).

Bajo este contexto, el Tecnológico de Antioquia prestó apoyo a las autoridades de la ciudad de Bogotá durante el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2015, mediante el desarrollo y la promoción de un modelo integral de intervención que incluyó el fortalecimiento de políticas de gobierno, la reducción de la vulnerabilidad y participación comunitaria en los procesos de planificación urbana, la aplicación de tecnologías ambientales y, en resumen, la generación de capacidades a nivel institucional y comunitario hacia la resiliencia urbana.

La intervención se desarrolló en los polígonos de Altos de la Estancia y Cordillera Sur de la Localidad de Ciudad Bolívar. Los ejes centrales de la intervención se agrupan en las siguientes líneas de acción: 1) Bioingeniería para la mitigación del riesgo; 2) Diseños para mejoramiento del paisaje; 3) Recuperación de espacios de esparcimiento; 4) Implementación de huertas agroecológicas, y 5) Gestión de residuos de construcción y demolición. A continuación se detallan las actividades realizadas en ambos proyectos. Este proceso se ejecutó de manera conjunta con el Jardín Botánico de Bogotá (JBB).

Polígono Altos de La Estancia

Ubicación del proyecto

El Sector Altos de La Estancia se encuentra ubicado en la Localidad de Ciudad Bolívar, Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) 69 Ismael Perdomo, en la parte suroccidental del Distrito Capital. Al norte limita con los barrios San Rafael del Alto de la Estancia, Rincón del Porvenir, Mirador de La Estancia y Los Tres Reyes I Etapa; al occidente, con los barrios El Espino I Sector, Santo Domingo y Santa Viviana; al sur, con los



barrios Santa Viviana y Santa Viviana Sector Vista Hermosa, y al oriente con los barrios Santa Viviana Sector Vista Hermosa, Sierra Morena, La Carbonera, La Carbonera II y El Espino III Sector. La zona se enmarca entre las quebradas La Carbonera, Santo Domingo o Los Rosales y Santa Rita, en cuyas microcuencas se han desarrollado múltiples fenómenos de inestabilidad de variadas proporciones.



Figura 18. Esquema de localización del Sector denominado Altos de La Estancia de la Localidad de Ciudad Bolívar (Resolución 2199 de 2010- SD).

Convenio 494 de 2014.

En este sector ocurrió una de los más grandes deslizamientos de tierra en América Latina, entre los años 2002 y 2003, de aproximadamente 2.000.000 m³ de material desplazado, y con afectación directa en un área aproximada de 73,17 hectáreas, lo que llevó a ubicar a más de 3.222 familias en el Programa de Reasentamiento de Familias localizadas en Zonas de Alto Riesgo no Mitigable. Los procesos de inestabilidad generan múltiples afectaciones y altos costos sobre la ciudadanía que en mayor medida los asumen las poblaciones vulnerables, se concentran en las zonas marginadas y excluidas de la ciudad y acumulan pasivos sociales y ambientales cada vez más grandes. Como consecuencia, no sólo se mantienen las condiciones de riesgo existentes, sino una intervención oportuna y eficaz, sino que día a día se van generando nuevas condiciones de riesgo, se amplían las áreas afectables y aumenta la población expuesta al riesgo.

Polígono Cordillera Sur

Ubicación del proyecto

El polígono que comprende los sectores de Zanjón de la Estrella, Tierralinda, Cordillera Sur y La Cumbre de la Localidad de Ciudad Bolívar

(Figura 19), está ubicado en la parte suroccidental de esta Localidad, sobre los denominados Cerros Surorientales, en una franja situada entre las quebradas El Infierno y Zanjón de la Estrella.

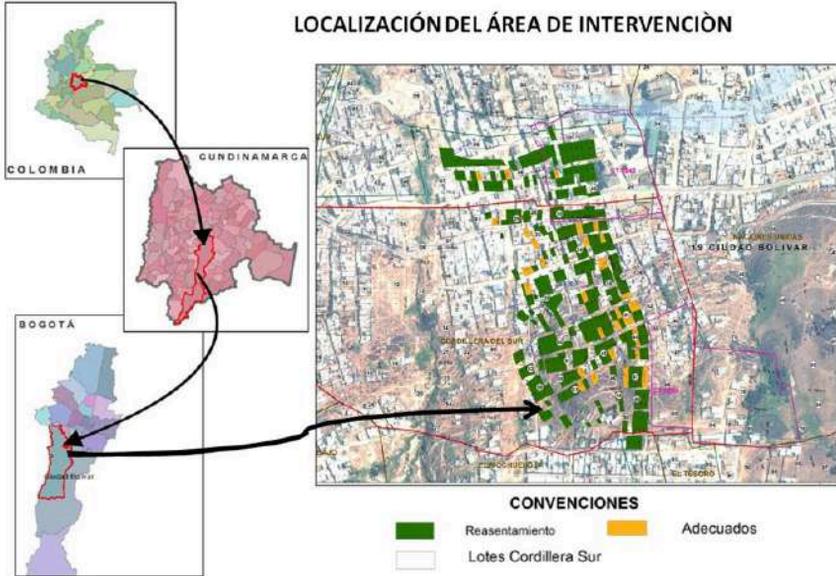


Figura 19. Localización general del polígono que comprende los barrios Zanjón de la Estrella, Tierralinda, Cordillera Sur y La Cumbre, Localidad de Ciudad Bolívar. Convenio 494 de 2014.

Antecedente

Los barrios Zanjón de La Estrella, Tierra Linda, Cordillera Sur y La Cumbre se desarrollan en la parte alta de una ladera de pendiente entre moderada y fuerte, con infraestructura urbana semiconsolidada, donde las viviendas son en mampostería y tuguriales; el sector presenta servicios básicos provisionales, carece de obras de drenaje que garanticen la evacuación de aguas negras y de escorrentía, y las vías de acceso son irregulares y sin pavimentar.

La intervención antrópica es alta y se evidencia en la construcción sin control técnico, con cortes en el talud y rellenos no consolidados de material no seleccionado que aumentan la susceptibilidad a deslizamientos. Lo anterior se acentúa por no existir alcantarillado pluvial, lo que permite que las diversas aguas se unan y corran libremente, ocasionen problemas sanitarios y ambientales y generen condiciones de inestabilidad.

La zona ha sufrido durante varios años procesos de explotación de minería y consolidación de asentamientos humanos de tipo informal, que han modificado las condiciones iniciales de las laderas mediante cortes y rellenos. Actualmente, la zona está afectada por fenómenos de remoción en masa de diferentes magnitudes, en algunos sitios se encuentran movimientos locales o puntuales que han causado daños en una o dos viviendas y en otros sectores se encuentran movimientos de mayor magnitud que afectan varias viviendas, infraestructura e incluso el drenaje natural. Asimismo, se presenta erosión y socavación de las márgenes de las quebradas La Trompeta y El Infierno, lo que sumado a las condiciones de vulnerabilidad de los asentamientos, genera un potencial escenario de riesgo para el sector.



Figura 20. Panorámica general de la zona antes de la intervención.
Convenio 494 de 2014.

Principales proyectos de intervención

Como parte de la recuperación ambiental de los polígonos de Altos de La Estancia y Cordillera Sur, la oficina UNESCOSOST del Tecnológico de Antioquia – TdeA, junto con el Jardín Botánico de Bogotá (JBB), adelantaron las siguientes actividades en ambos proyectos:

Bioingeniería para la mitigación del riesgo: Esta acción se divide en dos líneas principales: 1) obras de control y manejo de las aguas de escorrentía y 2) reconformación geomorfológica.

Control y manejo de aguas de escorrentía

La lluvia y la sobresaturación de los suelos suelen ser uno de los principales detonantes de los movimientos en masa como son los deslizamientos, por lo tanto, el control de aguas de escorrentía resulta ser primordial para el manejo de zonas propensas a estos procesos erosivos. Entre las acciones implementadas en los polígonos se encuentran los filtros vivos con trinchos disipadores de energía (Figura 21) y terrazas invertidas.

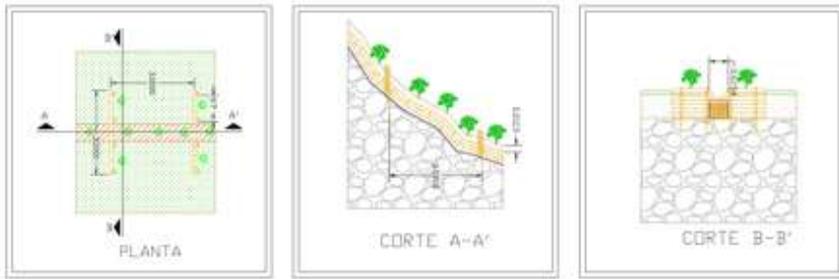


Figura 21. Detalles constructivos de filtro vivo y trincho dissipador.
Convenio 494-2014.

Los filtros vivos con trinchos disipadores son zanjas interconectadas en el sentido de la pendiente, que permiten la evacuación rápida de aguas de escorrentía y subsuperficiales que saturan el suelo, para conducir las hasta drenajes naturales, cunetas o sistemas de alcantarillado. Adicionalmente se construyen con trinchos vivos perpendiculares a la dirección del filtro que ayudan a disipar la energía cinética del agua de escorrentía, controlan el arrastre de materiales, estabilizan el terreno y favorecen la recuperación de la vegetación.

Las zanjas de los filtros vivos se recubren con un geotextil para evitar el paso de material articulado, y adicionalmente se construye un encamado en guadua que ayuda a conducir el agua de escorrentía a puntos de descarga seguros (Figura 22). A lo largo del filtro vivo se plantan especies arbustivas que servirán en la recuperación del cauce. Los trinchos vivos se construyen también de guadua con una separación de entre 3 y 6 metros, dependiendo de la pendiente del terreno.



Figura 22. Construcción del filtro vivo en Cordillera Sur.
Convenio 494 de 2014.

La función principal de los filtros vivos es la recuperación natural de los cauces por donde originalmente pasaba el agua lluvia; la vegetación, además de complementar la capacidad de agarre del suelo, funciona como un dissipador de energía. Los trinchos dissipadores ayudan a reducir la capacidad erosiva del agua y regulan su velocidad (Figura 23). A medida que las plántulas van creciendo, la guadua con la que están construidos los filtros y los trinchos dissipadores se va descomponiendo, y de esta manera la funcionalidad de la guadua se ve reemplazada por la vegetación de las especies sembradas (Figura 24), para lo cual se busca que las especies sembradas tengan un sistema radicular pivotante que permita la penetración de estas raíces en las capas subsuperficiales del suelo.



Figura 23. Filtro vivo con trinchos dissipadores en Altos de La Estancia. Convenio 587 de 2013.



Figura 24. Filtro vivo con trinchos dissipadores en Altos de La Estancia. Convenio 587 de 2013.

Además de los filtros vivos y los trinchos dissipadores, en el polígono de Cordillera Sur se implementaron terrazas invertidas construidas en guadua que sirven para conducir las aguas de escorrentía hacia puntos de recolecta naturales o artificiales (Figura 25). Las terrazas se utilizan a

manera de zanja de coronación, es decir, se construyeron en la corona del talud para desviar parte del agua de escorrentía de los taludes y evitar su saturación.



Figura 25. Detalles constructivos de la terraza invertida.
Convenio 494 de 2014.

Reconformación geomorfológica

Para el manejo de los procesos erosivos presentes en los polígonos se construyeron terrazas de estabilización y jardineras en taludes. La selección de las diferentes técnicas depende de varios factores, entre ellos el tipo de proceso erosivo, la topografía, la pendiente, la accesibilidad al sitio y la trabajabilidad del suelo. Para la construcción de terrazas de estabilización se seleccionaron los sitios con deslizamientos recientes o antiguos y zonas en donde habían ocurrido desprendimientos, mientras que para la implementación de jardineras en talud se seleccionaron los sitios con erosión en surcos leves o erosión laminar.

Las terrazas del proyecto cuentan con alturas promedio entre 0,5 a 1 m, más un 40% de la obra que se encuentra empotrada en una zanja construida en el terreno. Los postes de guadua tienen una longitud variable dependiendo de las condiciones del terreno, y se separan entre 0,4 y 0,7 m de acuerdo con la pendiente en la que se ubican. Los postes sirven de sostén a una cortina de guadua colocada horizontalmente desde la base de la zanja y se rellenaron y nivelaron con materiales provenientes de la excavación y apisonados permanentemente para evitar la filtración del agua (Figura 26).

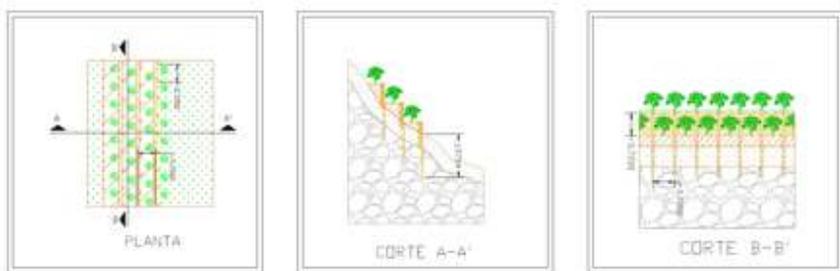


Figura 26. Detalles constructivos de la terraza de estabilización.
 Convenio 494 de 2014.

Para las jardineras en taludes se utilizaron especies enredaderas y gramíneas, las cuales ayudarán a darle estabilidad al suelo evitando que se presente erosión por escorrentía. Adicionalmente, se busca que éstas sean de diferentes especies y coloración para dar una pantalla agradable a la vista una vez termine su crecimiento y abarquen la totalidad del sitio elegido.

Diseños para el mejoramiento del paisaje

Dentro de la gestión del territorio, un componente importante para ambos proyectos fue su visibilización a través de acciones y obras que realzaran la vista hacia el territorio, y así, de ser sitios en un estado casi invisible llegar a ser unos polígonos referentes a nivel local, departamental y nacional. Las acciones paisajísticas adicionan un matiz artístico a las obras técnicas implementadas en los polígonos, como parte de estas acciones se encuentran la creación o adecuación de una red de senderos, jardineras con especies ornamentales, un cerco vivo con especies arbustivas y renaturalización (plantación de árboles nativos).

Red de senderos

Mediante los ejercicios previos al diseño, se detectó la necesidad de fortalecer cuatro aspectos fundamentales dentro del Parque Altos de La Estancia. Estos cuatro aspectos son: 1) la movilidad hacia el polígono y a su interior; 2) la apropiación social del territorio; 3) la restauración de los servicios ecosistémicos que presta el lugar y, finalmente, 4) la consolidación de una cultura ambiental que garantice la sostenibilidad del proyecto a largo plazo. Para atender las demandas de movilidad se diseñó una red de senderos establecida mediante tres tipologías de senderos con características particulares cada uno, que responden a la disposición del terreno y a los requerimientos de uso específicos para cada zona:

- Senderos primarios: Servirán de conexión para toda el área del parque, a través de los principales nodos de intervención paisajística.
- Senderos secundarios: Servirán de conexión dentro de las áreas propuestas en la zonificación ambiental articulados con los senderos principales, para poder desplazarse a zonas específicas del parque (áreas biosaludables, memoria histórica, etc.).
- Senderos terciarios: Cumplirán la misma función que los senderos secundarios, pero a través de las zonas en las que se espera un menor flujo o que deben contar con algún tipo de restricción, por tratarse de zonas con baja tolerancia a la intervención.

Este diseño estuvo acompañado además del análisis y la formulación de una propuesta de diseño para el componente vegetal, en busca del fortalecimiento de los servicios ecosistémicos del sector Altos de La Estancia, con miras a restablecer la conectividad biológica del lugar con la estructura ecológica principal de Bogotá.

En el caso de Cordillera, el polígono sigue siendo zona de tránsito común para la comunidad que habita en los barrios cercanos al polígono, por tanto se acondicionaron estos senderos, tomando como base las rutas ya establecidas en el terreno. Una vez identificadas las rutas utilizadas por la comunidad, se procedió a su georreferenciación en el plano para llevar a cabo la socialización del diseño con el equipo técnico del convenio para su posterior implementación. Los senderos se diseñaron de acuerdo con las especificaciones técnicas propuestas por el IDIGER. El sendero se construyó con material producto del triturado de escombros, como una manera de reutilizar este residuo de construcción presente en el polígono. Adicionalmente, algunos senderos se dotaron con pasamanos en guadua para la seguridad de sus usuarios (Figura 27).



Figura 27. Sendero en el polígono Cordillera Sur.
Convenio 494 de 2014.



Figura 28. Jardinera con las iniciales LC de la Liga de Consumidores e IDIGER en el polígono Altos de La Estancia. Convenio 587 de 2013.

Jardineras con especies ornamentales

Otra de las acciones realizadas en los polígonos descritos anteriormente fue la construcción de jardineras para la recuperación de los espacios de esparcimiento de la comunidad. En el caso de Altos de La Estancia, la Liga de Consumidores, la asociación comunitaria del lugar, fue la que propuso y construyó las jardineras, cuya implementación estuvo asesorada por los profesionales del convenio (Figura 29).



Figura 29. Jardinera en el polígono Altos de La Estancia. Convenio 587 de 2013.

En el caso del polígono de Cordillera Sur, se contaba con la ventaja de tener una calle pavimentada que sirve de acceso principal a las viviendas de uno de los barrios contiguos al polígono, lo que permitió la construcción y adecuación de espacios de esparcimiento cercanos a la vía, para mejorar la apropiación del territorio. Una de estas acciones fue la construcción de jardineras de diferentes tipologías a lo largo del perímetro norte del polígono contiguo a la vía de acceso (Figura 30).



Figura 30. Tipologías de jardineras en el polígono de Cordillera Sur. ConVENIO 494 de 2014.

Renaturalización: Plantación de árboles nativos

Para la recuperación del ecosistema del polígono se estableció la necesidad de realizar acciones de renaturalización mediante la plantación, en lo posible, de especies nativas. Además, a partir de la consideración de las condiciones de precipitación, temperatura y brillo solar de la Localidad, se seleccionaron especies de árboles y arbustos adaptadas a la oferta ambiental local, buscando que la plantación del material vegetal, además de contribuir a la estabilización del talud y a la interceptación del agua de escorrentía superficial, permitiera recuperar algunas funciones ecológicas de los parches de vegetación existentes en la zona montañosa de la Localidad previas a la intervención antrópica y a las alteraciones que ella produjo en el área. Se plantaron 357 árboles dispersos en todo el polígono delimitado por el convenio. Además, se hizo el mantenimiento a los árboles y se replantaron para asegurar su supervivencia.

Recuperación de espacios de esparcimiento

Adecuación de espacios deportivos

El área se proyectó como un espacio para la instalación de una cancha deportiva con medidas aproximadas a una cancha reglamentaria para la práctica del fútbol o el baloncesto. El proceso de intervención inició con la adecuación de las placas existentes, inicialmente se picó el material, se niveló el espacio distribuyendo el escombro presente de manera uniforme en la superficie, y finalmente se cubrió con una capa de materiales finos que facilitan el desplazamiento de los transeúntes.

Adecuación de espacios de observación pasiva

Consistió en la recuperación de las placas existentes, a partir de la limpieza y el despeje del material vegetal ubicado en el área, para posteriormente despejar la superficie de las placas de obstáculos o elementos que impidieran o dificultaran el tránsito de los visitantes.

Los espacios de observación pasivos permiten que la comunidad tenga un espacio de esparcimiento donde pueda realizar sus actividades y, adicionalmente, tenga visibilidad a la ciudad de Bogotá (ver la Figura 31). Cabe mencionar que al estar sobre la cordillera occidental de Bogotá el polígono proporciona una vista excepcional de la ciudad.



Figura 31. Espacio de observación pasiva con jardinera y baranda.
Convenio 494 de 2014.

Adecuación de espacios culturales

El área inicialmente cubierta de escombros fue además intervenida con terrazas para garantizar la estabilización del perímetro, se espera que cumpla la función de espacio de reunión de la comunidad del área de influencia. En su perímetro se instalaron además mobiliario construido en guadua y asadores como una posibilidad de uso comunitario del área.



Figura 32. En primer plano, el espacio de uso cultural hacia marzo de 2016. Convenio 494 de 2014.

Implementación de huertos agroecológicos urbanos

Los huertos agroecológicos se construyeron como elementos de integración social y de motivación para que la comunidad residente del área de influencia se apropiara del proyecto. En ese orden de ideas, se propusieron y desarrollaron huertas que recuperan la simbología ancestral muisca y de otras culturas, con el fin de enviar un mensaje de apropiación del patrimonio y reconocimiento de la importancia de los recursos naturales para la sociedad. El diseño de las huertas se delineó a partir de símbolos muisca que relacionan el agua y la vida. En Altos de La Estancia, la adecuación y construcción de las huertas estuvo a cargo de las iniciativas comunitarias, en el caso de Cordillera Sur, la construcción fue llevada a cabo por el Jardín Botánico.

Huertas CORPAMGER

El jardín agroecológico fue delimitado en cuatro terrazas, las cuales se nivelaron con material extraído del polígono, como escombros y suelo negro. Para la adecuación de las eras y la siembra de especies aromáticas se compró suelo negro. El área total de intervención del jardín agroecológico fue de 370 m².



Figura 33. Huerta Agroecológica en Altos de La Estancia (Iniciativa CORPAMGER).
Convenio 587 de 2013.

Huertas FUNDESAT

Para esta iniciativa se proyectó la adecuación de una huerta urbana de 600 m² con tres puntos de compostaje.



Figura 34. Huerta en Altos de La Estancia (Iniciativa FUNDESAT).
Convenio 587 de 2013.

Huertas Cordillera Sur

En el caso de Cordillera Sur, se establecieron tres sitios para la implementación de huertas agroecológicas, el trazado de las huertas se realizó con base en símbolos y tipografías muiscas, buscando la reconexión con el territorio. En total se construyeron 416 m² repartidos en las tres huertas.



Figura 35. Huertas agroecológicas en Cordillera Sur.
Convenio 494 de 2014.

Gestión de residuos de construcción y demolición

Se realizó un trabajo en conjunto con los entes del convenio para manejar los residuos de construcción y demolición (RCD) in situ, se reutilizó un volumen considerable de material producto de demolición. En el polígono de Cordillera Sur se recuperaron 2.666 m² de área cubierta en escombros.



Figura 36. Traslado y manejo de los escombros en el polígono.
Convenio 494 de 2014.

El papel de la comunidad en la intervención

La educación ambiental es un proceso que permite tomar conciencia sobre la importancia del medio ambiente y promueve en la ciudadanía el desarrollo de valores y nuevas actitudes, que contribuyan al uso racional de los recursos naturales y a la solución de los problemas ambientales que enfrentamos en nuestra sociedad. A su vez, permite generar nuevos significados sobre el territorio y brindar capacidades locales que generen empoderamiento de las comunidades frente a la toma de decisiones en sus propios territorios en términos de la construcción y el fortalecimiento de una cultura ambiental sostenible.



Figura 37. Registro fotográfico del diplomado en Altos de La Estancia. Convenio 587 de 2013.

Por lo anterior, se desarrolló el Diplomado “Agroecología para la recuperación y Mitigación del Riesgo, con Participación Comunitaria”, llevado a cabo en el proyecto de Altos de La Estancia, que tuvo como resultado un total de 50 inscritos con edad promedio de 44 años, en su mayoría mujeres vigías ambientales, de los cuales 30 de ellos recibieron certificación por haber concluido de manera exitosa el diplomado.

Estas personas se convierten en el capital semilla que promoverá buenas prácticas socioambientales, orientadas al cuidado, la preservación y el fortalecimiento de las acciones llevadas a cabo en el polígono. Se resalta el trabajo realizado en agricultura urbana, como estrategia de apropiación y reconstrucción del tejido social en torno a la huerta comunitaria.

Fortalecimiento de asociaciones comunitarias

Dentro del programa de los diplomados se contempló el fortalecimiento de asociaciones comunitarias, con lo cual se busca que las comunidades obtengan las herramientas y habilidades para convertirse en entes operadores y con ello puedan proponer soluciones a las problemáticas en su entorno desde el punto de vista local; en este marco se desarrollaron las huertas.



Figura 38. Huerta iniciativa FUNDESAT (izq). Huerta iniciativa CORPAMGER (der). Convenio 587 de 2013.

En el caso de Cordillera Sur, es importante resaltar que como resultado del proceso de formación ambiental y fortalecimiento de las capacidades comunitarias, también se logró consolidar el colectivo Semillas de Conciencia, el cual fue financiado por la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SDCRD), con una beca de promoción cultural y la realización de la Semana Distrital de Cordillera Sur. Este colectivo continúa trabajando en pro de la consolidación de la Red de Comunicación, la recuperación socioambiental a través de la formulación de iniciativas comunitarias y el trabajo con agricultura urbana.

Feria de cultivadores

La Feria de Cultivadores del sector de Cordillera Sur se propuso como un espacio de reconocimiento, visibilización y participación de un grupo de personas y colectivos que han enfocado su atención en la construcción y el fortalecimiento de una cultura agroecológica en la ciudad de Bogotá, y le han dado un gran impulso a partir de la implementación de procesos de agricultura urbana y, su expresión, las huertas comunitarias, en diferentes sectores de la ciudad y especialmente aquellos que se desarrollan y desenvuelven en la Localidad de Ciudad Bolívar.



Figura 39. Feria de Cultivadores en el polígono de Cordillera Sur. Convenio 494 de 2014.

La Feria de Cultivadores fue una oportunidad para el inicio de nuevas redes en torno a procesos de agricultura urbana en la Localidad, en la medida en que fue un ejercicio que permitió generar el espacio para poder conformar una Red de Huertas Comunitarias para Ciudad Bolívar, aspecto que los agricultores asistentes aplaudieron, entendiendo que es un espacio necesario y productivo. Sin embargo, es importante tener claro que es una iniciativa de los cultivadores y como tal deben ser ellos quienes organicen su ejercicio, y ser las entidades del Convenio un apoyo y acompañamiento en este camino.

Consideraciones preliminares

- La percepción comunitaria sobre el proyecto de recuperación cambió al finalizar con respecto al inicio, lo que generó una mayor favorabilidad sobre las acciones llevadas a cabo en cuanto a la adecuación de los espacios, la renaturalización y la mitigación del riesgo. Esto ha mejorado la disposición de la comunidad hacia el trabajo con las entidades y el cuidado de las intervenciones realizadas.
- Es importante resaltar que, a pesar de las duras experiencias que marcaron la memoria histórica de la comunidad a causa de la ocurrencia de los eventos de remoción en masa y los subsecuentes evacuación y reasentamiento, se ha mejorado la perspectiva comunitaria sobre su territorio. Esto es fundamental, ya que se percibe mayor cuidado de los espacios.

- Se observa mayor compromiso de la comunidad con el proceso de recuperación y el cuidado del parque. La visión a futuro de la comunidad vislumbra este espacio como un área verde para el disfrute de las personas, con áreas verdes renaturalizadas, ampliación de las zonas destinadas a agricultura urbana como modelo social para la recuperación de la estructura familiar; mejoramiento de la oferta ambiental y de los equipamientos de espacio público.
- En el caso de las huertas agroecológicas se fortalecen las capacidades gracias al mejoramiento de la seguridad alimentaria a través de la instalación y capacitación en el manejo de huertas agroecológicas. Además, el fortalecimiento de asociaciones o la creación de nuevas asociaciones empoderan a las comunidades, y así se cumple uno de los objetivos principales del desarrollo sostenible propuestas por la ONU.
- Finalmente, se resalta que fueron entregados planes de acción para darles continuidad a los procesos, dado que su sostenibilidad no debe estar en cabeza de la comunidad solamente, sino que se deben articular diversos actores institucionales para lograr que estos procesos no queden en el olvido.

Conclusiones

El modelo de intervención que ha venido trabajando la oficina de UNESCOSOST Colombia hace hincapié en la necesidad de vincular a los procesos a las comunidades vulnerables, puesto que la perspectiva local es primordial para llevar a cabo cualquier proyecto. Sin embargo, cabe destacar que el trabajo técnico es importante en la recuperación del territorio y en la reconstrucción del imaginario local. Las acciones de paisajismo y adecuación de espacios aportan en gran medida a la apropiación de las obras y del territorio, y además sirven como puente para la reconstrucción del tejido social en las comunidades.

El desarrollo de acciones culturales en el marco del proyecto ha demostrado crear vínculos en las comunidades que antes no existían, pues, barrios “enemigos” estuvieron en paz durante la duración del concierto en aras del disfrute de los artistas presentes.

Trabajar bajo la perspectiva de la gestión social del territorio permite integrar a los diversos actores institucionales, académicos y sociales y mejorar las condiciones de los entornos en riesgo, adaptándolos y generando con ello espacios resilientes. Las intervenciones



socioambientales que se desarrollan desde esta perspectiva en asentamientos informales, no sólo tienen mayores proyecciones de éxito, como se resalta en los casos descritos, sino que permiten un trabajo de más largo aliento, porque se logra comprender la naturaleza del riesgo y actuar adecuadamente para mitigarlo.

Referencias

- Agencia de Cooperación Internacional ACI Medellín, Consorcio UdeA-UPC-CSIC. (2007). Recuperación Integral del Morro de Moravia: Restauración y Gestión para la Utilización como Espacio Público. Recuperado de <https://docplayer.es/20867016-Recuperacion-integral-del-morro-de-moravia-restauracion-y-gestion-para-la-utilizacion-como-espacio-publico.html>
- Albuja, S. y Ceballos, M. (2010). Desplazamiento urbano y migración en Colombia. *Migraciones Forzadas*, 34, 10-12.
- Centro Laubach de Educación Popular Básica de Adultos (CLEBA). (1987). Un pasado de basura... un presente de lucha: recuperación de la historia de los barrios Fidel Castro, El Bosque, Moravia, Milán y los Llanos, sectores del antiguo basurero de Medellín. *Revista Educación Popular Básica de Adultos* (5).
- Concejo de Medellín. (2015). Macroproyecto Moravia. Recuperado de <https://es.slideshare.net/ConcejoMDE/final-moravia-concejo-2015>
- Dallabrida, V. (2007). A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 2(2), 44-60.
- Daza, Y. y Rodríguez, S. (2015). *Evaluación de la transformación socioambiental en el Morro de Moravia, en la ciudad de Medellín (Antioquia)*. (Tesis de maestría). Manizales, Universidad de Manizales, Colombia. Recuperado de http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/2499/1/Tesis%20completa%20y%20corregida_3.pdf



- Álvarez, J. y Gonzales, B. (s. f.). Moravia: un pasado que se niega a ser enterrado. *De la Urbe*. Recuperado de <https://delaurbe.atavist.com/moravia-un-pasado-que-se-niega-a-ser-enterrado>
- Gómez, C. (2015). El Proyecto de Recuperación Integral de Territorios Afectados por Riesgo en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana. *II Seminario de Bioingeniería de Bogotá*. Bogotá D.C.
- Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER). (2015). Convenio 494 de 2014. Bogotá D.C.: IDIGER.
- López, L. (2015). Organización política en barrios de invasión de Medellín: Junta de Tugurianos, casos Fidel Castro, Camilo Torres, Lenin (1965-1985). (Tesis de grado de Sociología). Medellín, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Montoya, J., Cuesta, O., Flecha, O., Viadé, D., Gallegos, A. y Morató, J. (2011). Moravia como ejemplo de Transformación de Áreas Urbanas Degradadas: Tecnologías Apropriadas para la Restauración Integral de Cuencas Hidrográficas. *NOVA*, 9(15), 39-49.
- Ospina, G. (2015, 21 de junio). En Moravia, el morro de basura hoy es el mejor jardín de la ciudad. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/obras/en-moravia-el-morro-de-basura-hoy-es-el-mejor-jardin-de-la-ciudad-AF2171983>
- Saldarriaga, M. (2016). Moravia: una ciudad a la orilla de otra. *El eafitense*, 111, 68-75. Recuperado de <http://www.eafit.edu.co/medios/eleafitense/111/Documents/eafitense-111.pdf>
- Sanín, J. (2009). Configuraciones del hábitat informal en el sector El Morro del barrio Moravia. *Bitácora*, 2 (15), 109-126.
- Santana, P. (1986). *Mejoramiento barrial: Moravia, Medellín, Colombia*. Eschborn, Germany: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT). (2007). *Política de Hábitat*. Bogotá D.C.



Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT). (2015). *Diagnósticos sectoriales*. Bogotá D.C., Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (2009). *Conociendo la localidad de Ciudad Bolívar. Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos*. Bogotá D.C., Colombia: SDP. Recuperado de <http://oab2.ambientebogota.gov.co/es/documentacion-e-investigaciones/resultado-busqueda/conociendo-la-localidad-de-ciudad-bolivar>

Torres, C. (Coord.) (2009). *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

UNESCOSOST. (s.f.). *La Cátedra UNESCO de Sostenibilidad de la UPC fomenta el establecimiento de redes complementarias entre sí, en un esquema de trabajo en multired que fortalece las capacidades de los grupos individuales*. Recuperado de <http://www.unescosost.org/unescosost/>

Valencia, J. (2015). En tierra Moravita. *Agenda Global* [En línea]. Agencia de Cooperación e inversión de Medellín (ACI). Recuperado de <http://agendaglobal.acimedellin.org/en-tierra-moravita/>

Para referenciar este capítulo:

Montoya, J. y Pineda, H. (2018). La gestión social del territorio a partir de intervenciones socioambientales en asentamientos informales: Barrio Moravia en Medellín y Localidad Ciudad Bolívar en Bogotá. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 224-263). Colombia: Publicar-T.



Línea de Investigación en Gestión de las Organizaciones

Coordinadora

Janeth Abadía Sánchez

Autores

Janeth Abadía Sánchez
María Alexandra Arango Mesa
Giovanny Cardona Montoya
Nelson Eduardo Castaño Giraldo
María Isabel Guerrero Molina
José Albán Londoño Arias

Autores invitados

Luis Enrique Ortíz Ospina





José Albán Londoño Arias

Administrador de Empresas de la Corporación Universitaria Adventista - Colombia, Tecnólogo en Comercio Internacional de la Institución Universitaria ESUMER - Colombia, Especialista en Pedagogía de la Educación Superior de la Universidad Pinar del Río - Cuba, MSc. en Gestión de las Organizaciones de la Université du Quebec e Chicoutimi – Canadá y estudiante del Doctorado en Administración y Negocios de la Universidad de Montemorelos – México. Docente de planta y Decano de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia –

Colombia. Integrante de los grupos de investigación Observatorio Público y Relaciones Internacionales de la misma Institución.

jlondono5@tdea.edu.co



Giovanni Cardona Montoya

Economista de la Universidad Estatal de Kiev - Ucrania, Especialista en Integración Regional de la Universidad de Barcelona – España, MSc. en Análisis de Problemas Políticos y Económicos de la Universidad Externado de Colombia, MSc. en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario – Argentina y Doctor en Ciencias Pedagógicas de la Universidad Pinar del Río - Cuba. Líder del grupo de investigación Orygen de la Institución Universitaria CEIPA – Colombia e integrante de la Línea de Investigación en Gestión de las Organizaciones del

Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia. Ha sido docente en diferentes universidades nacionales y extranjeras y autor de varios libros en temas de entorno económico internacional.

giovanny.cardona@ceipa.edu.co



Janeth Abadía Sanchez

Abogada de la Universidad de Medellín, Especialista en Negocios Internacionales de la Institución Universitaria ESUMER, MSc. en Gestión de las Organizaciones de la Universidad Cooperativa de Colombia y estudiante del Doctorado en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina de la Universidad de Alicante – España. Docente de tiempo completo, Coordinadora de Prácticas y Coordinadora de Línea de Investigación en Gestión de las Organizaciones del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del

Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

jabadia@tdea.edu.co janethabadia@hotmail.com



Los acuerdos comerciales regionales y el regionalismo abierto: posibles efectos de desviación de comercio o de erosión de preferencias

Análisis de caso del Sector Confecciones

Introducción

En el marco de la Línea de Investigación “Gestión de las Organizaciones” del grupo de investigación Observatorio Público se realiza este estudio sobre la dinámica de los acuerdos comerciales regionales.

La categoría “Organizaciones” es dinámica y compleja. Definirla como dinámica implica aceptar su capacidad evolutiva, lo que se traduce en transformaciones constantes, repentinas algunas, más tendenciales, otras. Pasar del taller artesanal a la compañía multinacional o ver cómo evoluciona la familia como célula de la sociedad, son claros ejemplos de ello.

De igual manera, el carácter complejo de las organizaciones implica reconocerlas en sí mismas a partir de sus dinámicas internas; sin embargo, su realidad también tiene que ver con las interacciones recíprocas entre organizaciones y entre éstas y los entornos.

La complejidad y el dinamismo de las organizaciones se hallan, en las últimas décadas, marcados por dos fenómenos tendenciales, ambos enmarcados en el llamado proceso de la globalización, entendida esta última como la tendencia a la unificación y homogeneización de los mercados, la política, la sociedad y la cultura (Cardona, 2010); uno de los fenómenos es la firma de acuerdos comerciales regionales como excepciones al Sistema Multilateral de Comercio regido por la OMC (OMC, 2011), el otro es la profunda especialización en los procesos productivos como consecuencia de los desarrollos en I+d+i.

La especialización de los procesos productivos se materializa en cadenas globales de valor, las cuales a través del comercio mundial de tareas conllevan que las organizaciones empresariales se entiendan como organismos abiertos que se entrelazan y afectan recíprocamente cada vez de una manera más profunda. De unas relaciones entre proveedores y clientes en el comercio interempresarial se está evolucionando hacia aglomeraciones empresariales que comparten objetivos y cuya competitividad es altamente interdependiente. El mayor ejemplo de esta integración empresarial es el desarrollo de los clústeres sectoriales.

Pero esta integración de empresas en cadenas de producción ha traído también como consecuencia el crecimiento del comercio de bienes intermedios e insumos, llegándose a convertir, por ejemplo, en el rubro más representativo de las importaciones de las naciones del este asiático desde los países del resto del planeta. En consecuencia, la liberalización comercial a través de la firma de tratados de libre comercio (interregionales) se ha convertido en una necesidad indiscutible para asegurar la viabilidad económica de este nuevo modelo de producción global.

Esta realidad, la de cadenas globales de valor actuando en entornos de regionalismo abierto, genera un nuevo escenario de análisis para la gestión organizacional. La empresa, prototipo de organización socioeconómica, debe dejar de verse como una unidad aislada de producción y mucho menos en autarquía regional: las empresas son integrantes de sistemas productivos globales, esa es la nueva realidad.

En consecuencia, la teoría de los efectos estáticos de la integración de Jacob Viner, centrada en los efectos de creación y desviación de comercio y enriquecida con las nuevas tesis sobre erosión de preferencias, se convierte en un insumo metodológico necesario para comprender la dinámica competitiva de las organizaciones empresariales, integradas en cadenas de valor a nivel global, en un mundo regido por el regionalismo abierto.

Estado del arte

La economía mundial experimenta en la era actual el fenómeno de la globalización, entendida esta como la estrecha relación de países y personas del mundo (Peng, 2012), y enmarcada en una multiplicidad de formas y dinámicas en las que se hallan inmersas casi la totalidad de las economías del mundo, sólo con algunas contadas excepciones. Estas formas se manifiestan en aperturas de mercados, firmas de tratados de libre comercio, acuerdos de integración y complementación económica, entre otras, todas ellas con el propósito de propender por mecanismos que privilegien una desregulación de los mercados y, por lo tanto, un libre flujo de bienes, servicios y tecnología.



Es válido indicar que de las múltiples definiciones del término globalización, así como de las fuentes que puedan ser consultadas se identifican tres visiones: una nueva fuerza que ha cubierto al mundo en épocas recientes; una larga evolución histórica desde los albores de la historia humana (Cardona y Montoya, 2000), y un péndulo que oscila de un extremo a otro de tiempo en tiempo (Peng, 2012). El presente estudio no pretende teorizar sobre este concepto ni asumir posición en torno a sus bondades o desventajas, a diario se escuchan voces de rechazo o aplausos en este sentido. Sin embargo, para contextualizar el tema de la presente investigación, los autores asumen los fundamentos expresados por Peng en la visión tres, es decir, un péndulo que oscila de un extremo a otro de tiempo en tiempo.

La globalización, analizada como tendencia y según la visión del péndulo, ha tenido altas y bajas, y la reciente fase se originó después de la Segunda Guerra mundial como fuerza disruptiva que rompió con los modelos económicos proteccionistas de Petty y Colbert, entre otros.

En el presente estudio se analiza la integración económica y sus variadas formas como fuerza que ha dinamizado el libre movimiento de flujos de mercancías, capitales y, en general, de todas las transacciones derivadas de los negocios internacionales, entendidos éstos como “todas las transacciones de negocios (públicas y privadas) que implican a dos o más países. Las compañías privadas realizan estas transacciones con ánimo de lucro; los gobiernos pueden o no perseguir lo mismo en sus respectivas transacciones”. Entre estas operaciones están las ventas, las inversiones y el transporte (Daniels, Readebaugh y Sullivan, 2013).

Por su parte, la integración económica es la eliminación de los obstáculos al libre comercio entre las unidades integradas, para Ramón Tamames “es un proceso mediante el cual dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado de una dimensión más conveniente” (citado en Herrera y Londoño, 2003, p.133). Según Balassa (1965), la integración económica es “un estado de cosas basado en la falta de discriminación entre las unidades económicas del área integrada”.

Esta teoría cobró fuerza en la década de 1950 después de las devastadoras consecuencias económicas mundiales de la Segunda Guerra mundial y justamente fue en Europa donde se inició el proceso integracionista que se convirtió en referente mundial. Los modelos económicos imperantes hasta aquella época promulgaban la sustitución de importaciones y la autosuficiencia económica como razones de supremacía o riqueza de las naciones.



La época de la sustitución de importaciones (desde la Primera Guerra mundial) se caracterizó por la autarquía en la relación producción-intercambio-consumo de bienes y servicios. Las fronteras se cerraron y las empresas se adueñaron de sus mercados nacionales. Esta dinámica permitió la expansión y consolidación de diversas industrias, aunque con los años los mercados se tornaron oligopólicos y las empresas perdieron el estímulo de la competencia para modernizarse y mejorar sus procesos y productos. Para muchos analistas, este estancamiento sembró la semilla de la crisis del proteccionismo.

El mundo ha cambiado, en la era actual, después de las crisis financieras de la década de 1980, los países le apuestan a la búsqueda de la eficiencia de factores productivos en sectores que identifican ventajas competitivas, buscando especializarse en líneas de productos específicos; éste es uno de los argumentos que sustentan la importancia del comercio internacional, y específicamente la integración económica es el medio que facilita el libre comercio de bienes y servicios entre los países o áreas integradas, eliminando barreras y facilitando la movilidad de recursos en los que son eficientes cada uno de ellos.

América Latina no ha sido ajena a este fenómeno mundial, desde los años sesenta se iniciaron procesos de integración como la ALALC, conocida actualmente como ALADI. Colombia pertenece a esta asociación de integración y en el marco de este acuerdo ha suscrito varios tratados comerciales, entre ellos la Comunidad Andina de Naciones y el G-3, hoy conocido como G-2,¹ ante el retiro de Venezuela en el año 2006.² Estos acuerdos le han dado a Colombia un dinamismo económico y una participación dentro del comercio regional e intrarregional.

Sin embargo, los acuerdos comerciales no están exentos de escollos y consecuencias negativas para los países miembros, así como se reconocen ventajas también son observables las desventajas. En perspectiva empresarial, la firma de acuerdos de integración como zonas de libre comercio abre oportunidades para empresas locales, las cuales se expanden hacia los mercados vecinos, ya sea a costa de otras empresas menos competitivas en la región o de los aranceles elevados que seguían pagando las organizaciones productivas localizadas geográficamente por fuera del acuerdo comercial.

¹ Venezuela presentó formalmente la denuncia al Acuerdo en mayo de 2006, la cual surtiría efecto a los 180 días de la notificación a las Partes y a la Secretaría General.

² El 22 de abril de 2006 Venezuela formalizó su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena y el 9 de agosto del mismo año suscribió con los Países Miembros de la Comunidad Andina un Memorando de Entendimiento, por medio del cual acordaron dar plena vigencia a las ventajas comerciales recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación de la subregión andina, que debe mantenerse entre las partes, de acuerdo con el Artículo 135 del Acuerdo de Cartagena (Decisión 641).



Una de las críticas a los acuerdos de integración económica es la de los posibles efectos de desviación del comercio. Según la OMC (2011), la desviación de comercio se da cuando las importaciones de los interlocutores comerciales reemplazan a los productores externos más eficientes y, a la larga, los consumidores de los países miembros pagan un precio más alto por el mismo producto. O también, como lo expone la CEPAL, es la sustitución de importaciones (más baratas) originarias de terceros países por productos que habrá de suministrar el otro miembro de la unión (CEPAL, 1993).

En términos empresariales, los efectos estáticos de la integración (creación o desviación de comercio) se traducen en la apertura o pérdida de mercado para los productores de los países integrantes del acuerdo comercial. Cuando se da el efecto de creación de comercio, los productores nacionales son desplazados por competidores de los países vecinos (miembros del bloque); pero cuando se genera el efecto de desviación, son las empresas extra-regionales las que son desplazadas de los mercados integrados.

En la investigación se analizan, por lo tanto, los conceptos de creación y desviación de comercio, partiendo de los postulados del economista canadiense Jacob Viner quien, en el año 1950, sostuvo que las uniones aduaneras siempre aumentarán los flujos de comercio y favorecerán la eficiencia a través de la especialización entre los países miembros, este efecto se conoce como *efecto creación de comercio*. Pero además planteó Viner (citado en Hernández, 2000) que la integración podrá también tener un efecto desfavorable sobre el comercio y la especialización de la unión con respecto al resto del mundo, y esto sucede cuando desvía parte del comercio de los países miembros con el resto del mundo hacia comercio con los países miembros, lo que generará una pérdida de bienestar desde el punto de vista en su conjunto. Este segundo efecto es el que se conoce como *efecto desviación de comercio*.

Que los efectos de desviación de comercio sean mayores o menores que los de creación, depende de ciertas características del intercambio previo al acuerdo y de las decisiones que se tomen en el marco del acuerdo:

- Si son economías que compiten entre sí se darán mayores efectos de creación que de desviación de comercio;
- Si se mantienen altas las barreras a terceros, entonces serán mayores los efectos de desviación de comercio (Cardona, 2011).

El caso de estudio que nos convoca es identificar si las causas que han originado la caída de las exportaciones colombianas de productos del sector confección con destino a países como Perú, México, Ecuador y Venezuela, están relacionadas con los efectos de desviación de comercio o erosión de preferencias arancelarias.

Se escoge este sector por ser uno de los pioneros en los procesos de industrialización del país y particularmente en el departamento de Antioquia. El sector textil-confección por más de 100 años ha contribuido significativamente al desarrollo industrial, aportando al crecimiento y desarrollo económicos. De acuerdo con información de la Encuesta Anual manufacturera, en el 2010 la cadena representaba el 16,6% total del empleo industrial y el 6% de la producción total. El sector Confecciones (Código 181, CIU Rev. 3) es el más importante y agrupa el 70,8% de las empresas de la cadena y genera el 56,3% del empleo y el 54,6% del valor agregado (Molina y Múnera, 2012).

Sin embargo, su participación en cuanto a producción y comercialización nacional e internacional ha disminuido en los últimos años. Según información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, durante el año 2007 el sector que más contribuyó a la contracción del nivel de empleo industrial fue el de prendas de vestir y confecciones con 0,5 puntos porcentuales, con una disminución en su nivel de ocupación del 4,6% (Mincit, 2007).

En los mismos estudios realizados por el Ministerio, se observa que en el año 2008, el subsector de prendas de vestir y confecciones registró una contracción de -13,1% y de -16,2% en el 2009, y se ubicó entre los sectores de mayor impacto negativo al crecimiento industrial, y según el mismo informe la tasa exportadora promedio del subsector pasó del 51,9% entre el 2001 y el 2008 al 26,4% en los dos últimos años. Del mismo modo, productos de subsectores conexos como hilatura, tejeduría y acabados textiles registraron una contracción del -11,1% en el 2008 y de -8,6% en el 2009.

Se observa también como las exportaciones de prendas de vestir y confecciones colombianas disminuyeron 13,2% en el periodo enero-diciembre de 2013. Los destinos de las exportaciones de prendas de vestir que se contrajeron fueron: Venezuela (-56%), México (-2,4%), Chile (-32,1%) y Panamá (-23,5%). De igual forma, las exportaciones de hilatura, tejeduría y acabado textil también registraron una contracción del 14,4%. Esto obedeció a la disminución de las exportaciones dirigidas hacia Ecuador (-15,4%), Guatemala (-17,9%), Costa Rica (-8,7%), Argentina (-14,4%), Puerto Rico (-33,9%) y Bolivia (-79,2%) (Mincit, 2014).

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE 2015), la participación de las exportaciones totales colombianas del sector confección, según CIU, Rev. 3 y que corresponden a los productos clasificados en el Arancel de Aduanas del capítulo 61 Prendas y complementos (accesorios) de vestir, de punto, entre los años 2005 a 2015 y su participación en el volumen total de exportaciones nacionales se observan en la Tabla 1. No incluye el subsector de hilatura, tejeduría y acabado textil.



Tabla 1.
Exportaciones colombianas sector confección

Año	Valor*	Participación
2005	792	3.7
2006	815	3.3
2007	1099	3.7
2008	1005	2.7
2009	501	1.5
2010	545	1.4
2011	540	0.9
2012	585	1.0
2013	507	0.9
2014	451	0.8
2015	393	1.2

* Los valores están expresados en millones de dólares FOB.
Elaboración propia con datos del DANE (2016).

En este mismo sentido, se observa el comportamiento en la caída de las exportaciones de productos del sector confección por capítulo y por país como se confirma a continuación (Trademap, 2016):

Producto: Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto
Capítulo: 61

País de origen: Colombia

País de destino: México

Ventas año 2005: USD 37.201 millones

Ventas año 2014: USD 19.475 millones

Producto: Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto
Capítulo: 61

País de origen: Colombia

País de destino: Venezuela

Ventas año 2005: USD 85.579 millones

Ventas año 2014: USD 14.441 millones

Todo lo expuesto anteriormente genera múltiples preguntas, que son la forma explícita de materializar el objeto problema de la presente propuesta de investigación:

- ¿La pérdida de dinamismo de la industria colombiana del subsector de prendas y complementos de vestir está relacionada con posibles causas de desviación del comercio o erosión de preferencias arancelarias?

- De los acuerdos comerciales a los que pertenece Colombia, ¿en cuáles se ha registrado mayor contracción de las exportaciones de prendas y complementos de vestir y cuáles son las posibles causas?
- ¿Cuáles son los productos del subsector de prendas y complementos de vestir que mayores caídas han registrado en las exportaciones colombianas orientadas a países con los que Colombia posea acuerdos comerciales?
- ¿Existe correlación entre la contracción de las exportaciones colombianas de productos del subsector de prendas y complementos de vestir con destino a países con los que Colombia tiene vigentes acuerdos comerciales, y la firma de nuevos acuerdos comerciales firmados por estos países?

Objetivos

Objetivo General

Analizar los Acuerdos Comerciales Regionales firmados por Colombia en la última década y sus efectos en la desviación de comercio y erosión de preferencias arancelarias del subsector de las confecciones de los capítulos 61 y 62.

Objetivos específicos

- Realizar diagnóstico sobre el estado de los acuerdos comerciales firmados por Colombia en la última década y sus efectos en las exportaciones de productos del subsector de prendas y complementos de vestir.
- Identificar los determinantes en la disminución del volumen de las exportaciones de prendas y complementos de vestir colombianas con destino a países miembros de acuerdos comerciales regionales de los que el país haga parte.
- Comparar los flujos de comercio intrarregional del subsector de prendas y complementos de vestir para identificar posibles casos de desviación, creación o erosión de preferencias arancelarias.
- Clasificar los productos del subsector de prendas y complementos de vestir que mayores caídas han registrado en las exportaciones colombianas orientadas a países con los que Colombia posea acuerdos comerciales.

Metodología

Independiente de si se habla de ciencias o tecnologías blandas o duras, métodos o enfoques diferenciados de investigación u objetos de conocimiento de distinta índole.



La credibilidad de los resultados de una investigación dependerá del nivel de precisión terminológica, de su rigor metodológico (adecuación del método al objeto), de la sistematización con que se pretende todo el proceso y de la actitud crítica que la acompañe (Martínez, 1989, p.119).

Coherente con lo anterior, esta investigación fue de corte cualitativo, pues, se centró en el paradigma interpretativo; la razón principal por la que se privilegió este enfoque es porque su objeto es comprender la dinámica de las relaciones comerciales entre Estados en el marco de diversos acuerdos interestatales, ya fueran interregionales o intrarregionales. Aunque los análisis partieron de la revisión de datos estadísticos, éstos se confrontaron con las categorías conceptuales y la revisión bibliográfica de entidades y expertos para ampliar la comprensión del problema que se analiza.

Por lo tanto, aunque el eje es cualitativo, se recurrió a la evidencia estadística para el estudio de efectos estáticos de integración de comercio: desviación de comercio y erosión de preferencias. Ello permitía comprender la recíproca afectación entre diferentes acuerdos comerciales regionales, en el plano de sectores económicos concretos.

El enfoque dominante fue cualitativo para lo cual se analizaron los datos estadísticos con respecto a las categorías de análisis: los efectos estáticos de la integración económica a partir de la teoría de Viner. Desde esta perspectiva, el método de análisis buscaba explicar la relación de causalidad que puede existir entre el comercio intrarregional y la firma de TLC con varios países a la vez. Lo que se pretendía era una interpretación fundamentada de lo que sucede en el comercio de ciertos productos cuando los acuerdos comerciales no son supranacionales y dan libertad a los integrantes para que firmen TLC con naciones terceras.

Esta metodología, analítica de tipo cualitativo, permite estudiar los datos históricos sobre el comportamiento de las exportaciones colombianas del subsector en cuestión, a partir de la comparación de la evolución de las mismas, según el comportamiento de diferentes acuerdos comerciales de los países socios.

El presente estudio tiene como sustento el análisis de datos estadísticos sobre el comportamiento de las exportaciones colombianas que han tenido la mayor caída en ventas con destino a los países miembros de los acuerdos comerciales que tiene vigente el país, utilizando información de fuentes secundarias del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; del DANE, de la DIAN, de otras fuentes gubernamentales y de fuentes de información oficial del Mercosur, CAN y G-2.

Dentro de la metodología se señalan también los acuerdos comerciales vigentes firmados por Colombia que se analizaron: G-2 Colombia-México; Acuerdo de Alcance Parcial Colombia – Venezuela, y Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Luego de analizar el universo arancelario determinado por las partidas y subpartidas del capítulo 61, se seleccionaron cinco de ellas, entre los criterios tenidos en cuenta para la selección están:

- Bienes que cuentan con una tradición exportadora entre los productos de este capítulo.
- Bienes que representan una participación considerable en volumen y en ventas exportadas de Colombia hacia los países miembros de acuerdos comerciales.
- Que estos productos se exporten a los países de los acuerdos comerciales analizados.

Según el rastreo realizado, las cinco partidas arancelarias más representativas para el análisis, según los criterios arriba mencionados, se observan en la Tabla 2.

Tabla 2.

Prendas y complementos de vestir seleccionados capítulo 61

	Partida Arancelaria	Designación de mercancías
Capítulo 61 Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	61.04	Trajes sastre, conjuntos, chaquetas (sacos), vestidos, faldas, faldas pantalón, pantalones largos, pantalones con peto...
	61.06	Camisas, blusas y blusas camiseras, de punto, para mujeres o niñas
	61.07	Calzoncillos (incluidos los largos y los slips), camisones, pijamas, albornoces de baño, batas de casa y artículos similares, de punto, para hombres o niños.
	61.08	Combinaciones, enaguas, bragas (bombachas, calzones) (incluso las que no llegan hasta la cintura), camisones, pijamas, saltos de cama, albornoces de baño, batas de casa y artículos similares, de punto, para mujeres o niñas.
	61.09	«T-shirts» y camisetas, de punto.

Elaboración propia con información de la DIAN (2016).



Perspectiva histórica de la integración regional

La evolución histórica del comercio internacional desde sus orígenes se caracteriza por un péndulo que oscila entre el libre comercio y el proteccionismo, tanto en el debate teórico como en las diferentes coyunturas políticas (Cardona, 2010). Las relaciones entre la OMC y los tratados de integración económica hacen parte de esta dinámica pendular.

La primera explicación teórica que se planteó para darle sentido al comercio internacional fue la que construyó la escuela mercantilista (Torres, 1985), la cual sugería que un superávit en la balanza comercial era la estrategia adecuada para incrementar las riquezas de una nación, y ello implicaba aplicar medidas proteccionistas. Sin embargo, la explosión de la revolución industrial dio pie a nuevas reflexiones teóricas e ideológicas con una perspectiva antagónica (Torres, 1985). El liberalismo económico replanteó la lógica de las relaciones comerciales y trajo como consecuencia la promoción de un mercado no regulado por el Estado, que se equilibraría de manera autónoma a través de las relaciones de libre oferta y libre demanda.

Sin embargo, el capitalismo industrial del Siglo XIX traía inmersas contradicciones que generarían rupturas al desarrollo del libre comercio internacional que se promovía (Silva y Matta de Grossi, 2005). Las dos guerras mundiales, el advenimiento del socialismo en Europa, la necesaria reconstrucción económica de Europa y la depresión económica en Estados Unidos marcaron un significativo retraso en la dinámica del comercio mundial, y dejaron maltrechos los principios del libre comercio como rectores de las relaciones comerciales internacionales de la primera mitad del Siglo XX.

A nivel global, el fin de la segunda guerra mundial marcó el camino para el surgimiento de un sistema multilateral que rigiera los ámbitos económicos y comerciales de las relaciones internacionales. La Carta de San Francisco –que dio origen a la ONU–, los acuerdos de Bretton Woods –que crearon el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– y la Carta de La Habana –que gestó la creación del GATT–, fueron los pilares de un nuevo sistema mundial promovido por países que creían en la concertación como una estrategia fundamental para el desarrollo (Cardona, 2015, p.45).

Sin embargo, a pesar de la existencia de un régimen multilateral, las dinámicas locales estimularon el auge de los acuerdos de integración económica regional. El primer ejemplo evidente fue el de Europa occidental para luego expandirse a América Latina, Asia y África.



Cuando en esta investigación hablamos de integración económica y regionalismo nos referimos a los procesos que se pueden asociar a la definición que Bela Balassa hizo pública en 1964: “Proceso o estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden crear un grupo regional” (Balassa, 1964). Bajo este postulado, la OMC reconoce tanto la existencia de zonas de libre comercio (ZLC), como las uniones aduaneras (UA), las cuales se entienden como excepciones al principio de comercio sin discriminación del Acuerdo General de Comercio.

El régimen multilateral y sus excepciones

Para estudiar los posibles efectos estáticos de la integración, esto es, los de creación de comercio y de desviación de comercio, es necesario contextualizar el objeto de estudio en lo normativo a partir de los principios del sistema GATT-OMC y, en lo conceptual, de los postulados de la teoría del Equilibrio General y del Equilibrio Parcial.

Con respecto a estos procesos de integración económica, la OMC establece un sistema categorial en el que habla de *Regional Trade Agreements (RTA)* (acuerdos comerciales regionales, ACR), en esta definición quedan ubicados tanto los TLC como las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras.

Los ACR se entienden como un “mal necesario” en el marco del sistema GATT-OMC, a pesar de que alimentan posibles efectos de desviación de comercio (Viner, 1950). Aquéllos son vehículos para estimular el libre comercio hacia el futuro, al ayudar a ciertas economías nacionales y regionales a prepararse para competir en mercados globales abiertos.

Ante estas realidades, el Acuerdo General de Comercio incluye el Artículo XXIV y la Cláusula de Habilitación, los cuales legitiman la participación de los países en acuerdos comerciales regionales (Baldwin y Low, 2009; Mathis, 2002), como excepciones del principio de Comercio sin discriminación.

El principio de Comercio sin Discriminación señala que ningún país puede establecer barreras al comercio en detrimento de algunos países en particular, sino que debe poner normas que se apliquen por igual a todos los integrantes del sistema GATT-OMC. Este principio, bajo el espíritu de la teoría del Equilibrio General, conlleva que un comprador puede elegir la mejor opción en los mercados internacionales, puesto que todos los países se encontrarían en igualdad de condiciones con respecto a las barreras aduaneras.

En este contexto, la firma de un ACR genera una condición ventajosa para los signatarios del nuevo acuerdo, ya que las franquicias aduaneras al interior del grupo los liberan del proteccionismo que se aplica bajo



la cláusula NMF (Nación Más Favorecida) a todos los demás países del sistema GATT-OMC.

Una característica de los ACR antes de 1990 fue la cercanía geográfica. Desde esta perspectiva, CAN, Mercosur, Nafta, Asean, entre otros, se entienden como procesos regionales, ya que se evidencia una vinculación fronteriza entre territorios (Deutsch, 1969). Sin embargo, al relegar la ubicación geográfica a un segundo plano y resaltar la voluntad de interacción, se abre la ventana para visualizar en dinámicas de regionalismo los TLC que se firman en el nivel interregional (Cardona, 2015), especialmente aquellos que la Unión Europea y Estados Unidos firman con países de América Latina y Asia.

Los efectos estáticos de la integración: creación y desviación de comercio

Los tratados de integración económica emanan como alternativas para el desarrollo regional de los países que se involucran. Desde una perspectiva económica, los acuerdos regionales de integración, inspirados en teorías desarrollistas, buscan la industrialización a través del proteccionismo en fronteras ampliadas.

Llevando el tema de la integración a su núcleo originario, el intercambio de mercancías, se pueden reconocer dos modalidades: las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras. Las primeras son un modelo que libera el comercio entre los signatarios del acuerdo, pero que no establece reglas comunes en el intercambio frente a terceros países. Caso contrario, una unión aduanera crea un territorio regional unificado y establece un único régimen de aduanas frente a terceros países.

La teoría de Viner sobre la creación de UA o de ZLC explica dos posibles efectos antagónicos, creación de comercio o desviación de comercio, que se pueden explicar sobre la lógica del principio del equilibrio general. Desde esta perspectiva, el efecto de comercio se puede considerar como un incremento de bienestar cuando se renuncia a un proveedor menos eficiente y, en su lugar, se instala otro más eficiente. El resultado en este caso se denomina creación de comercio, en la que un proveedor doméstico menos eficiente es sustituido por un extranjero más eficiente (Viner, 1950).

Sin embargo, según Viner, la unión de dos o más mercados no siempre produce incrementos en los niveles de bienestar. Cuando el acuerdo entre dos países afecta a proveedores eficientes de terceros países, se produce una disminución del bienestar, lo que se denomina efecto de desviación de comercio (Viner, 1950). El efecto de desviación se deriva de la firma de



un acuerdo preferencial con un número limitado de países, en el que se discrimina a posibles competidores eficientes de países que no participan en el acuerdo.

El valor de este análisis se relaciona con el impacto que los acuerdos de integración pueden producir sobre el comercio con terceros países miembros de la OMC, quienes tienen derecho a la aplicación de la cláusula de la NMF pero que, por efectos del Artículo XXIV o de la Cláusula de Habilitación, son discriminados (Mathis, 2002).

Conceptualmente hablando, el mayor o menor aprovechamiento de los beneficios de la integración regional depende de *el grado de protección existente previo a la integración; el grado de protección que se conserve con respecto a terceros países después de la firma del acuerdo; el grado de complementariedad de las economías que se integran; el tamaño del mercado ampliado que se constituye; y el aprovechamiento de recursos ociosos en el mercado ampliado.*

Ahora, si bien la desviación de comercio se entiende desde la teoría ortodoxa del equilibrio general como una pérdida de bienestar (Cataño, 2004), para corrientes desarrollistas aquella es el eje de posibilidades de creación y fortalecimiento de una industria doméstica en economías menos industrializadas. En otras palabras, aunque la firma de un ACR entre varios países puede producir efectos de pérdida de bienestar como consecuencia del desplazamiento de productores más eficientes residentes en terceros países, para el estructuralismo este fenómeno se entiende como escenario de entrenamiento para insertarse en la economía global.

Si se revisa este tema desde una perspectiva del equilibrio parcial,³ la firma de acuerdos de integración trae efectos positivos que van en la línea de los objetivos del sistema multilateral de comercio. El efecto de creación de comercio es de mayor bienestar al darse una apertura a proveedores extranjeros de países integrados, quienes desplazan a los productores menos eficientes del mercado nacional.

³ En este caso se toma el grado de bienestar que produce, a la totalidad de un acuerdo de integración, el intercambio comercial entre sus países signatarios, y la correlación de efectos se hace entre cada país integrante y el bloque en su totalidad. No se tiene en cuenta el resto de países que se hallan fuera del acuerdo.

Integración económica y TLC interregionales

Para Hurrel (1995), la integración regional son redes de interdependencia, pero destaca que la cohesión intencionada de territorios soberanos trae consecuencias que se perciben como costos para aquellos que se hallan fuera de la región (por ejemplo, discriminación aduanera), mientras que para los que se encuentran dentro del territorio integrado, implican el reconocimiento de que las decisiones a lo largo del territorio se deben tomar en la dimensión de la región creada.

Desde otra perspectiva, hay autores que dan a la dimensión económica, más que al territorio, la condición de fuente del regionalismo. Para Fishlow y Haggard (1992), la regionalización es la concentración de los flujos económicos entre ciertos territorios soberanos, y al regionalismo lo constituyen las políticas de concertación y cooperación entre los Estados integrados. El carácter geográfico que dio origen al debate sobre la interpretación de regionalismo se explicaría originalmente por las ventajas comparativas derivadas de la cercanía geográfica (comercio transfronterizo). Sin embargo, la evolución de la división internacional del trabajo, reflejada en cadenas globales de producción, redimensiona el interés de los actores soberanos por incrementar los niveles de integración y cooperación con otros países lejanos geográficamente.

De hecho, la integración económica presenta una gran expansión desde finales de la década de 1980, con el auge de TLC interregionales, caracterizados por bajos niveles de proteccionismo frente a terceros países (Cardona, 2015). A este proceso se le reconoce como regionalismo abierto, el cual es definido por CEPAL como

(...) proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (1994, p.8).

En la práctica, la firma de TLC entre Estados Unidos y naciones en vías de desarrollo permite que procesos de *outsourcing* y producción *offshoring* tengan viabilidad económica, en tanto el intercambio de bienes intermedios se pueda hacer sin el pago de derechos aduaneros. Por consiguiente, el nuevo regionalismo abierto se sustenta en la profundización de la división internacional del trabajo.

Los argumentos hasta aquí presentados explican las bondades del librecomercio global. En esencia, la existencia de un régimen multilateral, transparente, ausente de discriminaciones y proclive a la liberalización del comercio sería la institucionalización contemporánea del modelo económico propuesto por la teoría clásica del comercio internacional. Sin embargo, en una lectura dinámica, en la cual el regionalismo muta de tradicional o cerrado (décadas de 1950 a 1980) a abierto, aparecen nuevos elementos de análisis que debe abordar la teoría económica.

Conceptualmente hablando, el regionalismo pierde su identidad proteccionista al combinar acuerdos preferenciales con reducción de barreras aduaneras a terceros países (Cepal, 1994); por otra parte, la evidencia empírica señala que se ha conformado lo que Baghwati denomina un *spaghetti bowl* (Baldwin y Low, 2009), donde la masificación de TLC se puede entender como un mecanismo de reducción de los riesgos de desviación de comercio, pero que para los estructuralistas significa la erosión de preferencias (Alexandraki, 2005).

El concepto de erosión de preferencias se entiende como la disminución de beneficios de un ACR basado en preferencias aduaneras, cuando sus integrantes reducen los aranceles a terceros países, unilateralmente o vía TLC (OMC, 2011; Alexandraki, 2005). En consecuencia, en la medida en que los acuerdos regionales no alcanzan la condición de unión aduanera, sus integrantes se encuentran en la libertad de firmar ACR con países de otras regiones, lo cual conlleva que las preferencias comerciales alcanzadas dentro de bloques regionales se erosionen a favor de terceros países.

Acuerdo de alcance parcial entre Colombia y Venezuela

Ante la renuncia por parte de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el año 2006, las preferencias arancelarias y compromisos de reciprocidad entre ambos países cesaron en el año 2011; por lo tanto, las relaciones comerciales bilaterales se mantuvieron de manera recíproca hasta el 28 de noviembre de dicho año, fecha en que se suscribió el Acuerdo de Alcance Parcial (APP), que entró en vigencia el 19 de octubre de 2012, una vez que ambos países notificaron a la ALADI el cumplimiento de las disposiciones legales internas.

Según información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (Mincit, 2012), los aspectos negociados fueron: Tratamiento Arancelario Preferencial, Normas Sanitarias y Fitosanitarias, Normas Técnicas, Reglas de Origen, Defensa Comercial y el Mecanismo de Solución de Controversias. Entre los temas incluidos en el anexo I, Tratamiento preferencial, están:



- Otorgar preferencias arancelarias sobre los aranceles vigentes para la importación de terceros países.
- Las preferencias acordadas aplicarán sobre productos originarios, nuevos y sin uso.
- Las Partes se reservan la aplicación de derechos arancelarios variables, a través de mecanismos para estabilizar el costo de importación de productos agropecuarios, a los productos señalados como sensibles.
- Las Partes no podrán adoptar cargas arancelarias que pudieran afectar el comercio bilateral y acuerdan que no habrá trato discriminatorio.
- Las Partes no adoptarán restricciones no arancelarias sobre las importaciones de mercancías de la otra Parte.

Y en materia de confecciones, se acordó la incorporación de insumos no originarios hasta un 60% en el primer año, este porcentaje se reducirá en 5 puntos anualmente hasta llegar en el tercer año a 50%. Se permite incluir filamentos y monofilamentos de nailon, poliéster y elastómeros de terceros países (Mincit, 2012).

A continuación se presenta un análisis sobre el comportamiento de las exportaciones colombianas hacia Venezuela en materia de confecciones y prendas de vestir de punto, capítulo 61, tema objeto de la presente investigación.

Luego de analizar el universo arancelario determinado por las partidas y subpartidas del capítulo 61, se seleccionaron cinco de ellas. Entre los criterios tenidos en cuenta para la selección están:

- Bienes que cuentan con una tradición exportadora dentro de los productos de este capítulo.
- Bienes que representan una participación considerable en volumen y en ventas exportadas.
- Que estos productos se exporten a los países de los Acuerdos Comerciales analizados.

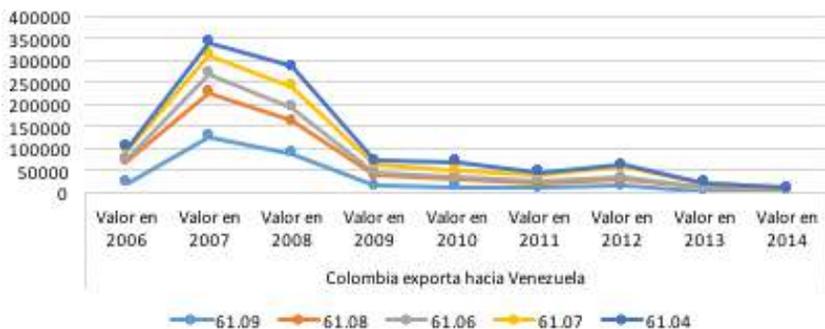


Figura 1. Exportaciones colombianas hacia Venezuela. Capítulo 61.
Elaboración propia con información de Trade map (2016).

Para el análisis se consideró un periodo comprendido entre 2006 y 2014, las cifras oficiales de 2015 aún son estimadas, por ello no se tienen en cuenta. En las cinco partidas arancelarias analizadas se observa una tendencia o patrón de comportamiento: en los dos primeros años la curva es ascendente, lo que es consecuente no sólo con la existencia de las preferencias, sino con la curva ascendente de la economía global. Sin embargo, para 2008 la tendencia cambia, caen las exportaciones gradualmente y de manera acelerada en el año siguiente. De 2009 a 2014 se evidencia un estancamiento en las exportaciones de estos productos, a pesar de que la economía de los mercados emergentes ya comenzaba a recuperarse. Es coherente formular hipótesis en el sentido que la economía venezolana puede estar comenzando a sustituir a proveedores colombianos ante la pérdida de preferencias (erosión de la preferencia en favor de terceros).

Sin embargo, según se observa en la Figura 2, las exportaciones peruanas, correspondientes a las partidas arancelarias analizadas, registran un comportamiento diferente sin un patrón claro con respecto a la salida de Venezuela de la CAN, pues se contraen a partir de 2008 y luego presentan un crecimiento importante durante los años 2010, 2011 y 2012, periodo en el que las exportaciones colombianas bajaron sensiblemente. Sin embargo, entran en franca caída en los dos últimos años de estudio. En síntesis, no se evidencia que exista un patrón claro de comportamiento asociado a la salida de Venezuela y la consecuente erosión de las preferencias arancelarias. En otras palabras, el comercio de Perú con Venezuela, con respecto a la partida de interés, no permite fundamentar un efecto claro de desviación de comercio o de erosión de preferencias.

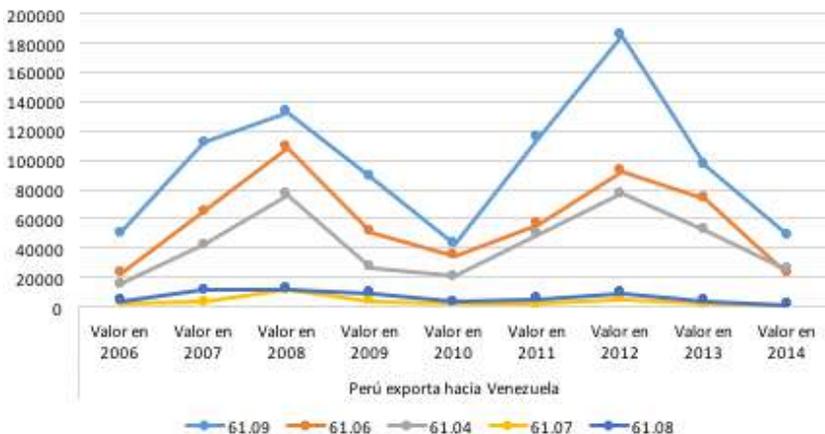


Figura 2. Exportaciones peruanas hacia Venezuela. Capítulo 61.
Elaboración propia con información de Trade map (2016).

Comunidad Andina de Nacionales (CAN)

Lo que hoy se conoce como la Comunidad Andina de Naciones, en sus orígenes se llamó Pacto Andino, Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena. Creado en el seno del Acuerdo de Cartagena, empezó a gestarse desde la Declaración de Bogotá en 1966, y entró en vigencia en octubre de 1969. En sus inicios estuvo conformado por: Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia, posteriormente, en 1973, adhirió Venezuela, y Chile se retiró en 1976.

Actualmente, la Comunidad Andina de Naciones la conforman cuatro países: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Desde su creación hasta el presente, el Acuerdo ha experimentado varias modificaciones: ha permitido la incorporación de reformas para adaptarlo a los cambios del escenario internacional, siendo una de las más importantes la creación de la Comunidad Andina de Naciones, denominada así erradamente, pues no cumple con los criterios y lineamientos que, según la teoría de la integración económica, debe lograr para ascender a esa etapa. La CAN es hoy una zona de libre comercio con leves avances hacia una unión aduanera.

Con relación al tema que compete, en la Figura 3 se presenta información que evidencia los flujos de exportaciones totales de los países firmantes de este acuerdo a nivel intrarregional y con el resto del mundo. Este análisis global se realizó para los últimos 5 años, es decir en el quinquenio 2011-2015.

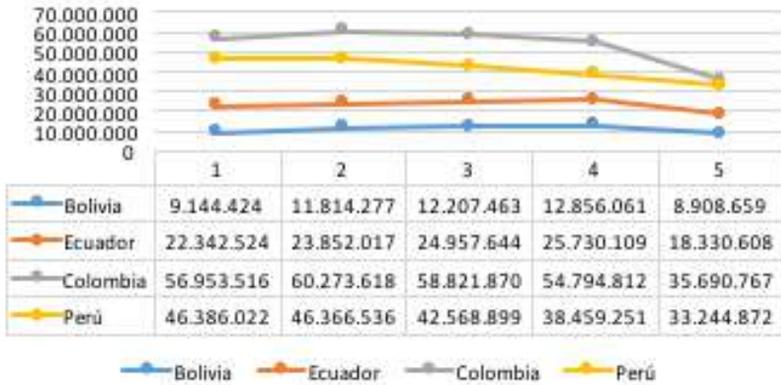


Figura 3. Exportaciones totales de la CAN por país al resto del mundo (valor FOB en dólares). Elaboración propia con información de Trade map (2016).

Al considerar el volumen total de exportaciones se observa que Bolivia ha mantenido un comportamiento más o menos estable en el período considerado, en 2011 registró un total de ventas externas por valor de 9 mil millones y en el año 2015 estuvieron muy cercanas a esa cifra; Ecuador tuvo una caída al pasar de 22 mil millones en 2011 a un poco más de 18 mil en 2015, con una variación del -18% . Valga mencionar que también padeció los efectos de la caída del precio internacional del petróleo, puesto que dicha caída se dio precisamente en el último año.

Perú, por su parte, registra una caída en las exportaciones totales del 39% al comparar el año 2011 con el 2015. Una situación similar registran las ventas colombianas hacia mercados internacionales en igual periodo, con una reducción del 40% . Es precisamente en estos dos países en los que se percibe una pendiente negativa durante la mayor parte del período analizado. La agudización de la curva descendente entre 2014 y 2015 se puede explicar por la caída en los precios mundiales de *commodities*; lo que es una incógnita es la caída en los primeros tres años.

Cabe la hipótesis de que Colombia, más que cualquier otro, se ve afectado por la salida de Venezuela de la CAN, lo que se ratifica con la caída de exportaciones desde 2011, ya que los *commodities* estaban en precios altos y el país andino bordeaba el pico histórico de producción de crudo (un millón de barriles diarios). Colombia es un exportador de petróleo, gas y algunos bienes agrícolas, sus exportaciones procesadas van fundamentalmente a los vecinos: Venezuela, Ecuador y México, principalmente. O sea que si no son los combustibles, las caídas de exportaciones pueden explicarse desde el comercio con la subregión.

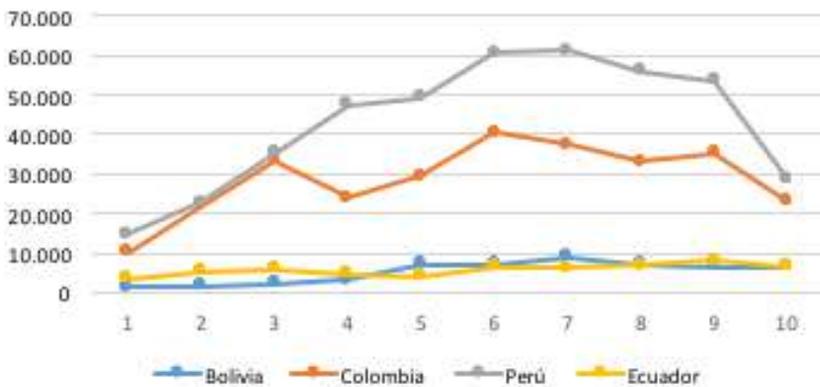


Figura 4. Exportaciones intrarregionales CAN periodo 2006-2015. Capítulo 61 (valor FOB en miles de dólares).

Elaboración propia con información de Trade map (2016).

Tabla 3.

Exportaciones intrarregionales CAN periodo 2006-2015. Capítulo 61 (valor FOB en miles de dólares)

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bolivia	1.445	1.547	2.326	3.078	6.999	7.165	8.844	7.200	6.394	6.651
Colombia	10.081	21.713	33.457	23.922	29.406	40.419	37.249	33.224	35.148	23.078
Perú	14.780	22.595	35.332	47.371	49.300	60.473	61.218	56.053	53.700	28.387
Ecuador	3.618	5.344	6.021	4.638	4.041	6.543	6.146	6.686	7.955	6.578

Elaboración propia con información de Trade map. 2016.

Al observar la Figura 4, soportada en la información de la Tabla 3, se evidencia el comportamiento de las ventas de prendas y complementos de vestir de punto, capítulo 61 del Arancel de Aduanas en lo que se refiere a comercio intrarregional, es decir, Colombia en el año 2006 vendió 10 millones de dólares en productos del capítulo 61 a los demás miembros de la CAN, y para el año 2015 las ventas fueron de 23 millones, registrando una tendencia de crecimiento hasta el año 2011. De los cuatro países de la CAN, el que mayores ventas intrarregionales registra es Perú, mostrando una tendencia similar a la colombiana. Bolivia y Ecuador, por su parte, también muestran una tendencia creciente.

Estas cifras en general no muestran una caída en las exportaciones intraandinas de las partidas que se analizan. Sin embargo, especialmente Colombia y Perú evidencian una descolgada del mercado regional a partir de 2011, año del retiro definitivo de Venezuela. Ahora, es claro que las exportaciones a Venezuela dejan de hacer parte de las estadísticas subregionales, por ello habría que revisar el caso de exportaciones frente a este país en concreto.

Continuando con el análisis de las exportaciones colombianas de las partidas arancelarias más representativas del capítulo 61 con destino a la CAN, se muestra el estado de las compras realizadas por Bolivia durante el periodo considerado y se evidencia una tendencia creciente. Sin embargo, dicho crecimiento se desacelera y desaparece en los últimos dos años (ver Figura 5).

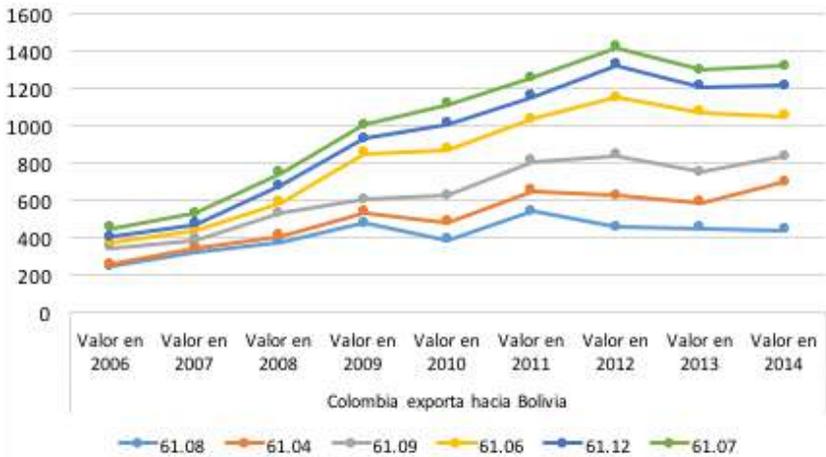


Figura 5. Exportaciones colombianas a Bolivia. Capítulo 61 (valor FOB en miles de dólares) Elaboración propia con información de Trade map (2016).

G-2: Acuerdo comercial Colombia-México

El G-2 es un derivado del G-3 que entró en vigencia en la década de 1990. Este acuerdo que integraba a México con Colombia y Venezuela es un derivado de los acuerdos de Contadora y su estrategia de fortalecer a Centroamérica ayudando a este istmo a salir de la crisis que tuvo orígenes militares, pero que se traducían en pobreza y estancamiento social y económico.

El G-3 buscaba ser un referente para la integración de Centroamérica con el resto del subcontinente. Sin embargo, con la salida de Venezuela,

se redujo a un acuerdo comercial colombo-mexicano, aunque con un muy buen dinamismo, especialmente en los últimos diez años; no obstante, esta tendencia no se ve con claridad en las partidas objeto de estudio de la presente investigación.

Al analizar las exportaciones colombianas de las 5 partidas arancelarias tomadas en cuenta para la investigación, se observa una tendencia decreciente en el periodo considerado, 2006 a 2014, que se acentúa a partir del 2008. Durante el primer lustro de la actual década, las exportaciones parecen estancadas (ver Figura 6).

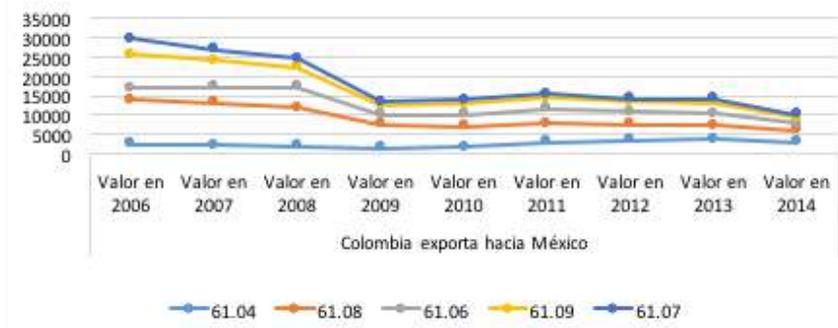


Figura 6. Exportaciones colombianas (valor FOB en miles de dólares)
Elaboración propia con información de Trade map (2016).

Por el contrario, las exportaciones de Estados Unidos hacia México en el mismo periodo muestran una tendencia creciente que se da justo en el año en que las exportaciones colombianas empiezan a decrecer. En este caso sí se abre camino la hipótesis de la erosión de preferencias, es decir, pareciera que los mexicanos comienzan a privilegiar proveedores norteamericanos en lugar de colombianos, aprovechando las preferencias del NAFTA. Obviamente que sobre este proceso puede jugar también la tasa de cambio, ya que la revaluación del peso durante más de una década (2003-2014) pone en desventaja a los productos colombianos, beneficiando a los proveedores que trabajan en dólares.

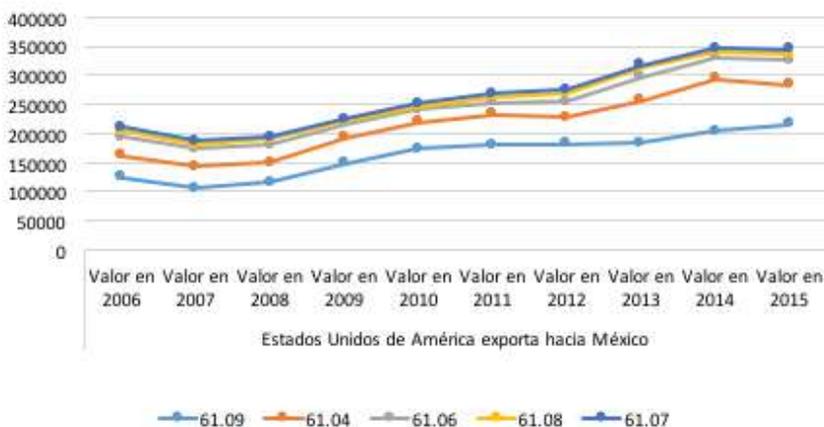


Figura 7. Exportaciones de USA a México. Capítulo 61 (valor FOB en miles de dólares) Elaboración propia con información de Trade map (2016).

Conclusiones

La masificación de Acuerdos Comerciales Regionales, motivada por una división internacional del trabajo más profunda (comercio de tareas) –la cual es contraria a la tradición proteccionista de la integración económica de décadas pasadas–, ha traído como consecuencia una erosión de preferencias de las zonas de libre comercio que hay en las diferentes regiones. Esto se traduce en una afectación de los procesos de creación de comercio y desviación de comercio que traían los acuerdos históricos, como la integración andina en este caso.

Bajo este escenario, la integración suramericana está siendo alterada por la dinámica del regionalismo abierto. Países como Colombia y Perú andan buscando acuerdos tipo TLC con naciones de otras regiones. En el caso de estas dos naciones andinas, es relevante la firma de TLC con Estados Unidos, país que no está en negociaciones con el resto de naciones andinas, ni con el Mercosur.

Para las empresas y demás organizaciones que participan en las cadenas de generación de valor, la firma de TLC y otros tipos de acuerdos de integración económica se convierte en un cambio de escenario para su actividad comercial. Sin embargo, dicho cambio puede ir en detrimento de su participación en el mercado, esto es, no siempre para su expansión. La creación de comercio, la desviación de comercio y la erosión de preferencias son efectos de la integración que abren mercados a algunos, en detrimento de otros, y no siempre afecta a los menos eficientes o competitivos.



Las evidencias analizadas muestran que se están presentando cambios de proveedores en el comercio de Colombia con Venezuela y con la CAN en general, con respecto a las partidas analizadas del sector textil-confección, del capítulo 61. La hipótesis que se puede deducir es que Colombia, y en parte Perú, están perdiendo mercados, y las razones pueden estar relacionadas con el cambio de proveedores en el marco de la erosión de las preferencias.

Con Venezuela se nota una caída importante de exportaciones a partir de la salida de este país de la CAN y su ingreso al Mercosur. La hipótesis de cierre indicaría que los venezolanos sustituyen a los colombianos como proveedores y podrían estar buscando productos con sus nuevos socios comerciales.

El otro hecho que se analiza es el relacionado con las exportaciones a México en el marco del G-2. Las evidencias estadísticas muestran que México reduce importaciones de la nación andina, lo que permite sentar la hipótesis de que las preferencias para los proveedores colombianos se erosionan en favor de otros exportadores, probablemente integrantes del NAFTA al que pertenece México.

Referencias

- Alexandraki, K. (2005). Erosión de preferencias: ¿Motivo de alarma?. *Finanzas & desarrollo*, 42(1), 26-29.
- Balassa, B. (1964). *Teoría de la Integración Económica*. México: Uteha.
- Balassa, B. (1965). *El desarrollo económico y la integración*. Mexico: Cemla.
- Baldwin, R. y Low, P. (2009). *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Cardona, G. (2010). *Comercio mundial: tendencias y estructura*. Medellín: Esumer.
- Cardona, G. (2012). El Estado en el marco de los procesos de integración regional: ¿renuncia o ejercicio extendido de soberanía? *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 109. Serie Docencia Rosario: Cerir.
- Cardona, G. (2015). *La Organización Mundial de Comercio y los TLC: ¿reinventando el Sistema Mundial de Comercio?* Caldas: Editorial Lasallista.



- Cataño, J. (2004). La teoría neoclásica del equilibrio general. Apuntes críticos. *Cuadernos de Economía*, 23(40), 175-204.
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Chile.
- Daniels, J., Readebaugh, R. y Sullivan, D. (2013). *Negocios Internacionales. Ambientes y operaciones* (14.ª ed.). México DF: Pearson Educación.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). *Comercio internacional, exportaciones*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co>
- Deutsch, K. (1969). *Nationalism and its alternatives*. New York: A. Knopf.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2016). *Clasificación arancelaria*. Recuperado de <http://www.dian.gov.co>
- Fishlow, A. y Haggard, S. (1992). *The United States and the regionalization of the World Economy*. París: Centro de Investigación sobre Globalización y Regionalización de la OCDE.
- Herrera, S. y Londoño, J. (2003). Coordinación de políticas económicas en los procesos de Integración. *Ecós de Economía: A Latin American Journal of Applied Economics*, 7(17), 131-150.
- Hurrell, A. (1995). O Resurgimiento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, 17(1), 23-59
- Martínez, M. (1989). Comportamiento Humano. *Nuevos Métodos de Investigación*. México: Trillas.
- Mathis, J. (2002). *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement*. Norwell: TMC Asser Press.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2012). ABC del Acuerdo de Alcance Parcial suscrito entre Colombia y Venezuela. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2007). Informe al Congreso. Sector Comercio, Industria y Turismo. 2006-2007. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co>



- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2014). Informe al Congreso. Sector Comercio, Industria y Turismo. Junio 2013 – Mayo 2014. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co>
- Molina, L. y Múnera, D. (2012). Análisis económico del sector confecciones. *Facultad de Economía ECE*. UPB. Medellín.
- Montoya, C. y Cardona, G. (2000). La Globalización. ¿Un escenario de inserción eficiente de América Latina a la economía mundial? *Revista Universidad EAFIT*, 36(120), 65-74
- Organización Mundial del Comercio. (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011*. Bruselas: OMC.
- Peng, M. (2012). *Negocios Globales*. CENGAGE Learning. México.
- Silva, S. y Matta de Grossi, M. (2005). *La llamada revolución industrial*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Torres, R. (1985). *Teoría del comercio internacional* (3.ª ed.). México: Siglo XXI Editores.
- Trade map. (2016). *Estadísticas del comercio para el desarrollo internacional de las empresas. Datos comerciales mensuales, trimestrales y anuales*. Recuperado de <https://www.trademap.org/>
- Viner, J. (1950). *The Custom Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

Para referenciar este capítulo:

- Londoño, J., Cardona, G. y Abadía, J. (2018). Los Acuerdos Comerciales Regionales y el Regionalismo Abierto: posibles efectos de desviación de comercio o de erosión de preferencias. Análisis de caso del Sector Confecciones. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 266-293). Colombia: Publicar-T.





María Alexandra Arango Mesa

Administradora de Empresas de la Universidad de Antioquia, Especialista en Alta Gerencia de la Fundación Universitaria CEIPA, Magíster en Administración de la Universidad EAFIT, Colombia y Candidata a Doctora en Humanidades y Artes con Mención en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Rosario – Argentina. Docente de tiempo completo e integrante de la Línea de Investigación en Gestión de las Organizaciones del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

maria.arango92@tdea.edu.co, maralexa19@gmail.com



Luis Enrique Ortíz Ospina

Comunicador Social y Periodista de la Universidad de Antioquia, Especialista en Gerencia de Proyectos de la Corporación Universitaria Minuto de Dios - Colombia y MSc. en Dirección y Administración de Empresas de la Universidad de La Rioja – España. Coordinador del Centro de Innovación y Emprendimiento de la Institución Universitaria Esumer; Colombia. Docente universitario en pregrado y posgrado, facilitador y tallerista. Amplia experiencia en emprendimiento, innovación social, proyectos y actividades de extensión y proyección con comunidades. Enamorado de la vida.

envosalta@gmail.com - luis.ortiz93@esumer.edu.co



El emprendimiento social. Un modelo de negocio generador de valor

Introducción

El emprendimiento social ha alcanzado gran importancia y aceptación en los últimos años gracias al impacto positivo que ha generado a nivel social y económico, situación que ha llevado a la proliferación de variadas definiciones, lo que impide llegar a una conceptualización clara y a una delimitación concreta de sus posibles alcances, reduciéndolo, en ocasiones, a una acción altruista y débil económicamente. El capítulo propone un recorrido por la conceptualización del emprendimiento social y sus modelos de negocio, y expone la necesidad de que los emprendedores sociales construyan un modelo de negocio que articule la generación de valor social y valor económico, dupla indispensable para garantizar la sostenibilidad de la iniciativa y la creación de innovación social.

En los últimos años, el emprendimiento social ha representado un papel sobresaliente en el escenario económico y social en muchas regiones del mundo. Ante fenómenos como el desempleo, la globalización, el crecimiento desmedido de las empresas multinacionales con sus efectos colaterales, y una economía fiscal y de mercado que obliga a los Estados a disminuir su función protectora y de bienestar, son muchos los individuos –hombres y mujeres– u organizaciones que, bajo motivos de corte altruista o bien en procura de mejorar las condiciones socioeconómicas de un colectivo determinado, identifican oportunidades que pueden constituirse en motores de cambio y transformación social para dichas comunidades.

Así como el emprendimiento y los emprendedores sociales se encuentran en un creciente auge, la conceptualización de dicho fenómeno y la manera como se inserta en las dinámicas económicas y sociales han generado –en diferentes espacios académicos y en el propio ecosistema emprendedor–

una serie de discusiones, inquietudes y miradas que enriquecen y dan forma a esta nueva manera de ver el emprendimiento. En ese sentido, los modelos de negocio han incorporado lo social como un elemento ligado a la responsabilidad de las organizaciones o a algunos de sus procesos.

Organizaciones como Ashoka, Social Lab, Sistema B o EsocialHub de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), entre otras, fomentan y promueven la consolidación de emprendedores y emprendimientos sociales con modelos que articulen la generación de valor social con lo económico, procurando lograr una sostenibilidad a largo plazo.

Este capítulo tiene como objetivo principal presentar, a partir de algunas de las definiciones que existen, los modelos de negocio derivados del emprendimiento social, de tal manera que sirvan como referencia para los emprendimientos que se generan en el Tecnológico de Antioquia con dicho enfoque.

Metodología

Los métodos utilizados en la investigación son de carácter descriptivo-analítico; en primer lugar, se partió de una revisión bibliográfica de diferentes autores con una ventana de observación de diez años, comprendida entre el 2006 y el 2016, se definió dicho periodo porque la discusión alrededor del emprendimiento social es de carácter reciente. Dicha revisión se realizó con el fin de identificar las evoluciones que el concepto ha tenido históricamente. En segundo lugar, a partir de las definiciones identificadas, se establecieron los principales enfoques y características del emprendimiento social a través de ejemplos de empresas sociales, lo que permitió, en tercer lugar, identificar los aspectos claves que hacen de su modelo de negocio una empresa de carácter social generadora de valor; por último, los modelos de negocio sociales se clasifican en tres categorías para su mejor comprensión.

Marco teórico

Hacia una definición de Emprendimiento Social

Existen múltiples ideas sobre lo que significa emprendimiento social. Al respecto, y tal como afirma Light (2009), muchas personas conciben el emprendimiento social como una empresa lucrativa que tiene o cumple una misión social; otros autores (Martin y Osberg, citados en Gallego, 2010)



establecen la diferencia entre las denominaciones de “servicio social” y “activismo social”: la primera se refiere a individuos u organizaciones que desarrollan iniciativas de índole local e impacto limitado, mientras la segunda se orienta a marcos de acción tendientes a generar cambios significativos en el entorno por medio de su influencia en diversos grupos de interés como el Estado, la Iglesia y las organizaciones comunales, entre otros, sin que implique necesariamente la existencia de una empresa o iniciativa productiva. Otra acepción del emprendimiento social se relaciona con el llamado tercer sector o nueva economía (Coqué y Pérez, 2002), donde se concibe bajo un enfoque cooperativo, comunitario, solidario o de autogestión o bien como empresas de inclusión y de línea alternativa.

En la misma línea, otros autores (Fournier, 2011) definen el emprendimiento social como cualquier acción, iniciativa o movimiento dentro de la esfera socioeconómica, de origen privado y orientado a favorecer el interés general y el bien común; por lo tanto, el emprendimiento social es ante todo una acción liderada por actores diferentes al Estado. Según esto, el emprendimiento social se puede entender como una acción realizada por una agrupación social en busca de la satisfacción de una necesidad común, en la que cada miembro comparte recursos y contribuye –de diferentes formas– a la realización de la meta conjuntamente identificada.

Pérez Landaeta y Nchama Nsogo (2015), por su parte, consideran el emprendimiento social como una forma de emprender que, a diferencia de los demás tipos de emprendimiento, se dedica, no en una parte sino en la totalidad de su acción, a dar solución a los problemas sociales a través de la combinación de los recursos institucionales, técnicos, humanos y financieros que existen en el entorno para generar un valor social y una mejora sostenible en la calidad de vida de los ciudadanos; los autores consideran que cada persona, empresa o trabajador, de manera individual, puede convertirse en un agente de cambio social, ya que la resolución de problemáticas sociales no necesariamente corresponde al sector público, sino que es también una responsabilidad colectiva.

Austin, Stevenson y Wei-Skillern (2006, p.2, citados en Guzmán y Trujillo, 2008) definen el emprendimiento social como “una actividad innovadora, de creación de valor social, que ocurre al interior y a través de los sectores sin ánimo de lucro, de negocios y gubernamental”. Lo anterior permite comprender que el emprendimiento social permea los diferentes modelos de negocio, incluso coexistiendo con ellos.



De igual manera, Martin y Osberg (2007, citados en Guzmán y Trujillo, 2008) explican que el emprendimiento social sigue tres componentes:

(1) la identificación de un equilibrio estable pero intrínsecamente injusto que causa exclusión, marginalización, o sufrimiento a un segmento de la humanidad que carece de medios financieros o influencia política para alcanzar un beneficio transformador por su cuenta; (2) la identificación de una oportunidad en este equilibrio injusto, desarrollando una proposición de valor social y llevando a utilizar inspiración, creatividad, acción directa, coraje y fortaleza, desafiando de ese modo la hegemonía del estado estable; y (3) la creación de un equilibrio estable y nuevo que libera el potencial coartado o alivia el sufrimiento del grupo objetivo, y a través de la imitación y la creación de un ecosistema estable alrededor del nuevo equilibrio, asegura un mejor futuro para el grupo objetivo y la sociedad como un todo (p.108).

Ante un abanico tan amplio de definiciones, es necesario especificar el concepto de *Emprendimiento social* más allá de un fenómeno simplemente filántropo, de responsabilidad social empresarial (RSE) o de índole comunitaria.

Existen dos perspectivas bajo las cuales se conciben las empresas sociales: por un lado, el modelo de empresa social europeo que interpreta la organización desde una base cooperativa en la cual se mezclan elementos propios de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y del cooperativismo europeo (Gutiérrez, Reficco y Trujillo, 2006); estas empresas tienden a ser más de orden comunal y societario, soportadas en un esquema democrático-participativo que trata de subsanar o complementar el accionar del Estado en ciertas áreas relacionadas con el estado de bienestar de la sociedad. El segundo modelo, de origen norteamericano, define las empresas sociales como un esfuerzo que articula valor económico y social bajo un esquema empresarial privado, combinando el lucro con el activismo social en aras de cumplir las misiones propias de la empresa privada y el tercer sector (Gutiérrez, Reficco y Trujillo, 2006, p.408)

Ambos modelos, europeo y norteamericano, comparten características comunes; la primera, es un marcado sentido social que busca transformaciones positivas en determinados grupos sociales con problemáticas que impiden su desarrollo integral; para ello, y esta es la segunda característica, utilizan un sistema basado en dinámicas internas



y externas propias de la empresa privada (la generación de un producto o servicio que provea a la organización los recursos necesarios para su sostenibilidad y retorno económico); en tercer lugar, utilizan las relaciones y la gestión entre diversos actores para jalonar y cumplir sus objetivos misionales, y una cuarta característica es que cuentan con una propuesta de innovación social –un modelo que permite escalar y adaptarse a nuevos contextos en procura de generar cambios importantes en los colectivos sociales– (Gallego, 2011). Lo anterior posibilita que la empresa social trascienda en el tiempo y el espacio sin perder su objeto original. En la Figura 1 se muestran las características de la empresa social, basándose en la propuesta de Gallego García.

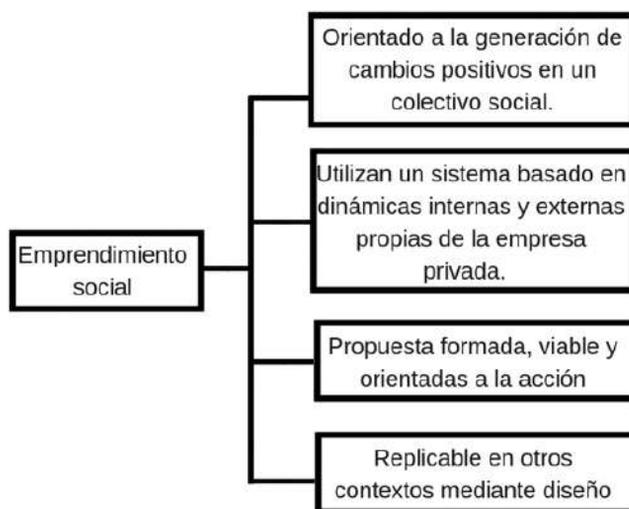


Figura 1. Características de la empresa social.
Adaptado de Gallego (2011).

La combinación de las cuatro características mencionadas anteriormente da lugar a las denominadas “empresas híbridas” (concepto que se amplía más adelante) (Esquinca, 2009) en las cuales se entrelazan dos dimensiones en un mismo escenario: una empresarial, que busca el valor económico y otra social, cuya meta es la obtención de valor social.

Por lo tanto, se puede definir una empresa social como una organización pública o privada, de origen individual o colectivo, cuyo objeto es generar

transformaciones sociales utilizando mecanismos administrativos y de mercado, que busca la obtención de beneficios económicos y de valor social y se constituye en un modelo de innovación. Incorporar este concepto no es fácil para las empresas sociales, ya que exige establecer mecanismos que garanticen un equilibrio entre la generación de valor económico y valor social.

En la Tabla 1 se muestran las características de las empresas sociales desde las dimensiones empresarial y social.

Tabla 1.

Dimensiones de las empresas sociales

Características de las Empresas Sociales	
Dimensión Empresarial	Dimensión Social
Producto o servicio que responde a una demanda identificada en el mercado	Necesidad o problema de índole colectivo o social
Los procesos de la empresa se organizan en torno a la dinámica empresarial	Se vinculan a los procesos de la empresa, los grupos de interés de la misma
Objetivos Económicos/rentabilidad	Objetivos sociales/transformación social
Alianzas del mercado	Alianzas estratégicas con otros actores

Elaboración propia a partir de Burlastegui (s. f.); Esquinca (2009); Gutiérrez, Reficco y Trujillo (2006).

Modelo de negocio: valor económico vs. valor social

Para garantizar la integración de las dimensiones empresariales y sociales de un emprendimiento social, es necesario establecer un modelo de negocio que integre ambos conceptos alrededor de una necesidad o problemática presente en el entorno y que afecte a una comunidad en particular.

Cabe anotar que identificar una necesidad y darle respuesta de una manera efectiva es de por sí una creación de valor y es la base de cualquier emprendimiento (Austin, Gutiérrez, Ogliastrri y Reficco, 2006). La diferencia entre el valor económico y el valor social de una empresa se da en la forma como esta cumple con sus objetivos misionales y operacionales. Es decir, en los procesos que establece para garantizar tanto la gestión y la



producción empresariales –necesarias para la fabricación del producto/ servicio base de la sostenibilidad financiera– como la transformación o impacto positivo en el colectivo, o colectivos, objeto de la organización. Conservar el equilibrio es el reto para las empresas sociales, pues exige a los emprendedores el desarrollo de habilidades y competencias propias de los niveles gerenciales de cualquier empresa privada: toma de decisiones, visión estratégica, asunción de riesgos, tolerancia a la frustración, gestión de recursos, manejo de equipos de trabajo, desarrollo de habilidades comunicativas y de planeación, etc., que se suman al diseño de un modelo de negocio funcional, rentable y atractivo económicamente para atraer a inversionistas y capitales.

Sumado a lo anterior, se hace necesario articular el desarrollo de capacidades empresariales y sociales de tal manera que se complementen. Esto sólo puede darse a partir del modelo de negocio de la empresa social, el cual actúa como elemento de engranaje entre ambos valores: económico y social.

De esta manera, el modelo de negocio debe convertirse en la ventaja competitiva de la empresa social, ya que, como afirma Porter (2008), permite diferenciarse de la competencia a partir de una propuesta de valor claramente definida y una estructura organizacional diseñada sobre la propuesta. Al respecto, son variadas las definiciones que existen de modelos de negocio pero todas comprenden, según Kaufman (2011), cinco aspectos fundamentales, a saber: 1) Un producto o servicio que responde a una oportunidad o necesidad claramente identificada; 2) unos clientes dispuestos a adquirirlo; 3) unas estrategias de mercado; 4) unos mecanismos o procesos técnicos para el aprovisionamiento, y, por último, 5) un sistema de flujo de dinero que permita la sostenibilidad de la empresa.

Según Osterwalder y Pigneur (2010), un modelo de negocio debe crear, entregar y generar valor, y para ello es necesario concebirlo como una estructura integral cuyos elementos actúan como bloques de construcción que se unen entre sí (dichos bloques se denominan “Canvas”, según los autores) y que, en suma, posibilitan el crecimiento, el desarrollo, la funcionalidad y el retorno económico de la empresa, donde el resultado es la generación de procesos de innovación. Cabe anotar que el modelo propuesto por Osterwalder y Pigneur recibe el nombre “Business Canvas”.

Para Chesbroug (2006), el modelo de negocio debe articularse a los procesos de innovación de la empresa y del entorno; en ese sentido, el

modelo de negocio evoluciona siguiendo las reglas tradicionales del mercado y la construcción de nuevas reglas que integran a los demás actores de la cadena de valor (que incluso llegan a generar otros modelos de negocio). La propuesta de valor debe estar alineada con el entorno y la red de valor donde se encuentra inserta la empresa, para así generar nuevos mecanismos de mercado e incluso para redefinirla.

Magreta (citada en Ricart, 2009) centra el modelo de negocio en el cliente. Es él quien determina los procesos del modelo de negocio alrededor de dos cuestiones fundamentales: ¿Quién es el cliente y qué valora? y ¿cuál es la lógica que permite entregar una propuesta de valor lo suficientemente clara para el cliente pero que genere utilidad para la empresa? El modelo de negocio, por lo tanto, es una historia alrededor del cliente que lo atrapa y genera a la vez utilidades para la empresa.

Si bien los modelos anteriores se basan en principios como estructura, cadena de valor y cliente, estos tres elementos se convierten en la “forma” en que las empresas se diferencian entre sí, lo que se traduce en su plus, elemento diferenciador o ventaja competitiva. En el emprendimiento social, la ventaja competitiva consiste en la sumatoria de los tres principios, al construir una estructura que permita la generación conjunta de valor social y económico a partir de la articulación con la cadena de valor y la definición clara de quién es su cliente.

Resultados

Modelos de negocio de las empresas sociales

Como se mencionó anteriormente, un modelo de negocio permite entender cómo una organización captura y genera valor para un mercado determinado –desde un producto o servicio– respondiendo a una necesidad identificada y permitiendo a la vez la sostenibilidad del negocio y la generación de utilidades.

En el caso de las empresas sociales, si bien no buscan rendimientos económicos, deben contar con una estructura que permita el cumplimiento de su objeto social, ya sea operando desde la lógica del mercado o fuera de él; cuando una empresa social decide operar a través del mercado debe involucrar transacciones comerciales o de inversión que permitan la consolidación de una masa crítica de clientes, mientras que aquellas que optan por funcionar por fuera de la lógica del mercado lo hacen gracias a aportes y donativos de personas o empresas que comparten el



mismo objetivo. Lo anterior obliga a las empresas sociales a mantener un equilibrio que les evite caer en el asistencialismo o sólo en la obtención de valor económico.

El valor social y el valor económico, por lo tanto, deben crecer en la misma línea; si el valor económico aumenta, pero disminuye el valor social, los objetivos misionales de la organización se pueden ir perdiendo o distorsionando. Si, por el contrario, aumenta el valor social, pero disminuye el valor económico, el proyecto puede dejar de ser sostenible y por ende caer en la figura del asistencialismo o el “subsidiarismo”, que pueden afectar el cumplimiento de sus objetivos sociales o, como afirma Gutiérrez (2007), derivar en casos de filantropía.

Con relación al emprendimiento social se han identificado diferentes modelos de negocio, los cuales pueden agruparse en varias categorías: la primera, desde el ámbito del mercadeo, contempla tres modelos: uno basado en filantropía, otro mixto y la empresa social propiamente dicha.

El primero de los modelos busca a través de la filantropía la consolidación de una comunidad de aportantes o benefactores, cuya estrategia de mercadeo social consiste en resaltar las problemáticas sociales y los impactos del accionar de la empresa social; los mecanismos de sostenibilidad económica por lo tanto son donaciones, ayudas y vinculaciones a programas de RSE como beneficiarios. Estos modelos de negocio poseen una estructura de redes muy sólida, pero dependen de la voluntad, disponibilidad y alineación de los benefactores con el objeto social de la empresa: dentro del cual aparecen las fundaciones, organismos no gubernamentales, organizaciones religiosas, etc.

El segundo modelo es la empresa social de carácter mixto, la cual se define como aquella que implementa enfoques y herramientas propias de las empresas tradicionales, combinando el objeto social con el económico (Santander, Baque y Litardo, 2016). Estas organizaciones buscan resolver problemas sociales, y para ello establecen mecanismos que permitan un retorno financiero que logre sostenibilidad, disminuyendo a la vez la dependencia de benefactores o donantes. Por lo tanto, este modelo considera el establecimiento de flujos mixtos de ingresos – clientes/benefactores– a través de la venta de productos o servicios no necesariamente relacionados con el objeto social de la empresa, al cual se le suman programas de donaciones y ayudas. En los últimos años, cooperativas, fundaciones y asociaciones, entre otras –debido a sus problemas de sostenibilidad– han incorporado este modelo.

El último modelo que integra la primera categoría corresponde a la empresa social propiamente dicha; es decir, aquella organización que, al igual que la anterior, cuenta con una estructura empresarial tradicional que le permite ser sostenible y generar recursos al no considerar la figura del benefactor como un actor clave para su desarrollo. Estas empresas sociales cuentan con un producto o servicio de carácter social (ligado a su razón de ser) o no social, que se comercializa a través de diferentes canales de distribución e incluso a diferentes segmentos de mercado. En esta categoría se encuentran las empresas sociales que han desarrollado un modelo de negocio lo suficientemente innovador y escalable.

Cabe anotar que dentro de este último modelo se encuentran las llamadas empresas tipo B o *B Corporation*, que al igual que las empresas híbridas combinan los aspectos sociales y empresariales en su modelo de negocio. Una empresa B se define como aquella organización que integra e implementa mecanismos de sustentabilidad, desempeño y transparencia de tal manera que se generen ganancias para sus accionistas y/o propietarios creando a la vez valor social (Velásquez y Zegers, 2014).

Para lograr lo anterior, una empresa B da respuesta a problemáticas sociales y ambientales, ya sea a través de un producto o servicio o bien en sus procesos internos y en la relación con sus diferentes grupos de interés (Ruiz, 2015). En ese orden de ideas, una empresa B es una organización que, además del ánimo de lucro, casi que, en primera instancia, busca el bienestar social y ambiental. En la actualidad, este nuevo modelo viene tomando fuerza debido, en parte, a la presión del mercado, las exigencias de un consumidor cada vez más consciente y las disposiciones gubernamentales que obligan a las empresas a implementar procesos que minimicen los impactos ambientales y sociales.

Para entender el concepto de empresas B, en la Tabla 2 se especifican algunos ejemplos de empresas internacionales y nacionales.



Tabla 2.

Ejemplos de Empresas B internacionales y nacionales

Tipo de emprendimiento y empresa
<p align="center">Empresas B internacionales</p> <p>Hybrytec: Desarrolla proyectos de energía solar como una alternativa en pro del medio ambiente y anulando la alteración de la biodiversidad.</p> <p>Cosméticos Natura (Brasil): Desde su nacimiento, en 1969, se ha construido bajo las bases de respetar el equilibrio entre lo económico, social y ambiental.</p> <p>Aral Thel: Contribución al bienestar de la sociedad mediante el desarrollo de medicamentos con base en recursos naturales, que obren en bien de la recuperación y conservación de la salud humana, gestando desarrollo industrial y empleo. Está comprometida con el cuidado del medio ambiente.</p> <p>Algramo (Chile): Es una empresa que reduce el costo de vida de las familias de manera sustentable a través del empoderamiento de almaceneros y comunidades. Distribuye productos de necesidad básica a granel, por medio de máquinas dispensadoras en envases retornables en distintos almacenes del país, reduciendo de este modo los precios de compra para las personas que tienen problemas de liquidez y combatiendo el “impuesto a la pobreza”. Además, se reduce el impacto ambiental provocado por los envases de estos alimentos.</p>
<p align="center">Empresas B en Colombia</p> <p>Acción Verde: Es una empresa con ánimo de lucro que busca generar impactos ambientales y sociales positivos, canalizando recursos del sector privado en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial, para dirigirlos a la reforestación protectora en sitios estratégicos de Colombia.</p> <p>BioPlaza: Ofrece productos orgánicos, integrales y naturales. BioPlaza es restaurante, tienda y café, busca ser la mejor opción seleccionando cuidadosamente cada ingrediente para garantizar que la comida que consuma o el producto adquirido sean orgánicos, naturales y elaborados con los más altos estándares de calidad.</p> <p>Brand Solutions: Se enfoca en la promoción del consumo sostenible y creación de conciencia ecológica y ambiental, a través del diseño, manufactura, comercialización y re-incorporación a los ciclos de vida (reúso, reutilización y reciclaje) de artículos amigables con el medio ambiente.</p> <p>ConTReEbutte: Desarrolla estrategias de sostenibilidad para personas y empresas con el fin de promover cultura sostenible. Además, diseña e implementa estrategias de comunicación y Green Marketing orientadas a la acción.</p> <p>Ecoflora: Desarrolla tecnologías de ingredientes naturales para alimentos y cosméticos más seguros y de un desempeño superior, a partir de la unión entre la ciencia y el aprovechamiento consciente, responsable y sostenible de la biodiversidad, de la mano de comunidades rurales asentadas en zonas donde la biodiversidad se concentra, propiciando nuevos mecanismos de protección a los ecosistemas y generación de ingresos para estas comunidades.</p> <p>La Tercera Mirada: Se dedica a mover conocimiento, ayuda a las organizaciones a agregar valor social o ambiental, a potenciar su estrategia desde una tercera mirada a lo que es, siente, conoce, quiere y puede.</p> <p>Portafolio Verde: Es una organización que investiga, diseña, desarrolla e implementa soluciones y estrategias que contribuyen al logro de la sostenibilidad en sus enfoques ambiental, social y económico para sus clientes y demás partes interesadas. A través de la Innovación para el Desarrollo Sostenible, actividad de la organización, se implementan áreas de trabajo que incluyen: cambio climático, educación ambiental, turismo sostenible, energía renovable, desarrollo rural, reforestación, biocomercio, sostenibilidad, construcción sostenible y ecodiseño, que promueven la conservación del planeta Tierra.</p>

Elaboración propia a partir de Sistema B: <http://sistemab.org>



La segunda categoría está centrada en el modelo financiero, y en ella los modelos de negocio se basan en la estructura de costos, es decir, en la disponibilidad y asequibilidad de los productos y/o servicios que ofrecen las empresas sociales. En esta categoría se encuentran los modelos de negocio *freemium*, donde los clientes acceden de manera gratuita al portafolio de la empresa. En ese orden de ideas, los costos de operación son asumidos por benefactores o bajo la modalidad de subsidio cruzado, donde las personas de más recursos pagan por los menos favorecidos.

Otro modelo de negocio basado en precios es el comercio justo. Según la Asociación Europea del Comercio Justo (EFTA), este comercio es un enfoque alternativo al modelo de comercio tradicional que integra las relaciones entre productores, distribuidores y clientes en pro del desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida de productores y trabajadores, para superar sus condiciones de pobreza y exclusión, partiendo de la base del respeto, el diálogo y la transparencia (Kocken, 2012). Como modelo de negocio social, el comercio justo posibilita la transformación de la cadena de valor y beneficia a cada uno de sus actores, y al igual que las empresas B, se convierte en un mecanismo generador de valor compartido.

La tercera y última categoría de modelo de negocio se basa en los procesos in internos, específicamente aquellos relacionados con la vinculación de personal, es decir, en la forma como se genera valor en la medida en que se vincula a población en condición de vulnerabilidad o excluida del mercado de trabajo tradicional (Coqué, 2006). Este modelo plantea dos enfoques: el primero se denomina inclusivo temporal, donde la población objeto de intervención permanece un tiempo limitado al interior de la empresa, mientras desarrolla las competencias necesarias que le permitan integrarse al mercado laboral. El segundo enfoque se denomina inclusivo permanente, donde, a diferencia del primero, la población beneficiaria no sale de la empresa. Este último modelo se ha implementado en hospitales mentales, cárceles e instituciones de caridad que cuentan con unidades de negocio.

Cabe anotar que las empresas que poseen un modelo inclusivo centran su objeto social en las personas y no en el producto/servicio, tal como lo haría una empresa social tradicional. La implementación del modelo social inclusivo se convierte en un reto para las empresas, especialmente para las áreas de recursos humanos, dado que deben diseñar parte de los procesos a partir de la población objeto.



Sin importar en cuál de las tres categorías se encuentren, Curto Grau (2012) afirma que los modelos de negocio deben contar con tres elementos fundamentales: 1) una red que genere y dinamice el valor social; 2) una estrategia de aprovisionamiento de recursos estratégicos para el emprendimiento, y, por último, 3) una correcta gestión de las relaciones entre los procesos internos y externos, pero en especial entre la organización y sus clientes o beneficiarios.

Conclusiones

Contar con un modelo de negocio no garantiza que la empresa o iniciativa emprendedora se constituya en una empresa social. Según Alvord, Brown y Letts (citados en Moreira y Urriolagoitia, 2011) existen tres características fundamentales en los emprendimientos sociales: La primera es la destreza para construir capacidades a partir de la vinculación de los diferentes actores internos y externos, basándose en una lectura clara de sus habilidades y competencias; el segundo elemento comprende la definición y articulación de un conjunto de herramientas, procesos, recursos, tecnologías y conocimientos que constituyen en sí una manera de hacer las cosas y que a la vez son replicables en otros contextos y, por último, el papel de las alianzas y los sistemas de redes que soportan y contribuyen a la acción. Para los autores, cada una de las características mencionadas constituye un tipo de innovación que debe estar presente en los emprendimientos sociales, pero para otros autores (Morales, 2009) el emprendimiento y la innovación social son la sumatoria de los tres elementos antes mencionados, cuyos impactos pueden y deben ser medibles.

Lo anterior obliga a repensar los emprendimientos sociales desde las tres variables mencionadas, procurando, desde el modelo de negocio, generar mecanismos de cumplimiento de ambos objetivos de la empresa social (valor económico y social), para transformarse en un modelo de innovación social. Ahora bien, según Albaigés (2010, p.53), un modelo de innovación social no necesariamente está relacionado con los procesos de Investigación y Desarrollo (I+D), ya que la innovación puede darse precisamente en la manera como se gestionan sus relaciones para complementar la generación de valor social y económico, elemento vital de las empresas sociales.

Además, el autor establece varios tipos de innovación que sirven de base y guía al modelo de negocio de la empresa social, por lo tanto, se hace necesario articular al modelo de negocio un tipo de innovación, de tal manera que esta ayude a definir sus objetivos misionales y operacionales.



Dichos tipos o niveles de innovación son: 1) Misional, que se relaciona con la manera de solucionar los problemas o necesidades identificados por la empresa social; esta innovación debe generar soluciones radicales o disruptivas; 2) De redes, orientada a crear y fortalecer relaciones entre los diversos actores, trabajando bajo parámetros de colaboración y competencia; 3) Financiera, cuya finalidad es la búsqueda de recursos, generando espacios de encuentro entre inversionistas y donantes con los emprendedores sociales, por último, 4) la innovación tendiente al voluntariado, similar a la innovación de redes, pero centrada en el fortalecimiento de las competencias y habilidades de los emprendedores y su equipo de trabajo.

Como puede verse, el accionar de una empresa social no se limita sólo al cumplimiento de sus metas sociales y económicas, ya que a esto se suman otros elementos que todo emprendedor social debe conocer para hacer de su iniciativa una propuesta sostenible e innovadora. Por ello es indispensable que las instituciones que trabajan en favor del emprendimiento desarrollen y estructuren procesos de formación, acompañamiento y asesoría especializada en este tipo de iniciativas, pensando en la construcción de modelos de emprendimiento social que realmente impacten y actúen de manera global en aras de mejorar las condiciones de vida de sus comunidades objeto, la sostenibilidad de las empresas y el proyecto de vida del emprendedor.



Referencias

- Albaigés, J. (2010) La Innovación en el Tercer Sector. En Socialinnova (Ed.), *La Innovación Social, Motor de Desarrollo de Europa*. (pp. 51-55) Sevilla. España. Recuperado de <http://www.lafamiliabel.es/>
- Austin, J., Gutiérrez, R., Ogliastrri, E. y Reficco, E. (Eds.) (2006). *Gestión efectiva de emprendimientos sociales: Lecciones extraídas de empresas y organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica*. México. Editorial Planeta Mexicana. S.A.
- Burlastegui, M. (2000). *Introducción al concepto de Empresa Social y su importancia en la construcción de la ciudadanía*. I Seminario Internacional de la Red Motiva. Universidad Nacional de Mar del Plata
- Chesbrough, H. (2006). *Open Business Innovation. Open business models: How to thrive in the new innovation landscape*. Boston (Massachusetts): Harvard Business School.
- Coqué, J. (2006). *Manual de creación y gestión de empresas de inserción social*. Oviedo: Plaza y Janés.
- Coqué, J. y Pérez, E. (2002). La nueva economía social: Otra forma de hacer negocios. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, (4), 157-175. Recuperado de http://portales.gva.es/c_economia/web/rveh/pdfs/n4/empresas4.pdf
- Curto, M. (2012). El Emprendimiento social: estructura organizativa, retos y perspectivas de futuro. *Revista IESE Business School*. (14), 9-10.
- Esquinca, E. (2009, ene.-may.) La empresa social: ¿cura o paliativo para la pobreza? *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 5(9), 115-118
- Gallego, C. (2011). Hacia una sociedad donde todos seamos impulsores de cambios. *Revista Española del Tercer Sector*, (17). 149-162. Recuperado de https://www.accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/rets_17_0.pdf
- Gutiérrez, R. (2007). *Emprendimientos sociales en sectores estratégicos de desarrollo en Colombia. Oportunidades para la generación conjunta de valor social y económico*. Bogotá: Fundación Corona, Universidad de los Andes.



- Gutiérrez, R., Reficco, E. y Trujillo, D. (2006). Empresas sociales, ¿una especie en busca de reconocimiento? *Raups Management Journal*, 41(4), 404-418.
- Guzmán, A. y Trujillo, M. (2008). Emprendimiento social - revisión de literatura. *Estudios gerenciales*, 24(109), 105-125.
- Light, P. (2009). Reorganización del Emprendimiento Social. *Revista Española del Tercer Sector*, (13), 89-97.
- Kaufman, J. (2011). *MBA Personal*. Barcelona: Conecta.
- Kocken, M. (2012). Uniendo fuerzas desde el comercio justo. En *El Comercio Justo en España 2012. Alianzas en movimiento* (pp. 54-59). Coordinadora Estatal de Comercio Justo (CECJ).
- Morales, A. (2009). Seminario Sobre Innovación Social en el Ámbito de los Servicios Sociales. Recuperado de <http://www.fundacionede.org/innovacion/innovacionconclusiones.asp>
- Moreira, P. y Urriolagoitia, L. (2011). El Emprendimiento Social. *Revista Española del Tercer Sector*, (17), 17-40. Recuperado de https://www.accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/rets_17_0.pdf
- Osterwalder, A. y Pigneur, Y. (2010). *Business Model Generation*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Pérez, V. y Nchama, H. (2015). *Emprendimiento social: un equilibrio entre lo social y lo económico*. (tesis de pregrado), Universidad de la Laguna, Tenerife, España.
- Portafolio. (febrero 21 del 2015). Empresas B, movimiento que va más allá de metas financieras. Recuperado de <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/empresas-b-movimiento-alla-metas-financieras-31118>
- Porter, M. (2008). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: The Free Press.
- Ricart, J. (2009). Modelo de Negocio: El eslabón perdido en la dirección estratégica. *Universia Business Review*, (23), 12-25.
- Ruiz, J. (15 de mayo de 2015). "Empresa B, el Nuevo Modelo Comercial". *El Observador*, p. 12.



Santander, M., Baque, O. y Litardo, M. (2016). Paradigma empresarial: organizaciones híbridas que combinan valores sociales y objetivos comerciales. *Revista: CE Contribuciones a la Economía*. Recuperado de <http://eumed.net/ce/2016/3/objetivos.html>.

Sistema B. (s.f.). Movimiento Global. Recuperado de <https://sistemab.org/movimiento-global/>

Velásquez, C. y Zegers, P. (2014). *Análisis descriptivo de las Empresas B en Chile*. Tesis de pregrado. Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Para referenciar este capítulo:

Arango, M. y Ortíz, L. (2018). El Emprendimiento Social. Un modelo de negocio generador de valor. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 294-311). Colombia: Publicar-T.





María Isabel Guerrero Molina

Profesional en Publicidad de la Universidad Católica de Manizales, Especialista en Mercadeo y ventas de la Universidad Autónoma de Manizales, MSc. en Negocios Internacionales de la Institución Universitaria ESUMER – Colombia y Candidata a Doctora en Administración Gerencial de la Universidad Benito Juárez – México. Docente de tiempo completo e integrante del Grupo de Investigación ECOSOL de la Universidad Católica Luis Amigó, Colombia, integrante de la Línea de Investigación en Gestión de las Organizaciones del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas

del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

maria.guerreroool@amigo.edu.co



Modelo diagnóstico para la exportación de servicios de salud

Estudio de caso en América Latina

Introducción

En Colombia, el Gobierno Nacional ha reconocido el Sector Salud como uno de los sectores exportables de mayor potencial (Mincit, 2009), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha buscado promover este sector por medio de diferentes entidades a través de ferias y misiones comerciales. Procolombia, conocido anteriormente como Proexport, indica que el turismo de salud en Colombia es de talla internacional, precisamente las instituciones que prestan servicios de salud están en proceso de acreditación internacional por la calidad de los médicos y de la tecnología empleada para los procedimientos, de tal manera que Colombia llegue a convertirse en uno de los destinos turísticos de Latinoamérica en el sector de turismo en salud, donde funcionan siete zonas francas de salud (Procolombia, 2014).

Según Procolombia, para que el mercado colombiano sea competitivo a nivel internacional es necesario adquirir el reconocimiento y las certificaciones internacionales que acrediten la alta calidad. Actualmente la Fundación Cardio Infantil – Instituto de Cardiología, la Fundación Cardiovascular de Colombia – Instituto del Corazón en Bucaramanga, y el Hospital Universitario Fundación Santa Fe de Bogotá, están reconocidas por la *Joint Commission International*, y dieciséis hospitales del país se encuentran dentro del ranquin de los 45 mejores de América Latina (Procolombia, 2016).



Existen varias instituciones prestadoras de salud, entre ellas el Hospital Pablo Tobón Uribe de Medellín, a la espera de ser reconocidas por dicha organización, mientras que, en Ecuador, el Hospital Metropolitano es la única organización acreditada (Joint Commission International, 2014).

En los últimos cinco años, el sector salud en Colombia ha tenido una participación del gasto en salud en el sector público, respecto al PIB, del 6,1% y Ecuador, del 7,3%. Colombia tiene una participación en servicios de salud del 74,8%, mientras que en Ecuador porcentaje es del 41%. En exportación de servicios de salud Colombia alcanza un crecimiento en el último año del 2,2%, esto se debe a que Colombia se encuentra en un proceso de crecimiento, desarrollo e innovación; la atención médica y la calidad del servicio permiten la consolidación del sector de salud (Procolombia, 2014).

Por consiguiente, todos los mecanismos de promoción que Colombia está llevando a cabo por medio de alianzas estratégicas, inclusión en el clúster de salud, obtención de certificaciones internacionales, etc., contribuyen al crecimiento de las exportaciones de servicios de salud, pese a que aún no se ha logrado que el sector salud pueda captar pacientes de mercados internacionales de forma representativa, por lo cual resulta conveniente, por un lado, apoyarse en el Gobierno para aprovechar las negociaciones y generar estrategias que le permitan hacerlo y, de otro lado, fortalecer las propias gestiones en pro de ello.

Metodología

Cuadro de intervención y metodología

Se utilizaron dos tipos de estudios: Correlacional y descriptivo. El diseño metodológico se estructuró bajo cuatro aspectos que permitieron llevar a cabo el estudio de inteligencia de mercados (Figura 1).



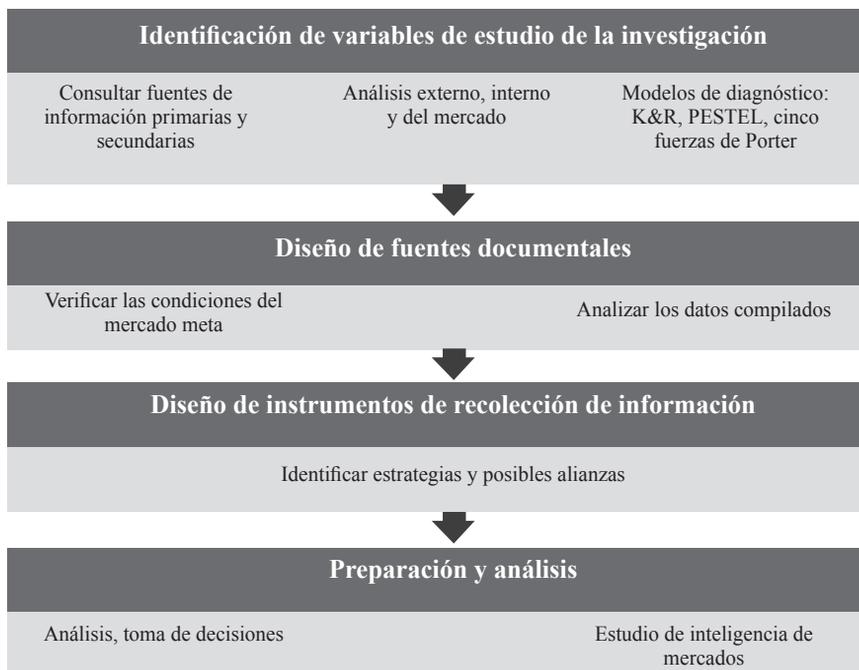


Figura 1. Cuadro de Intervención y Metodología.
Elaboración propia.

Modelos de diagnóstico

La identificación y definición de variables para el estudio de la exportación de servicios de salud se realizó aplicando los siguientes modelos de diagnóstico: Interno y externo Kast & Rosenzweig (K&R), P.E.S.T.E.L. y modelo de las cinco fuerzas de Michael Porter.

Modelo de diagnóstico K & R: también conocido como modelo de sistemas de organización y subsistemas, está basado en el sistema interno de las organizaciones y funciona a través de conceptos de sistemas y contingencias. Los autores, Freemont E. Kast y James E. Rosenzweig, definen la organización como un sistema integrado por subsistemas: razón de ser, aspectos técnicos, estructura y sistemas de gestión. “El punto de vista de contingencia busca entender las interrelaciones dentro y entre los subsistemas, así como entre la organización, su medio ambiente, y definir los esquemas de relaciones o configuraciones de variables” (Kast & Rosenzweig, 1998).

El Modelo P.E.S.T.E.L.: también conocido como PESTLE, PESTEL, PESTLIED, STEEPLE, SLEPT y LONGPESTLE, toma como referencia los aspectos políticos, económicos, socioculturales, tecnológicos, ecológicos y legales para evaluar el mercado potencial donde se va a realizar la inteligencia de mercados; en este caso, el análisis se concentra en los dos países estudiados: Colombia y Ecuador. El análisis de cada una de las variables “describe un marco de factores macroambientales que influyen en el momento de ingresar a un mercado internacional, es una herramienta estratégica útil para el crecimiento, comprensión del mercado” (Manktelow, 2012). El análisis externo permite tener claridad del mercado meta donde se va a concentrar la exportación de servicios de salud.

Modelo de las Cinco Fuerzas de Michael Porter: su enfoque ha consistido en analizar cinco fuerzas determinantes que puedan dar estructura a la organización desde varios aspectos, definiendo un marco para el análisis de las organizaciones y el desarrollo de la estrategia empresarial, con base en la intensidad competitiva de un mercado, y se establece por medio del análisis de amenazas de entrada de nuevos competidores, amenazas de servicios sustitutos, poder de negociación de los proveedores y compradores y rivalidad entre los competidores existentes (Porter, 1998).

Identificación y definición de variables del estudio de investigación

El estudio de Inteligencia de mercados para la exportación de servicios de salud fue orientado hacia el análisis e interpretación de las tendencias del mercado en el sector salud en Ecuador, con base en información cualitativa y cuantitativa, con el fin de contribuir en forma directa al aumento en la diversificación exportable del turismo médico enmarcado en la demanda del sector. Las variables internas (Modelo K & R) deben estar relacionadas con los subsistemas de razón de ser, aspectos técnicos, estructura y sistemas de gestión, de tal manera que la estrategia de internacionalización para la exportación de servicios de salud hacia Ecuador esté correlacionada con los análisis de los modelos planteados, y se constituyen como variables externas y codependientes de dicha exportación. Las variables externas analizadas están orientadas hacia aspectos políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ecológicos y legales que se manejan en una exportación de servicios de salud hacia un país vecino. También se consideraron variables externas las variables de competidores y proveedores, según el análisis de las cinco fuerzas competitivas de Michael Porter.



Diseño de fuentes documentales

Constituida como la segunda fase del estudio de inteligencia de mercados, la revisión documental estuvo enmarcada en bases de datos electrónicas especializadas (Proquest y Dynamed), bases de datos bibliográficas del Hospital Pablo Tobón Uribe y de las instituciones de educación superior ESUMER y la Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto)-Seccional Bello.

Se recopiló información de publicaciones especializadas como Procolombia, Business Alliance for Secure Commerce (BASC), Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Banco de la República y Cancillería de Colombia, Proecuador y el Ministerio de Salud Pública de Ecuador.

La información para realizar el diagnóstico al sector de la salud en Ecuador y la aplicación del modelo P.E.S.T.E.L. y el de las cinco fuerzas de competitividad de Michael Porter, fue extraída de páginas especializadas como Central Intelligence Agency – The World FactBook, Perfil SITEAL Latinoamericano (2013), Procolombia y Proecuador.

Para llevar a cabo el diagnóstico interno, se hizo un análisis de la identificación de debilidades y fortalezas, para ello se aplicó como instrumento de recolección de información un cuestionario de diagnóstico estratégico de Sistemas de Organización y Subsistemas, bajo el modelo de K & R.

Resultados

La problemática planteada estuvo encaminada a analizar la crisis financiera del sector salud en Colombia, la cual, en los últimos años, se ha convertido en una de las principales dificultades para los hospitales y clínicas debido a la deuda del Gobierno con las instituciones prestadoras de servicios, lo que ha causado pérdidas de flujo de efectivo y por ende ha llevado a las instituciones prestadoras de salud a buscar mercados alternos para equilibrar la situación.

Con el fin de realizar la exportación de servicios de salud hacia Ecuador, se hizo un estudio de inteligencia de mercados, para un país que tiene características similares a Colombia y puede ser un nicho de mercado importante para conquistar por parte del Hospital Pablo Tobón Uribe (HPTU), dado que aún se encuentra sin explorar. Los resultados de los estudios realizados permitieron establecer que el HPTU está en la capacidad de abordar el mercado ecuatoriano y ofertar exportación de



servicios de salud; es decir que se presentan las oportunidades que tiene el hospital para ingresar en el mercado.

Fortalezas para ingresar al mercado ecuatoriano

Convenios nacionales e internacionales: El Hospital Pablo Tobón Uribe tiene la oportunidad de ingresar al mercado ecuatoriano por medio de las políticas estatutarias del Gobierno Nacional, es decir que el Hospital puede realizar un convenio o un acuerdo interinstitucional con el Sistema Nacional de Salud, la Red Pública Integral de Salud y la Red Privada Complementaria cumpliendo con los lineamientos de la Dirección Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales y el Instituto de Donación y Trasplantes de Órganos, Tejidos y Células (INDOT), de esta manera, el HPTU puede ser referido y conocido como una institución prestadora de servicios a nivel internacional en tratamientos especializados y de alta complejidad.

A nivel nacional, el Hospital se encuentra aliado con las organizaciones prestadoras de servicios de salud, como el Clúster de Servicios de Medicina y Odontología, que le dan el respaldo de las acciones que lleva a cabo. En Ecuador existe sólo una institución acreditada por la *Joint Commission International*, mientras que, en Colombia, existen cinco.

Certificaciones internacionales: el Hospital cuenta con certificaciones que permiten soportar su experiencia, trayectoria y seriedad con los procedimientos y el posicionamiento de marca dentro del sector de la salud, y con respecto a las acreditaciones internacionales se encuentra en proceso de certificación por la *Joint Commission International*.

Nuevos mercados: de acuerdo con la problemática planteada, el Hospital detectó una amenaza del flujo de efectivo y la puede equilibrar convirtiéndola en oportunidad de mercado al ingresar a Ecuador como un Hospital que puede atender las enfermedades catastróficas de este país a menores costos, aprovechando la implementación del Plan de Desarrollo Integral.

El crecimiento de las exportaciones de servicios de salud en los últimos años permite proyectar un aumento de los pacientes extranjeros atendidos en la ciudad de Medellín. Los factores que intervienen son: costos, oportunidad en la atención, tiempos de espera, calidad, complejidad y/o insatisfacción; además de obtener los servicios de salud requeridos, se pueden beneficiar de paquetes turísticos completos como hospedaje,



transporte, alimentación y turismo local, sin dejar de mencionar los costos de las cirugías, que son competitivos respecto a los demás países con las mismas características de Colombia.

Modelo de internacionalización: implementación del modelo de internacionalización para la exportación de servicios de salud por medio de un plan de *marketing* internacional.

Normas legales: para los dos países estudiados, la salud es un derecho fundamental planteado en la Constitución Política, por lo tanto, se pueden generar negociaciones a favor de la exportación de servicios de salud, además en Colombia, el Gobierno Nacional ha reconocido al sector de la salud como uno de los sectores exportables de mayor potencial en los últimos años. En Ecuador permiten todas las actividades relacionadas con la calidad de vida, la salud y las enfermedades catastróficas o de cuarto nivel, y corresponden a una política de Estado en ciertas condiciones de manera gratuita para el paciente.

Ventajas competitivas

Colombia tiene cinco instituciones prestadoras de servicios de salud acreditadas mientras que Ecuador tiene una institución acreditada por la *Joint Commission International* (Joint Commission International, 2014).

El Hospital Pablo Tobón Uribe se encuentra actualmente realizando los trámites correspondientes para ser acreditado por la *Joint Commission* (HPTU, 2014), cuenta con certificaciones que lo acreditan como de alta calidad: norma NTC ISO 14001:2004, miembro de la Red Global de Hospitales Verdes y Saludables, ICONTEC, acreditación ISQUA y el mejoramiento de su posición en el ranquin de los 10 hospitales con mayor porcentaje de médicos con subespecialidad. El número de pacientes extranjeros atendidos en la sede del Hospital Pablo Tobón Uribe de la ciudad de Medellín en los últimos dos años ha tenido un incremento del 40% (HPTU, 2014).

En Colombia, el costo para la realización de procedimientos médicos es más económico que en otros países (Medical Tourism, 2013). La ciudad de Medellín se ha venido preparando con el fin de poder recibir a los turistas en salud, pacientes y acompañantes, de tal manera que se puedan beneficiar de paquetes turísticos completos (hospedaje, transporte, alimentación, turismo local, etc.) (Procolombia, 2014).



En Ecuador existe una tradición ancestral relacionada con su calidad de vida, la cual expresan como *sumak kawsay* (de origen quechua, ‘buen vivir’, se refiere a la cosmovisión ancestral de la vida), por lo tanto el Gobierno y sus leyes están orientadas a proteger los aspectos que afecten el buen vivir en el marco de la protección de los derechos fundamentales (República del Ecuador, 2008).

Las exportaciones de servicios de salud en Ecuador, en el 2013, fueron del 5,9%, (Proecuador, 2014), porcentaje que ha venido en aumento en el país al fomentarse el desarrollo del sector de turismo de salud.

En el desarrollo de programas de turismo de salud en Ecuador, entre clínicas y hospitales y el Gobierno se ha llegado a acuerdos comerciales que dan entrada al Hospital Pablo Tobón dentro del mercado (Fundación Municipal de Turismo Cuenca, 2012). Las normas técnicas y legales permiten el ingreso del HPTU al mercado ecuatoriano y además existe tradición en las relaciones bilaterales entre las dos naciones en materia sociopolítica, económica y cultural.

Amenazas para ingresar al mercado

Competencia: la competencia para el Hospital Pablo Tobón Uribe en Colombia está representada por las instituciones prestadoras de servicios de salud reconocidas por la *Joint Commission International*: Fundación Cardio Infantil – Instituto de Cardiología, Fundación Cardiovascular de Colombia – Instituto del Corazón y el Hospital Universitario Fundación Santa Fe de Bogotá.

Barreras para ingresar al mercado

Normas legales: la Norma Técnica de la Cobertura y Gestión Financiera especifica la relación entre Ecuador y los Estados Unidos y favorece a esta nación como destino turístico en salud en tratamientos de alta complejidad, con apoyo económico por un valor de mil dólares (USD 1.000) sin incluir gastos de transporte y hospedaje.

Cobertura: en Ecuador existen seis hospitales habilitados por el Ministerio de Salud Pública para atender casos de enfermedades catastróficas, una vez estas instituciones prestadoras de servicios de salud lleven a cabo el diagnóstico, se procede a realizar la solicitud de cobertura internacional.



Modelo de internacionalización para la exportación de servicios de salud

Una vez se ha identificado que Ecuador es un mercado potencial para exportar servicios de salud, es necesario plantear las estrategias de internacionalización para llevar a cabo dicho proceso.

De acuerdo con Peter Drucker, la planificación es el proceso de adoptar y aplicar decisiones empresariales sistemáticamente alineadas con las expectativas hacia el futuro (Drucker, 1984). Bajo esta premisa, las propuestas para aplicar en esta consultoría se plantean a corto, mediano y largo plazo.

Plan de marketing internacional

Según los análisis hechos, el Hospital Pablo Tobón Uribe puede ingresar al mercado de Ecuador, y gracias a la misión institucional, enfocada en la persona, se puede aplicar el plan de *marketing* enfocado en el cliente, basado en sus necesidades específicas de traslado, con una experiencia relacional durante su estadía en el HPTU. El modelo que se plantea para llegar al mercado en el país vecino es de construcción de las autoras, bajo el plan estratégico de exportación de servicios médicos (Álvarez, 2013). El trabajo que se debe realizar es muy específico y está enfocado en mercadeo estratégico.



Figura 2. Modelo de Internacionalización para el Hospital Pablo Tobón Uribe. Elaboración propia.

Ampliación del mercadeo en regiones estratégicas

Ecuador está dividido en cuatro regiones: Litoral, interandina, amazónica e insular. Las dos primeras son las regiones que tienen un desarrollo económico y social apropiado para aplicar las estrategias de internacionalización de servicios del Hospital Pablo Tobón Uribe.



Región Litoral: comprende 640 kilómetros de costa, se caracteriza por clima cálido en el norte y seco en el sur, conformada por seis provincias: Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Santa Elena, Guayas y el Oro.

Región Interandina: conformada por once provincias ubicadas al lado de la cordillera de Los Andes: Pichincha, Carchi, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Imbabura, Bolívar, Santo Domingo y Cotopaxi.

Figura 3. Regiones territoriales de mayor desarrollo económico y social en Ecuador. Elaboración propia.



El Hospital Pablo Tobón Uribe se debe focalizar en las seis provincias de estas dos regiones en donde están ubicados los hospitales y clínicas más prestantes con los que se debe hacer negociaciones que permitan ampliar el posicionamiento de marca del hospital, que puedan remitir a los pacientes diagnosticados con enfermedades catastróficas -como se definen en Ecuador- y posteriormente realizar el tratamiento según las indicaciones médicas.

Figura 4. Provincias de mayor relevancia para aplicar la estrategia de Internacionalización del Hospital Pablo Tobón Uribe. Elaboración propia.

De acuerdo con el informe presentado por la Fundación Municipal de Turismo Médico de Cuenca (Fundación Municipal Turismo para Cuenca, 2012), el orden de cubrimiento de dichas provincias es como se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1.

Regiones estratégicas de aplicación de la estrategia internacional

PROVINCIA	CIUDAD CAPITAL	REGIÓN
Pichincha	Quito	Interandina
Azuay	Cuenca	Interandina
Guayas	Guayaquil	Litoral
Tunguragua	Ambato	Interandina
Loja	Loja	Interandina
Chimborazo	Riobamba	Internandina

Elaboración propia.

Convenios y acuerdos internacionales

El Hospital Pablo Tobón Uribe debe suscribirse a un convenio o un acuerdo interinstitucional con el Sistema Nacional de Salud y la Red Pública Integral de Salud, dado que cumple con los lineamientos solicitados por la Dirección Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales y el Instituto de Donación y Trasplantes de Órganos, Tejidos y Células (INDOT).

Actualmente, el HPTU se prepara para pertenecer a la *Joint Commission*, un proceso a mediano plazo que será beneficioso para las relaciones internacionales que se puedan desarrollar a partir de estas estrategias no solo con Ecuador, sino con países vecinos. Por ser de carácter privado, el HPTU debe ingresar a la Red Privada Complementaria y a la Asociación Nacional de Clínicas y Hospitales Privados del Ecuador (ACHPE).

Relacionamiento internacional

El Hospital es una empresa privada vinculada a la industria de la salud, por lo que debe mantener relaciones con las empresas tanto privadas como públicas de Ecuador. El sector está en desarrollo, y al aplicar las estrategias se pueden obtener y generar indicadores en aumento del porcentaje de exportaciones de servicios de salud. La incorporación de agentes intermediarios es otra opción que el Hospital Pablo Tobón Uribe puede implementar para la captación de pacientes internacionales

en Ecuador, los cuales pueden agilizar tramitologías con las diferentes empresas del sector salud.

Acciones de comunicación

El *marketing* digital se puede implementar de forma óptima por medio de la página web de la institución, de tal manera que se pueda generar un posicionamiento en Ecuador, puesto en marcha y seguimiento de solicitudes de los pacientes internacionales e implementación y utilización de campañas electrónicas, aprovechando la inclusión de las TIC. Dentro de esta estrategia se deben tener en cuenta el historial de las exportaciones de pacientes del Ecuador en el Hospital, así como las fluctuaciones, costos y precios de la competencia que, según los resultados de los estudios realizados, están a favor para Colombia. El posicionamiento de la exportación de servicios de salud se debe establecer con el valor diferencial, que en este caso es la misión institucional del Hospital que permite que el paciente tenga un trato especial y su reconocimiento como ser humano, agregado a la experiencia relacional que se percibe dentro del Hospital; así mismo, iniciar la sensibilización y promoción del portafolio de servicios internacionales en Ecuador.

Una vez puestas en marcha estas estrategias, se plantean las etapas del proceso de internacionalización que se debe implementar.



Figura 5. Etapas del proceso de Internacionalización del Hospital Pablo Tobón Uribe. Elaboración propia.

Formulación de la ruta de soluciones

La Tabla 2 corresponde a la estructuración de la propuesta de exportación de servicios de salud para el Hospital Pablo Tobón Uribe, como estrategia de ingreso al mercado ecuatoriano.



Tabla 2.
Formulación de la ruta de soluciones

Problemas identificados	Prioridad de solución	Factores del entorno	Propuesta de solución	Responsable	Tiempo
el HPTU no cuenta con un estudio de inteligencia de mercados en Ecuador para establecer oportunidades allí.	ALTA	Económico	Realizar un estudio de inteligencia de mercados en Ecuador	Departamento de Mercado/Oficina de Pacientes Internacionales	Tres meses
	ALTA	Social	Fortalecer el portal web como medio clave de acercamiento y posicionamiento con los pacientes internacionales.	Asociaciones y agrupaciones del sector salud, Gobierno Nacional	Un año
El HPTU se encuentra en proceso de posicionamiento como destino de turistas en salud.	ALTA	Social	Fortalecer y aprovechar la participación del gremio con programas liderados por el Gobierno Nacional para trabajar en la mejora y superación de la imagen.	Departamento de Mercado/Oficina de Pacientes Internacionales	Un año
	ALTA	Social	Llevar a cabo misiones comerciales con el fin de promover el portafolio de servicios del Hospital a los pacientes y aseguradores.	Departamento de Mercado/Oficina de Pacientes Internacionales	Un año
El HPTU aún no cuenta con certificación internacional otorgada por la Joint Commission International.	ALTA	Económico	Obtención de acreditación bajo los estándares internacionales de la Joint Commission International	Directivas HPTU y colaboradores en general	Un año

Problemas identificados	Prioridad de solución	Factores del entorno	Propuesta de solución	Responsable	Tiempo
En la actualidad, el HPTU no cuenta con un convenio o acuerdo interinstitucional con el Sistema Nacional de Salud ecuatoriano y/o entidades particulares.	ALTA	Social/ Económico	Hacer contacto directo a través de los canales de distribución para este caso, tales como: compañías aseguradoras, instituciones de seguridad social en salud, público en general y colombianos en Ecuador; acceder a bases de datos con esta información, presentar el Brochure de la oferta exportable que el HPTU tiene definido y reforzar las presencias comerciales en Ecuador.		Cuatro meses
En el HPTU se han atendido esporádicamente en los últimos años pacientes ecuatorianos por gestiones particulares de los pacientes, mas no porque exista un convenio ya establecido para captarlos.	MEDIA	Económico	Iniciar sensibilización y promoción del portafolio de servicios internacionales en Ecuador.	Departamento de Mercadeo/Oficina de Pacientes Internacionales	Tres meses
El HPTU nunca ha utilizado los servicios de intermediarios (bróker) para la captación de los pacientes internacionales.	MEDIA	Social	Estudiar propuestas de agentes intermedios a nivel internacional, establecer acercamientos con estos y evaluar la posibilidad de implementar esta práctica.		Veinte días
Crisis financiera del sector salud en Colombia.	MEDIA	Económico	Fortalecer la venta de servicios de salud a pacientes extranjeros, ya que con estos ingresos se minimiza el impacto de la falta de pago de las instituciones locales que genera la crisis económica.	Departamento Mercadeo/Oficina de Pacientes Internacionales	Cuatro meses

Elaboración propia.

Conclusiones

El estudio de inteligencia de mercados realizado arrojó resultados favorables para la exportación de servicios de salud del Hospital Pablo Tobón Uribe hacia Ecuador; al encontrar en este mercado oportunidades que contribuyen directamente al crecimiento económico de la organización.

Dada la favorabilidad en diferentes aspectos, como precio, idioma, localización geográfica, calidad e infraestructura, el Hospital tiene la capacidad para ofertar sus servicios de salud de alta complejidad en el mercado ecuatoriano.

Para vender sus servicios de salud en este mercado, es necesario primero que todo que el Hospital lleve a cabo los convenios claves con los diferentes entes estatales y privados de salud mencionados en el documento, con el fin de obtener aprobación para la prestación de dichos servicios.

Dado el derecho fundamental a la salud promulgado por el Gobierno ecuatoriano, los ciudadanos de Ecuador podrían ser beneficiarios de servicios de salud de alta complejidad ofertados por el Hospital. El auge de ingreso de pacientes ecuatorianos al país y al Hospital está en desarrollo y crecimiento, por tanto, se hace pertinente aprovechar este mercado por medio de estrategias que contribuyan a aumentar el porcentaje de exportaciones de servicios de salud.

Referencias

- Agencia Pública de Noticias de Ecuador y Suramérica - Andes. (28 de enero de 2015). Agencia Pública de Noticias de Ecuador y Suramérica - *Andes*. Recuperado de <http://www.andes.info.ec/es/actualidad/6663.html>
- Alvarez, B. (2013). *Plan Estratégico de Exportación de servicios educativos de Imagenología Médica en Sudamérica*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Así vamos en Salud. (30 de 07 de 2014). *Así vamos en Salud*. Recuperado de <http://www.asivamosensalud.org/inidicadores/aseguramiento/grafica.ver/15>
- Asociación de Clínicas & Hospitales de Ecuador. (20 de 12 de 2014). Asociación de Clínicas & Hospitales de Ecuador. Recuperado de <http://achpe.org.ec/quienes-somos>
- Banco Mundial. (2005). Recuperado de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANNISH/0,,print:Y~is-CURL:Y~contentMDK:20753788~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>



- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2013). *Perfil político de la República de Ecuador y relación bilateral con Chile*. Chile.
- Cancillería de Colombia. (20 de noviembre de 2014). Cancillería de la República. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/americasouth/ecuador>
- Central Intelligence Agency. (mayo de 2014). Recuperado de www.cia.gov
- Constitución del Ecuador. (2008). Constitución del Ecuador. Quito, Ecuador.
- Drucker, P. (1984). *La Gerencia, tareas, responsabilidades y prácticas*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- El Colombiano. (07 de julio de 2010). EPS, IPS, POS...el glosario de la salud. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/eps_ips_pos_el_glosario_de_la_salud-JVEC_95936
- El Colombiano. (23 de septiembre de 2013). Periódico El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/cartera_de_ips_desnuda_la_crisis_financiera_de_la_salud-EYEC_262314
- El Mundo. (23 de marzo de 2012). Periódico el Mundo. Recuperado de <http://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impression.php?idx=194982>
- El País. (07 de febrero de 2014). Se desborda deuda de las EPS con hospitales en todo el país. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/desborda-deuda-eps-con-hospitales-todo-pais>
- Encolombia. (28 de enero de 2015). Encolombia.com. Recuperado de <http://encolombia.com/economia/comercioeconomia/exportacion-de-servicios-y-sus-modalidades/>
- Fundación Municipal Turismo Cuenca. (2012). *Informe de labores 2012*. Cuenca, Ecuador: Fundación Municipal de Cuenca.
- Giovanella, L. (2012). *Sistemas de Salud en Suramérica: desafíos para la universalidad la integralidad y la equidad*. Rio de Janeiro: ISAGS.
- Hospital Pablo Tobón Uribe. (23 de mayo de 2014). Hospital Pablo Tobón Uribe. Recuperado de <http://www.hospitalpablotobonuribe.info/>



- Hospital Pablo Tobón Uribe. (29 de enero de 2014). Hospital Pablo Tobón Uribe. Recuperado de <http://www.hptu.org.co/hptu/es/nosotros/5-filosofia.html>
- INEC Censo Poblacional. (2010). *INEC Censo Poblacional*. Quito, Ecuador: INEC.
- Informe Mensual del Mercado Laboral. (2014). *Informe Mensual del Mercado Laboral*. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. Bogotá, Colombia: Gráficas Ducal.
- Joint Commission International. (01 de diciembre de 2014). Joint Commission International. Recuperado de <http://es.jointcommissioninternational.org/about-jci/jci-accredited-organizations/?c=Ecuador>
- Kast Rosenzweig. (1988). *Administración de las organizaciones: Enfoque de sistemas y de Contingencias* (Vol. 4). Ciudad de México, México: Mc Graw Hill.
- La República. (18 de noviembre de 2013). *La República*. Recuperado de http://www.larepublica.co/economia/las-3-razones-de-la-crisis-financiera-del-sector-salud-seg%C3%BAngaviria_82086
- LEY 100. (1993). *Ley 100 de 1993*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República de Colombia.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud. (2013). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud*. Quito, Ecuador: Ministerio de Salud Pública.
- Manktelow, J. (2012). *PEST Analysis. Problem-Solving Training from MindTools*.
- Medical Tourism. (03 de noviembre de 2013). Medical Tourism. Recuperado de <http://www.medicaltourism.com/en/destination/colombia.html>
- MINAMBIENTE. (25 de enero de 2015). MINAMBIENTE. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/mision-y-vision>
- MINAMBIENTE. (01 de febrero de 2015). MINAMBIENTE. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/objetivos-y-funciones>
- Ministerio de Salud Pública. (2013). *Norma Técnica para la derivación y financiamiento de Cobertura Internacional para la atención integral de Salud de Usuarios con Enfermedades catastróficas*. Quito, Ecuador: Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2009). *Desarrollando sectores de clase mundial en Colombia*. Bogotá, Colombia: Mckinsey & Company.



- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (01 de octubre de 2013). Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=6824>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (27 de enero de 2015). Cancillería. Recuperado de <http://www.cancilleria.gob.ec/medio-ambiente-y-cambio-climatico/>
- Ministerio de Salud Pública. (2013). Resolución 00004194. Quito, Ecuador: Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Salud Pública. (17 de diciembre de 2014). PROECUADOR. Recuperado de <http://www.salud.gob.ec/direccion-nacional-de-medicamentos-y-dispositivos-medicos/>
- Ministerio de Salud Pública de Ecuador. (2013). *Norma Técnica para el Procedimiento de Evaluación, Selección, Calificación, y Adquisición de servicios de Salud de la Red Pública Integral de Salud y de la Red Privada Complementaria*. Quito, Ecuador: Subsecretaría Nacional de Gobernanza de la Salud Pública
- Ministerio de Salud y Protección Social. (17 de diciembre de 2014). MINSALUD. Recuperado de <http://www.minsalud.gov.co/salud/POS/mi-plan/Paginas/Mi-Plan.aspx>
- Murcia, F. (2014). *La Irrupción de las Acreditaciones*. Recuperado de <https://docplayer.es/8967938-La-irrupcion-de-las-acreditaciones.html>
- Perfil SITEAL. (2013). *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*. Quito, Ecuador: Siteal.
- Porter, M. (2008). *Las cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia*. Recuperado de https://utecno.files.wordpress.com/2014/05/las_5_fuerzas_competitivas-_michael_porter-libre.pdf
- Porter, M. (1998). *Competitive Strategy*. New York, United States: Free Press.
- PROCOLOMBIA. (2014). Oportunidades del Sector Salud en Colombia. Bogotá, Colombia: PROEXPORT.
- PROCOLOMBIA. (07 de diciembre de 2014). PROCOLOMBIA. Recuperado de <http://www.colombia.travel/es/turista-internacional/actividad/atracciones-turisticas-recomendadas-informes-especiales/turismo-de-salud>



- PROCOLOMBIA. (01 de febrero de 2015). Procolombia. Recuperado de <http://www.procolombia.co/salud-colombia/industria-salud-colombia/directorio-clinicas/el-hospital-con-alma-pablo-tobon-uribe>
- PROECUADOR. (23 de noviembre de 2014). PROECUADOR. Recuperado de <http://www.proecuador.gob.ec/2014/11/20/los-colombianos-y-ecuatorianos-tenemos-en-com%C3%BAn-nuestros-deseos-de-paz/>
- Red Mercosur. (29 de noviembre de 2010). Red Mercosur. Recuperado de <http://oered.org/pt/articulos/126-exportaciones-de-servicios-de-salud-los-casos-de-argentina-brasil-y-mexico.html>
- Revista Dinero. (14 de agosto de 2013). Dinero.com. Recuperado de <http://www.dinero.com/pais/articulo/falta-inversion-ciencia-tecnologia/184412>
- Hernández, R. (2010). Metodología de la Investigación. Ciudad de México, Mexico: McGraw-Hill.
- The World Health Report 2013. (2013). *Research for Universal Health Coverage*. Luxembourg: World Health Organization.
- Trámites Ciudadanos. (28 de enero de 2014). Trámites Ciudadanos. Recuperado de <http://www.tramitesciudadanos.gob.ec/institucion.php?cd=18>

Para referenciar este capítulo:

- Guerrero, M. (2018). Modelo diagnóstico para la exportación de servicios de salud. Estudio de caso en América Latina. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 312-331). Colombia: Publicar-T.



Línea de Investigación en Contabilidad

Coordinador

Diego Fernando Duque Ramírez

Autores

Natalia Gallón Vargas

Yuliana Gómez Zapata

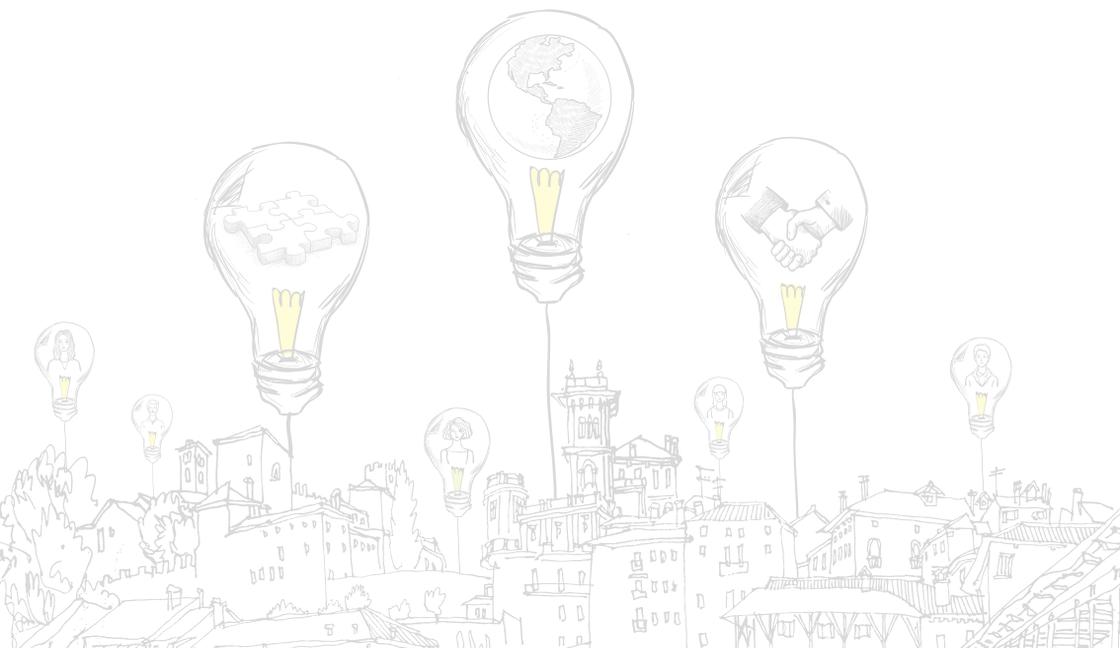
Edilgardo Loaiza Betancur

Guillermo Loaiza Ospina

María Alejandra Rodríguez Triana

Leidy Jhojana Usma Zuleta

Luisa Fernanda Zapata Álvarez





Guillermo Loaiza Ospina

Contador Público de la Universidad Cooperativa de Colombia, Especialista en Revisoría Fiscal de la Universidad de Medellín, MSc. en Educación – Docencia de la Universidad de Manizales - Colombia y estudiante del Doctorado en Ciencias Contables de la Universidad de Los Andes – Venezuela. Docente del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid – Colombia. Experiencia docente y profesional en universidades colombianas en las áreas de Revisoría Fiscal, Auditoría, Teoría e Investigación Contable, Contabilidad Internacional, Control y Hermenéutica, tanto en el sector público como privado, por más de 20 años. Integrante de

la Línea en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia. Ponente en temáticas de Arquitectura Financiera Internacional, Riesgos, Control, Auditoría, Evaluación y Contabilidad.

guillermoloaiza47@gmail.com



Prospectiva de la investigación en contabilidad. Aportes desde el Grupo de Investigación Observatorio Público del Tecnológico de Antioquia

Introducción

El desarrollo integral de una sociedad se enmarca desde los avances en materia de educación en sus diversos niveles y, de forma determinante, en el proceso y desarrollo investigativo que se genera en los programas de formación profesional, maestría y doctorado llevados a cabo por instituciones universitarias.

Implícito en lo anterior, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, realiza permanentes evaluaciones en los centros universitarios para comprobar la integralidad del proceso enseñanza-aprendizaje, y con especial atención el nivel de sus investigaciones, a efectos de analizar su pertinencia, la producción de conocimiento y el aporte a la comunidad para la solución de problemáticas de orden social, cultural y económico.

El Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria (en adelante TdeA – I.U.), como parte de su posicionamiento y crecimiento, propende por el desarrollo de la investigación como eje transversal que impacte en todo su objeto misional. En este sentido, el programa de Contaduría Pública del TdeA pretende aportar al cumplimiento institucional a partir de los lineamientos institucionales, a través de la interacción y participación proactiva del Grupo de Investigación Observatorio Público y sus líneas de investigación Gestión de Organizaciones, Gestión de Políticas Públicas y Contabilidad, lo que representa un gran potencial de avance y trascendencia para la profesión, el sector real y la sociedad.



En cuanto a la Contabilidad, aparece articulada directamente en las demás líneas, para el caso de Gestión de Organizaciones, la Contabilidad es esencial para generar y soportar las decisiones de la administración e informar a todos los usuarios, tanto internos como externos, de los hechos y eventos suscitados al interior de la entidad. Con respecto a la línea en Gestión de Políticas Públicas, la Contabilidad fortalece el énfasis sobre el tema de lo público, cuyo radio de acción impacta en los municipios, departamentos, el Estado como tal y en las entidades descentralizadas de orden gubernamental; en consecuencia, contribuye al cumplimiento de la estrategia educativa de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas.

La memoria del Grupo de Investigación Observatorio Público parte de la convocatoria hecha por el TdeA – I.U. a la Escuela Superior de Administración Pública y la Universidad del Valle, con el fin de constituir la Red Observatorio Público en Antioquia, que refrendaría la labor planteada para lo correspondiente al grupo. El resultado de dicha actividad ubica al Grupo en la posibilidad de estructurar los análisis a partir de los lineamientos de los observatorios. Se formulan y plantean propuestas para mejorar los procesos públicos en materia de contabilidad con carácter disciplinar, política pública, gobierno y planeación (PP), y métodos y metodologías para la aplicación (MMA), consecuentes con cada línea de investigación y la definición del perfil del grupo Observatorio Público en la fundamentación de las líneas de investigación, lo que constituye el objeto del documento.

La conversión de grupos a centros de pensamiento y, luego de ello, a unidades de gestión investigativa, representa el camino que debe recorrerse para consolidarse como laboratorio de ideas o centro de reflexión (Think Tank, TT). El Análisis Multicriterio y el Designing Process revisten el componente metódico y metodológico que sustenta las bases investigativas generales del TT. El propósito del grupo es ubicar las agendas estatales, públicas y privadas en las líneas de investigación definidas. Seguidamente, convertirse en una unidad de generación de conocimiento y orientación en las temáticas de investigación y, de paso, transformarse en cuna de propuestas interinstitucionales en las que la actividad investigativa sea transferida al medio.

Con respecto al programa de Contaduría Pública (registro calificado por Resolución del MEN N.º 16799 del 20 de diciembre de 2012), cuenta con un desarrollo curricular de diez semestres académicos, que posibilita la vinculación de docentes ocasionales y de cátedra con vocación para



investigar en contabilidad, ubicados en las realidades contextuales y problemáticas propias de los sectores público y privado como lo financiero, administrativo, económico y social, en razón a que la realidad de la cual debe ocuparse la contabilidad va más allá de las necesidades propias de las variables financiero-patrimonialistas, pues sus dinámicas son mucho más complejas y disímiles, propias de una disciplina social y aplicada.

En lo específico, inmersas en la línea de investigación de la disciplina contable, se involucran como propuestas e intencionalidades investigativas: profundizar en sublíneas potenciales como el objeto de estudio, el reconocimiento de los hechos, y el vínculo con la sociedad; adicionalmente, en los sistemas expertos en estándares internacionales de información financiera, auditoría y aseguramiento, de radical importancia para los países, empresas y sectores económicos por los cambios en la dinámica laboral, asimismo, en los intereses de las estructuras organizacionales modernas y los requerimientos de nuevos perfiles profesionales. Tales propuestas de investigación en el TdeA llevarían a mejorar de manera sustancial el entorno social y empresarial de su ámbito de influencia en el corto plazo, y trascender con aportes y propuestas innovadoras hacia las organizaciones industriales, de servicios, financieras y del sector público de orden departamental y nacional en el mediano y largo plazo, y así favorecer su avance integral y, en consecuencia, el de la sociedad y el país.

Adicional a lo anterior, resulta válido para la investigación contable el interés por el procesamiento tecnológico de la información, la contabilidad del conocimiento, la contabilidad e información financiera internacional, la contabilidad ambiental, la contabilidad pública en sus estadios de conceptualización, procedimientos, principales procesos y alcance legal en cuanto a su práctica y cumplimiento, y lo concerniente a la contabilidad popular, con respecto a su importancia, conceptualización y metodología básica.

De forma paralela y no menos significativa, le corresponde el desarrollo de investigaciones sobre el comportamiento humano del contador público como tal, lo cual ha sido de relativo estudio a lo largo de la historia, pero de gran preocupación en el presente siglo, a lo que se suma lo concerniente a la contabilidad social, que ha adquirido relevancia en la actualidad a partir de la premisa según la cual la información de las empresas se emite para los usuarios en la sociedad, y en ella se integran los valores culturales y ambientales afectados de manera directa o indirecta por el desarrollo de las operaciones del ente económico.



Metodología

La elaboración del estudio observa la trazabilidad a partir del diagnóstico estratégico, el lineamiento institucional de investigación, la justificación de la existencia del grupo, la definición de grupo de investigación de acuerdo con Colciencias (la entidad facultada en nuestro país para evaluar el proceso integral de las investigaciones generadas en las entidades de educación superior), el contexto general de investigación en la disciplina contable y la Contaduría Pública, la argumentación sobre las sublíneas o ejes de investigación en contabilidad en los que se propone desarrollar proyectos investigativos (como es el caso de información financiera internacional, contabilidad del conocimiento, contabilidad ambiental, etc.), el planteamiento a nivel general de los ejes de trabajo inmersos en las sublíneas y, finalmente, se integran a este documento las conclusiones del estudio.

Objetivos

Objetivo general

Generar conocimiento desde la línea de investigación en contabilidad y sus respectivas sublíneas de costos, gestión financiera, tributaria, control, aseguramiento, contabilidad ambiental, contabilidad pública, contabilidad popular, comportamiento humano del contador público y contabilidad social, a la luz de las nuevas dinámicas del contexto global y las corrientes teóricas existentes, de tal forma que redunde en beneficios para la sociedad, la profesión contable, la interacción con las disciplinas científicas y la formación profesional de los estudiantes del programa de Contaduría Pública del Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria.

Objetivos específicos

- Determinar las tendencias y problemáticas existentes en la disciplina contable que incidan en el conocimiento y la metodología habituales del proceso contable.
- Incentivar los procesos de investigación al interior del Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria a efectos de contribuir al mejoramiento de la formación profesional de los estudiantes del programa.
- Propiciar el intercambio académico e investigativo con otras universidades a nivel local, regional, nacional e internacional.



- Constituir la carta de navegación para investigadores, docentes y estudiantes adscritos al programa de Contaduría Pública que propongan estudios de carácter investigativo y profundidad teórica en contabilidad.

Resultados

Definición de grupo de investigación según Colciencias

De acuerdo con el modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y de reconocimiento de investigadores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, documento vigente de 15 de octubre de 2014, Colciencias,

Se entiende como grupo de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación al “conjunto de personas que interactúan para investigar y generar productos de conocimiento en uno o varios temas de acuerdo con un plan de trabajo de corto, mediano o largo plazo (tendiente a la solución de un problema)” (Colciencias, 2015).

En respuesta a esta definición, y con el objeto de cumplir con los lineamientos institucionales y el logro de objetivos en favor de la investigación en el programa de Contaduría Pública, el Grupo de Investigación Observatorio Público, en su línea de investigación en Contabilidad, se orienta a partir del año 2017 al proceso que derive en el reconocimiento, fortalecimiento y posicionamiento investigativo.

Propuesta de sublíneas de investigación

Son innumerables los campos de la disciplina contable que son sujetos de investigación en cuanto a sus causas, impactos y trascendencia, lo cual, unido al alcance de la internacionalización de bienes y servicios y la globalización de los países, ha incidido en la disciplina de la profesión contable y ha obligado al estudio de las principales transformaciones y los impactos sociales, políticos y económicos que inciden en su mismo objeto social y el de las empresas, que deben reconocer y revelar en sus estados financieros la realidad integral de los hechos y transacciones que efectúan durante el desarrollo de las operaciones. Ello demuestra que la sociedad económica del país históricamente ha requerido la profesión del contador público y exige un profesional capacitado, con vocación y espíritu investigativo y en permanente actualización respecto de las temáticas normativas, tributarias, laborales, financieras y contables (Artículo



37.7 de la Ley 43 de 1990), con capacidad de comprender, proponer y plantear transformaciones sustanciales en los procesos y procedimientos inherentes a las dinámicas del ejercicio.

Estado de arte

El desarrollo de la investigación contable ha presentado una creciente dinámica en los últimos tiempos derivada principalmente del enfoque crítico de la disciplina contable y de su vínculo con disciplinas como la filosofía, la epistemología contable, la sociología, la economía, el derecho y la administración, cuyos aportes han fortalecido aún más la importancia de la contabilidad para los entes económicos e influyen en avances medulares del entorno social, cultural y económico de éstos, en pro del desarrollo integral de la profesión.

Con base en lo anterior, se exponen a nivel general los ejes temáticos o sublíneas sobre los cuales se pueden gestar productos de investigación como artículos de reflexión, de revisión o de investigación con origen en la contabilidad, que redundan en el logro de los objetivos mencionados, así:

Objeto de estudio contable

El rol protagónico que a lo largo de toda la historia la ciencia contable ha otorgado a la profundización de su objeto de estudio, las diversas concepciones de la contabilidad y el estudio de las corrientes y enfoques que han alimentado y propiciado el desarrollo contable en las últimas décadas, son razones por las cuales es necesario fortalecer aún más la formación profesional del contador público hacia la investigación contable, postura que comparten Abbate, Mileti y Vázquez (2000), aunado a la posición de Puxty (1993):

El hecho que la contabilidad se estudie desde diferentes aproximaciones –cada una de las cuales tiene sus propias presuposiciones– no impide que cada aproximación sea consistente dentro de su propio marco de referencia, en el cual se desarrollan y justifican sus teorías (p.109).

Por lo tanto, la línea de investigación que se plantea tendrá el nombre de Línea de Investigación en Contabilidad, y sus estudios serán liderados por el grupo de investigadores y docentes, acompañados por co-investigadores y estudiantes de semilleros que propenderán por el surgimiento de otras



sublíneas en la medida en que se fortalezcan los procesos y metodologías de investigación propios del programa; condición que, en términos de Abbate, Mileti y Vázquez, se reafirma al precisar que “toda disciplina científica de carácter social que pretenda evolucionar en el tiempo –sobre todo en contextos cambiantes– requiere de desarrollos de procesos de investigación permanentes” (2000, p.121).

Lo anterior se aplica aún más sobre la profesión en razón de las dinámicas de la geopolítica actual y la globalización e internacionalización de bienes y servicios, que han llevado a la definición de estándares de producción, comercio, negociación, contabilidad e información financiera, etc., y han obligado al estudio y la actualización constantes de los diversos saberes de la disciplina contable que se encuentran implícitos en los referidos patrones de intercambio y generación de información, a efectos de garantizar la competencia y el desempeño profesional pertinentes, y que requieren ser atendidos por contadores públicos en las empresas tanto de nivel nacional como internacional; situación que exige de la profesión la Ley 43 de 1990, Artículo 37.7. El presente estudio pretende explicar la esencialidad y validez de la investigación contable para la profesión, a partir de la generalidad actual como base de los estudios prospectivos y como fundamento de la existencia de la línea de investigación en Contabilidad.

A lo largo de la historia han surgido cuestionamientos de lo anterior a partir de la filosofía, que han arrojado luces y pistas significativas pero que aún no satisfacen plenamente los denotados interrogantes, y con más fuerza en la contabilidad, sobre la cual han coexistido notorias dudas respecto de su origen, e incluso se ha cuestionado su carácter científico al ubicarla como técnica, tal y como lo evidencia Crosby (1988, p.27):

Luego, entre 1250 y 1350, se produjo un cambio acentuado, no tanto en la teoría como en la aplicación práctica. Probablemente, podemos reducir aquellos cien años a la mitad: de 1275 a 1325. Alguien construyó el primer reloj mecánico y el primer cañón de Europa, dos cosas que obligaron a los europeos a pensar en términos de tiempo y espacio cuantificados. Los portulanos, la pintura en perspectiva y la contabilidad por partida doble no pueden datarse con precisión porque eran técnicas nacientes y no inventos concretos, pero podemos decir que los ejemplos más antiguos que se conservan de las tres cosas datan del citado medio siglo o de inmediatamente después.



Para intentar dilucidar dichos interrogantes, los vacíos en la interpretación conceptual y el alcance de los preceptos sobre el ejercicio de la Contaduría Pública, resultan vitales los aportes de Searle (1997) acerca de la construcción de la realidad social y las hipótesis de carácter estratégico y global sobre la manipulación de la realidad.

Descripción y conceptualización del reconocimiento como categoría de investigación

Al auscultar definiciones con respecto a la contabilidad, se encuentra que posee como objetivos, entre otros, el suministro de información a los directivos y usuarios de la empresa y su injerencia en la toma de decisiones, a efectos de evaluar y comunicar el cumplimiento de las responsabilidades según los criterios internos establecidos y la rigurosidad de la normatividad.

Las reflexiones sobre el reconocimiento en los estados financieros de los hechos económicos durante la evolución del objeto social, su razonabilidad y la realidad de su aplicación por parte de los responsables de la preparación de la información de la compañía, aportarán para que los entes económicos puedan disponer del componente teórico en relación con la veracidad de los estados financieros, y contribuir así a estudios posteriores en cuanto a la concepción teórica y filosófica, la interpretación y praxis por las empresas, y lo observable e inobservable en la contabilidad.

Ello es de suma importancia, en función de los hechos institucionalizados adheridos a la contabilidad y a la profesión contable a través de los estándares internacionales de información financiera (IFRS), cuyos parámetros, lógica y significado son aceptados por la comunidad contable nacional, aunque con algún grado de resistencias de carácter ideológico y nacionalista. Este hecho institucional se impone finalmente por medio de leyes y normas en cada uno de los países que requieran efectuar intercambios comerciales, y específicamente importaciones y exportaciones para transar en las bolsas de valores de las principales capitales del mundo, y para ello se adopta un lenguaje común acordado por los emisores de los IFRS, para el reconocimiento de los aludidos hechos económicos como producto de intencionalidades colectivas de orden decisorio del consejo emisor de normas, códigos y estándares, lo cual se evidencia en el lenguaje de reportes de información financiera impuesto por los organismos reguladores. Dicha construcción de estándares y códigos se soporta sustancialmente en el sistema tecnológico para su



atención en la realidad contable, delimitando una línea del quehacer del contador público en el ejercicio de la profesión, contrario al saber contable, que es concebido desde el objeto de estudio y conocimiento.

Al integrar este tema con el discurso de Searle (1997), se asignan funciones tanto a los objetos naturales como a aquellos creados para cumplir determinada función por intermedio de la voluntad colectiva o la imposición de la institucionalidad, según el acuerdo establecido. Con respecto a la contabilidad, las diversas funciones estipuladas sobre las construcciones inmersas en ella, como los conceptos de activo, pasivo y cuenta o el significado de balance y lo que debemos interpretar, unidos a la intencionalidad colectiva mediada por reglas creadas por las instituciones, como la nueva arquitectura financiera internacional, han generado la estandarización de la información financiera y de la contabilidad con afectación en el reconocimiento.

El Decreto 2649 de 1993, en el Artículo 47, expone que el reconocimiento de los hechos económicos inmersos en el desarrollo del objeto social de un ente económico involucra en sí la identificación, es decir que no podría reconocerse un evento o suceso económico que no esté debidamente descrito en sus variables más significativas, como modo, tiempo y lugar, y agregando el valor como condición insustituible para el registro de hechos ocurridos en los estados financieros.

Igualmente, la misma norma impone como condición que el evento ocurrido disponga de su definición como elemento de un estado financiero, es decir, una denominación clara como activo, pasivo, patrimonio, ingresos, gastos, costos o cuentas de orden deudoras o acreedoras que afecten la compañía. Se concluye entonces que para lograr el adecuado reconocimiento de una transacción o evento socioeconómico se deben sopesar las variables de la identificación y la medición, aunadas a una documentación idónea que constituya el soporte pertinente del evento realizado, para proceder luego a su inclusión en los estados financieros de la entidad, sin lo cual no será viable ni legal optar por su reconocimiento y la información reportada no cumpliría con los requerimientos mínimos de orden legal.

En contraste, en la regulación contable se visibiliza la distinción de hechos brutos y hechos institucionales, teoría defendida por John Searle. Es así como el Artículo 11, “Esencia sobre forma”, del Decreto 2649 de 1993, establece que “los recursos o hechos económicos deben ser reconocidos y revelados de acuerdo con su esencia o realidad económica

y no únicamente en su forma legal”, es decir que para el contador público la realidad o hecho bruto lo constituye el hecho o evento económico realizado, tal como ocurrió, mientras que según el hecho institucional, la realidad son los atributos de valor y de forma que la sociedad y la reglamentación involucraron en él; en consecuencia, el registro en los estados financieros compondría la estimación simbólica definida por los entes reguladores y aceptada por la comunidad contable y empresarial, y que se revela en los estados financieros bajo unidades monetarias.

Ello se vincula de manera determinante con interrogantes que existen dentro de la profesión contable en cuanto a si la contabilidad incumbe a una construcción de realidad social, lo cual en principio debería considerarse, puesto que en ella priman acuerdos, convenios y reglas y, en lo específico, el reconocimiento de los hechos económicos en los estados financieros de las empresas, variable fundamental del proceso contable obligada a partir del Decreto 2649 de 1993. Sumado a ello, y aún más pertinente, se debe conocer la validez del reconocimiento desde las corrientes filosóficas, la conceptualización y aplicación, y si corresponde a la representación visibilizada en la información financiera de una entidad.

Adicionalmente, posterior al reconocimiento sobrevienen procesos relacionados con la divulgación y/o publicación de la información contable a los actores interesados en ésta, ya sean usuarios internos o externos, eventos que aparecen consignados en el Artículo 34, sobre la obligación de preparar y difundir estados financieros, capítulo VI, de la Ley 222 de 1995, que modifica el Código de Comercio:

A fin de cada ejercicio social y por lo menos una vez al año, el 31 de diciembre, las sociedades deberán cortar sus cuentas y preparar y difundir estados financieros de propósito general, debidamente certificados. Tales estados se difundirán junto con la opinión profesional correspondiente, si ésta existiera.

Lo anterior se complementa con la exigencia plasmada en el Artículo 41 de la misma Ley, en cuanto a la publicación de los estados financieros, lo cual debe realizar la administración ante la cámara de comercio del domicilio principal por ser de dominio público, durante los 30 días siguientes a la aprobación por cuenta del máximo órgano de dirección y control, en conjunto con las notas y el dictamen del revisor fiscal, si la entidad se encuentra obligada a su nombramiento. Como se evidencia, legalmente es imperativa la exigencia de la revelación del estado de la compañía a través de la publicidad, para permitir el acceso y conocimiento por parte de la sociedad.



La jerarquía del reconocimiento de los hechos en la investigación contable es de tal valía que constituye la única norma básica contable – Decreto 2649 de 1993– que fue integrada de manera literal y expresa en la Ley 1314 de 2009, máxima norma sustancial vigente de convergencia a información financiera internacional, que en el párrafo del Artículo 3 indica: “los recursos y hechos económicos deben ser reconocidos y revelados de acuerdo con su esencia o realidad económica y no únicamente con su forma legal.”

Al vincular lo anterior con el registro de los hechos y soportado en la posición de Searle (1997), el reconocimiento de acciones institucionales en muchos casos entraña intencionalidades tanto colectivas como individuales, en las que las empresas se ven abocadas a reconocer hechos institucionales que enmarcan acuerdos que se pactaron entre partes y que fueron aceptados por el conglomerado empresarial, diferente de los hechos brutos que, para el caso, obedecen a enunciados sobre bienes o servicios, independientes a la voluntad de la persona natural o jurídica.

A manera de ejemplo se puede mencionar la compra de un vehículo para el transporte de mercancías por parte de una compañía. La entidad reconoce en los estados financieros el acuerdo contractual aceptado por la sociedad que le endilga la característica de activo al vehículo para el transporte, soportado en un documento o medio de prueba legal de la validez de la transacción o acuerdo comercial entre un vendedor que traspa el dominio del bien hacia un comprador que adquiere su posesión o propiedad. Este hecho social, que entraña la intencionalidad de las partes que participan en una transacción comercial, constituye un hecho institucional realizado entre personas habilitadas para ello.

En cuanto a los hechos brutos, son aquellos que existen de por sí, con sus características y patrones. El institucional requiere la aceptación o acuerdo por la sociedad que le otorga un valor o contenido que ya le había asignado, esto es, por ejemplo, las reglas que la sociedad otorgó al papel moneda circulante en el mercado, el cual consta de una serie de elementos físicos o químicos que lo convierten en un hecho bruto, mientras que el hecho institucionalizado resulta de la aceptación por parte de la sociedad de la representación monetaria que cada billete ostenta, o sea el valor establecido por la comunidad y que hace posible que pueda utilizarse como medio de pago en el intercambio de bienes o servicios; lo anterior, en proporción a la confianza y asignación de función del valor otorgado por la comunidad al papel moneda, lo afirma también España (2013), así:



Todos sabemos que los individuos no aceptan recibir y hacer uso del billete oficial si este no está respaldado por la confianza de que no se estafa con ello, por la seguridad de que su garante es un estado sólido y honrado, con fondos suficientes para por la estabilidad de la economía y por sus obligaciones de lo contrario, el billete no se recibe sino por un valor inferior al que sus impresores le han colocado, o se rechaza, como si se tratara de una enfermedad contagiosa (p.195).

De acuerdo con el discurso de Searle, se podría suponer que un billete de \$5.000 es bruto y desconocer la aceptación o acuerdo que la comunidad efectuó en asignar la cantidad o valor simbólico de \$5.000 a un papel elaborado con compuestos especiales que lo convierten en un título valor; se colige entonces que los hechos brutos existen de manera autónoma, mientras que los institucionales son creados por la sociedad y requieren de ella su plena aceptación para no ser rechazados por la comunidad. Crosby lo plantea por medio de un ejemplo:

El valor de estas monedas no era sólo el que su metal tendría en el mercado, sino también el que declaraban los gobiernos que las acuñaban. Algunas de ellas conservaban su valor en el mercado durante periodos considerables: una nueva y abstracta medida del valor apareció en la Europa occidental (1998, p.69).

El tránsito de lo descrito en la contabilidad obliga al contador a estar atento al riesgo de la manipulación de los hechos y a reconocer eventos inconsistentes con lo acaecido. No obstante, desde la misma norma se encuentran obstáculos en la definición e interpretación en detrimento del mismo contador público, como es el caso del Decreto 2649 de 1993, respecto de los principios de contabilidad generalmente aceptados, que en su Artículo 18, concierne a las características y prácticas de cada actividad, reza:

Procurando en todo caso la satisfacción de las cualidades de la información, la contabilidad debe diseñarse teniendo en cuenta las limitaciones razonablemente impuestas por las características y prácticas de cada actividad, tales como la naturaleza de sus operaciones, su ubicación geográfica, su desarrollo social, económico y tecnológico (Congreso de la República de Colombia, 1993).

En lo detallado se distingue, entonces, el profundo dilema que subyace para el profesional contable, entre considerar el reconocimiento de los



eventos de la empresa desde las cualidades de la contabilidad elevadas en la norma mencionada, a permitir el diseño de la contabilidad contrario a la obligación de registrar los hechos tal y como son. Es así como la generación de información contable acorde a los hechos desarrollados por la empresa constituye una clara radiografía de su actividad económica, dentro y fuera de su entorno, definida desde el reconocimiento o la esencia de los hechos, en la que al contador sólo le es factible contabilizar hechos que efectivamente existieron como tales y no tiene cabida el reconocimiento de hechos ficticios, cuya ocurrencia provoca la asunción de sanciones económicas, penales e, incluso, profesionales.

Sociología y Contabilidad

Comprender la esencia de las diversas relaciones del ser humano, los vínculos con los hechos institucionales, la diferencia entre el hecho básico y el formalizado, y el inicio y la razón de los hechos sociales, constituye una especial preocupación para la génesis de la contabilidad y para el ser humano como tal, que en innumerables ocasiones, ya sea consciente o inconscientemente, concibe que todo lo existente se inició desde el instante mismo en que nació, y se le dificulta reconocer lo preexistente y la historia, puesto que sólo piensa en función de su propio acaecer, sin razonar más allá del inmediatismo.

Lo expuesto, junto a la esencialidad de la sociología, es decir, el pensar la sociedad, su transformación, construcción, reconstrucción y sus sistemas, en donde coexisten hechos brutos e institucionales y acuerdos colectivos diferenciados entre sí, corresponde a premisas e incógnitas por investigar relacionadas con la semiótica o los sistemas de comunicación inherentes a las relaciones humanas.

Los asuntos esbozados justifican reflexionar sobre el alcance de los fenómenos y costumbres que se vivencian en el gremio contable, máxime cuando le corresponde realizar actuaciones de interés público y se debe a la sociedad. Conviene entonces al profesional de la contabilidad, y más a aquellos preocupados por el saber y la comprensión de los hechos económicos, sociales y culturales que circundan a un ente económico, disponer de las actitudes suficientes de orden científico que le permitan discernir las acciones desarrolladas por las empresas y sus administradores, teniendo presente que la inmensa mayoría maniobran bajo la égida del inmediatismo y la falta de planeación en sus sistemas y procesos claves, lo cual debe inducir al profesional a intentar hallar nuevos caminos, poseer lucidez mental y pensamiento cultural en la atención de las responsabilidades, que tengan reacción positiva en el empresario.



Entre esas responsabilidades se destaca el acatamiento que deben agotar las empresas en cuanto a la aplicación de las instrucciones hegemónicas de orden transnacional, establecidas por los lineamientos de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) mediante la fijación de derroteros con enfoque instrumental y la exigencia a muchas compañías del mundo para realizar sus informes económicos y financieros según los estándares internacionales de preparación de reportes. En este aspecto, merece valorarse el aporte de la sociología a la ciencia contable en la disposición de análisis, razonamientos y diagnósticos rigurosos de las instituciones apostadas en los sistemas globales, en orden a estar al tanto de cómo actuar y desempeñarse, auscultando el recóndito dilema que subyace para el profesional contable que debe definir su ejercicio profesional bajo el pensamiento de una sobremodernidad que, para el caso, hace uso de la cultura del riesgo y la incertidumbre, interiorizada en sus discursos, métodos y procedimientos.

Como ejemplo para la investigación en contabilidad, se trata de reconocer los hechos y admitir el diseño de la contabilidad de acuerdo con características y condiciones particulares de un entorno económico y cultural, diferente a la revelación de los hechos, tal y como son, e igualmente, la prevalencia de la práctica sobre la disciplina sujeta a los estándares de contabilidad, información financiera y de aseguramiento de la información, evento que, al tenor de la postura de Searle (1997), resulta inverso al sentido social cuando alude: “si se quieren comprender los hechos sociales, resulta esencial comprender la intencionalidad colectiva” (p.42).

Por último, estudiar la sociología en la contabilidad y la complejidad de la profesión y lograr la comprensión de los fenómenos sociales, derivan en la necesidad de continuar con estudios que conduzcan a la deconstrucción y construcción del contador público: un ser humano crítico, reflexivo, consciente de la existencia de las variables condicionantes presentes en la sociedad que le permitan aportar a su mejoramiento integral.

Conexión sistemas expertos NIIF/NIA

Tomando como punto de partida la importancia que constituye detallar, soportar, definir, exponer, certificar y transmitir los estados financieros, que muestran y demuestran la realidad económica de los diferentes grupos que conforman la arquitectura financiera internacional con el diseño y la fortaleza contables que nos hacen ser más fuertes en el entorno internacional, no cabe duda del papel tan importante que tienen los



diferentes medios y soportes tecnológicos, que hacen que los resultados esperados sean más rápidos y seguros como respuesta al exigente mundo económico que prevalece en ese entorno.

Con respecto a dicho punto, en las últimas décadas la ola de la globalización ha intervenido la profesión contable y ha traído consigo metodologías, procesos y procedimientos que se han incorporado en los portafolios de productos y servicios ofrecidos por los grandes grupos económicos de orden mundial, como es el caso de los estándares internacionales de contabilidad. Así, la globalización se ha convertido en eje transversal y dinamizador del lenguaje universal contable. Esta situación lleva a estimar la existencia de la relación entre los modelos o instrumentos de evaluación desarrollados por las entidades instaladas en la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) y las metodologías desarrolladas e implementadas por las entidades encargadas de la auditoría, como es el caso de las firmas multinacionales.

Así, la metodología del control implementada por los organismos multilaterales dispone como variable fundamental lo pertinente a los instrumentos o modelos de evaluación desde la parametrización de la información según los lineamientos metodológicos emitidos por el International Accounting Standard Board (IASB) y el Federation Accounting Standard Board (FASB), avalados por la Federación Internacional de Auditores (IFAC, por sus siglas en inglés), y en concordancia con los sistemas expertos, cuyas metodologías han sido aplicadas por las firmas de auditoría externa como instrumentos de evaluación, que cuentan con el apoyo fundamental del sistema de información. Dichas metodologías obedecen a factores conceptuales y metodológicos que es importante considerar por su asimetría con la lógica evaluativa y de control ordenada por las instancias bursátiles internacionales.

Antecedentes de los sistemas expertos

El propósito en esta sublínea es analizar la evolución histórica de los modelos de control de auditoría para establecer su fundamentación filosófica, política y teórica y la aplicabilidad de instrumentos de evaluación definidos por los organismos multilaterales, y su articulación hacia desarrollos soportados por los avances tecnológicos, como obedece con los sistemas expertos.

Daly y otros (1988, p.7) recogen la definición de sistema experto emitida por el comité de expertos de la British Computer Society que

definen un sistema experto de la siguiente forma: “La incorporación a un ordenador de un componente basado en el conocimiento que se obtiene a partir de la habilidad de un experto, de forma tal que el sistema puede dar consejos inteligentes o tomar decisiones inteligentes. (...) Una característica adicional deseable, que para muchos es fundamental, es que el sistema sea capaz, bajo demanda, de justificar su propia línea de razonamiento de una forma inmediatamente inteligible por el usuario” (Arenas, 2003, p.153).

De igual forma, han existido diversas posturas “políticas” emanadas de los organismos globalizadores de carácter financiero bursátil mundial, de los cuales hacen parte el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, conocidas como las políticas financieras de globalización, derivadas de la aplicación de sus modelos de evaluación, gestionados especialmente por el auge investigativo en el campo del patrimonio intelectual y de la inteligencia artificial, integrada por los campos de la simulación sensorial, la robótica, los lenguajes naturales y, en forma determinante, por los sistemas expertos, cuya aplicación desde y para la contabilidad, como control social de la Economía del Conocimiento, se inserta directamente con la temática de la propiedad intelectual.

Es así como se ha evidenciado un vínculo derivado de los mencionados organismos multilaterales de crédito internacional con las metodologías utilizadas por las firmas de auditoría externa en nuestro país, situación que ha desencadenado cambios y transformaciones sustanciales en la estructura conceptual y práctica de la contabilidad, y ha afianzado el objetivo de control existente pretendido por ella, y que sea de una mayor cobertura en todos los niveles de la organización sujeta al control de las diversas autoridades públicas y privadas tanto de orden local como internacional, que ordenan la observancia de los principios que deben ser aplicados con responsabilidad, compromiso y objetividad, y nos llevan a pensar que la alta exigencia de la norma internacional va ligada al diseño y la orientación desde los diferentes medios tecnológicos que intervienen en el ciclo contable, cuyo resultado son las cifras e información determinante para la toma de decisiones e inversiones de liquidez y sostenibilidad económica internacional.

En la práctica, el control llevado a cabo por las instituciones adscritas a la NAFI se efectúa con mayor regularidad y confiabilidad al implementarse los estándares internacionales de contabilidad y de auditoría, que al apoyarse en sistemas expertos, redundan en la producción de información



más versátil y amplia, y pueden disponer de la posibilidad de realizar mayor número de análisis, seguimiento y control a la información, dinamizando así este desarrollo.

De entre todas las posibles áreas de trabajo en la contabilidad, según Fortuna, Busto y Sastre (1991) la auditoría es el campo en el que más aplicaciones de sistemas expertos se están desarrollando. Pueden servir para ayudar en el proceso de auditoría, decidiendo los programas a seguir, determinando los tipos de muestra y los tamaños, calculando los errores en la revisión de cuentas, analizando grandes volúmenes de transacciones contables, desarrollando una revisión analítica y formulando juicios en la materia (Arenas, 2003, p.153).

Por tanto, si partimos desde el ordenamiento lógico que se le espera dar a una idea, que después se materializa y origina infinidad de resultados que son los exigidos por las diferentes entidades que nos regulan y controlan, podemos afirmar que lo técnico-financiero conduce al hacer con calidad y seguridad de la información que se necesita para responder ante los diferentes clientes e inversionistas involucrados directa e indirectamente en dicha información.

Al relacionar lo anotado y su alcance con la contabilidad y la auditoría, la lógica del pensamiento globalizador y de los organismos multilaterales dispone como variable fundamental lo pertinente a los instrumentos o modelos de control, como la evaluación ex-post, utilizada por la auditoría externa, donde la revisión posterior y selectiva corresponde a las principales características, el análisis de la productividad de los factores y el análisis de la productividad global, vinculados con los estándares IFRS elevados por el IASB y el FASB.

En lo específico, se refiere la Norma Internacional de Contabilidad (NIC) 39 (Instrumentos Financieros: Reconocimiento y Medición) que da prioridad sustancial a la esencia y realidad de los eventos económicos, destacando la evaluación sobre los riesgos desde los sistemas expertos y el uso de los mapas de riesgos que permiten diagnosticar el nivel de riesgo inherente y su control a una fecha determinada, a efectos de que la administración proceda a tomar las decisiones respectivas que deriven hacia riesgos moderados o razonables. Esta situación es consecuente con lo que especifica la NIIF 4 en cuanto a contratos de seguros, de este modo se comprende la razón del sector financiero de ofrecer su portafolio como productos de riesgo, entre otros argumentos, lo que obliga a trascender

hacia la comprensión de los sistemas expertos, por el hecho que facilitarían el reconocimiento y revelación de los riesgos en los estados financieros, de una manera más razonable con la realidad. Tal es el caso también de lo concerniente a la NIC 14 respecto a Segmentos de Operación y la NIC 24 sobre Información de Partes Relacionadas, cuyas definición y parametrización desde un sistema experto facilitan el conocimiento integral de la entidad, al igual que el de cada centro de responsabilidad.

Como variable de gran importancia conexas a los sistemas expertos, se añade lo referido al Lenguaje Extensible de Reportes de Negocios (Extensible Business Reporting Language, XBRL), desarrollado en un lenguaje informático bajo un metalenguaje denominado como XML para lograr la comunicación electrónica de manera estándar de datos financieros y presupuestales de las compañías en general, bajo el precepto según el cual el control más eficaz sobre las compañías radica en el sistema de información.

A lo anterior se adhiere la variable analítica, que se aplica sobre los informes obtenidos y recibidos de los medios tecnológicos, cuya información es vital para cuantificar y mostrar resultados matemáticos, estructurales y con proyección hacia la toma de decisiones mediante indicadores y formas contextuales y gráficas que facilitan el entendimiento de la información financiera contable internacional.

Características de los sistemas expertos

Un sistema experto comprende la selección óptima de información y/o muestreo de auditoría para la aplicación de técnicas, especialmente en poblaciones con elevado número de datos y un proceso de sistematización de información realizado de manera ágil y confiable, todo ello gracias a los beneficios del mismo sistema.

Los Sistemas Expertos permiten el desarrollo de otros sistemas que representan el conocimiento como una serie de reglas y permiten a un Sistema Experto almacenar datos y conocimiento, sacar conclusiones lógicas, ser capaces de tomar decisiones, aprender, comunicarse con expertos humanos u otros Sistemas Expertos, explicar el razonamiento de su decisión y realizar acciones como consecuencia de todo lo anterior (Asociación Argentina de Inteligencia Artificial, citada en Quintanar, 2007, p.15).



No obstante, hay que estar atentos a salvar los obstáculos que se presenten por el escaso dominio de los profesionales nacionales sobre la temática y su aplicabilidad, y el anquilosamiento en metodologías tradicionales desde las teorías de control aplicadas en nuestro medio, como la latina exigida en el Código de Comercio, la cual ordena aplicar el control por medio de la metodología de Interventoría de Cuentas; igualmente, en la Ley 222 de 1995, Reforma al Código de Comercio, que aboga por el control permanente por parte de la Revisoría Fiscal; de otro lado, se tiene también la teoría anglosajona del control, base de la auditoría, cuyo soporte legal aparece consignado en la Ley 43 de 1990 referida a la profesión del Contador Público en su Artículo 7 sobre las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas; y por último, del aseguramiento de la información planteado en el Artículo 5 de la Ley 1314 de 2009; todas ellas concuerdan con el modelo COSO norteamericano (Comité de organizaciones patrocinadoras de la comisión Treadway) que propuso e impulsó la estructura conceptual del control interno a nivel global.

Aplicabilidad de los sistemas expertos

La importancia de los sistemas expertos se ha visto reflejada en el Uso de Instrumentos macroprudenciales aplicados por las autoridades monetarias con el fin de disminuir los riesgos inmersos en las variables macroeconómicas, como el alza de tasas de interés para controlar la inflación, los ajustes fiscales para limitar el crecimiento del déficit estructural fiscal, la mejora de los balances financieros de los gobiernos y entidades privadas, el rendimiento de las reservas internacionales y la composición de la deuda pública, y poder además alcanzar una mejor flexibilidad en el tipo de cambio.

Otro ejemplo corresponde a la exigencia del intercambio de información incluida en la Ley de Cumplimiento Fiscal de Cuentas en el Exterior (FATCA)¹ encaminada a controlar los movimientos financieros de los contribuyentes estadounidenses, personas naturales y jurídicas, teniendo como soporte la información de las empresas controladas, so pena de asumir sanciones en caso de incumplimientos. Colombia está sujeta a esta obligatoriedad desde el año 2017, y debe intercambiar información financiera bajo los estándares definidos por el Organismo de Cooperación

¹ La Ley sobre el Cumplimiento Fiscal relativa a Cuentas en el Extranjero (FATCA, por sus siglas en inglés) fue promulgada como ley en los Estados Unidos de América en marzo del 2010. Su intención es prevenir que los contribuyentes estadounidenses utilicen cuentas financieras fuera de los EE. UU. con el fin de evadir impuestos. Tomado de: <https://www.bancoomeva.com.co/46320>

para el Desarrollo Económico (OCDE), de acuerdo con un convenio suscrito entre 51 países, denominado Intercambio Automático de Información o Estándar Común de Reporte (AEOI/CRS, por sus siglas en inglés).

Aunado a lo expuesto y en cuanto a la profesión contable, se evidencia la aplicación de los sistemas expertos en el componente tributario, como es el caso de la implementación del Modelo Único de Información y Control Automatizado (MUISCA), cuya metodología esencial radica en la aplicación del concepto de Minería de Datos y se utiliza con los objetivos primordiales de disminuir los índices de evasión de impuestos y aumentar el nivel de recaudo, y como complemento, se dispone del cruce de información apoyado en los Reportes de Información Exógena de las empresas, es decir, con respecto a las operaciones de compra-venta de bienes o servicios que efectúa todo ente económico y que deben ser reportadas.

Base para el planteamiento de la discusión

Con base en lo expuesto, surge la motivación por indagar sobre cómo determinar y comprender las transformaciones más significativas observadas en la contabilidad, como consecuencia de la implementación de los sistemas de expertos inmersos en los estándares internacionales de auditoría y de información financiera y con impacto en el objeto de estudio de la contabilidad.

Procesamiento tecnológico de la información

El dominio sobre la Tecnología de la Información y la Comunicación constituye para el profesional de la Contaduría Pública una fortaleza vital en el entorno actual de las compañías globales, como directriz de control, gestión y maximización de los activos y recursos para contribuir al posicionamiento y crecimiento corporativo. En el mundo globalizado, el rubro más representativo en la estructura organizacional corresponde a la información, su procesamiento, confiabilidad y oportunidad de entrega a los entes de vigilancia, regulación y control, a terceros interesados en realizar inversiones sobre el negocio e, igualmente, a los usuarios internos. Por eso es transcendental la investigación sobre el tema, amén del empoderamiento de la administración, en conjunto con el Contador Público, como responsables de la certificación de la información.

Por lo expuesto se hace necesario indagar por la existencia de amenazas sobre el sistema de procesamiento de la información y el incremento del riesgo de ser vulnerable, lo cual hace menester adelantar investigaciones



para diagnosticar y valorar los riesgos y limitaciones del área de Tecnología de la Información.

En consecuencia, se adoptó como referente de control general el modelo ISACA (Information Systems Audit and Control Association) y el COBIT (Objetivos de Control para la Información y Tecnologías afines), a fin de subsanar los vacíos existentes, el desarrollo de políticas y prácticas idóneas de seguridad y mínimos riesgos en la referida área.

La importancia del modelo COBIT consiste, entonces, en entender los sistemas de información (o tecnologías de la información) y decidir el nivel de seguridad y control que se requiere para proteger los activos de las compañías mediante el desarrollo de un modelo de administración de las tecnologías de la información.

Validez de la investigación en el procesamiento de la información contable

El auge de los avances tecnológicos se hace visible durante el proceso contable en sus diversas fases, como el ingreso de información a través de la digitación, el procesamiento automático dispuesto por la funcionalidad del aplicativo contable y, por último, la generación de reportes o información de las operaciones de la entidad llevadas a cabo durante un periodo determinado, lo cual significa satisfacer una valiosa necesidad de la entidad, dada la voluminosa y compleja información que debe ser procesada con rigurosidad.

Es así como es viable resaltar que el alcance de las Tecnologías de la Información y la Comunicación se debe integrar al contexto en el cual se inscriba, la cultura, costumbres y los lineamientos institucionales y legales, de donde se amerita la investigación en los sistemas de información, y que, en última instancia, derivarían en la resolución de las inconformidades de los usuarios de la información.

Se precisa entonces que las TIC categorizan los distintos centros de costos de la entidad, en línea con el procesamiento de la información contable, bajo procesos integrados a un sistema conformado fundamentalmente por la entrada, el procesamiento, el almacenamiento y la salida de información, que conduce a la apreciación profesional del sujeto respecto del proceso mismo, el conjunto y los atributos de la propia información.



Vínculo entre tecnología e información

Al análisis del procesamiento de la información de la compañía, apoyado en las TIC, se vincula lo pertinente a la distinción entre la información y los datos que la conforman, los datos corresponden a números, fichas, indicadores cuantitativos, reseñas o identificaciones, y se distinguen de la información en que son números aislados que se transforman en información sólo cuando han sido parametrizados e interpretados. Es así que los datos por sí mismos no representan información para la entidad, puesto que deben ser integrados a los demás datos de la empresa en un sistema de tecnología de la información, con el fin de consolidar niveles de información contable y de estados financieros.

Se debe resaltar que existen también importantes desarrollos investigativos que reflexionan en torno a la integralidad del procesamiento de la información global, como la referida a la información de la gestión administrativa, que utilizan las instancias de planeación y ejecución de políticas; así lo defiende Arnau i Gras, al decir:

(...) cada esquema busca la configuración de datos pertinentes, tanto para sí mismo como para otros esquemas. Se da, por tanto, una constante intercomunicación de esquemas, así como, al mismo tiempo, pueden darse interconexiones entre los esquemas y las estructuras de toma de decisiones (1986, p.10).

Ejemplo de lo anterior lo expresa la administración a través del control interno informático, cuyo objetivo se dirige hacia la disminución, detección oportuna y prevención de riesgos, errores e irregularidades que pueden suscitarse en las fases del proceso contable, y así evitar incurrir en desventajas económicas para el ente económico.

El control interno informático puede definirse como el sistema integrado al proceso administrativo, en la planeación, organización, dirección y control de las operaciones con el objeto de asegurar la protección de todos los recursos informáticos y mejorar los índices de economía, eficiencia y efectividad de los procesos operativos computarizados (Pinilla (1997, p.2).

Se observa entonces como beneficio adicional de la investigación sobre el procesamiento de la información, el hecho que subyace en ésta como variable sustancial, y es lo pertinente al control de las organizaciones e incluso de las personas, desde la misma información concebida como



control y poder, por encontrarse presente en todos los escenarios de la cotidianidad de las personas y las empresas y cada vez de forma más progresiva y con mayor cobertura.

Contabilidad e Información Financiera Internacional (IAS/IFRS)

Ante las exigencias del mercado mundial las empresas precisan ubicar en su esquema organizacional un contador público conocedor del mercado nacional e internacional, con dominio de las dinámicas de las empresas y emporios multinacionales, tipología de negocios, regulación, características de las transacciones e, igualmente, con dominio sobre las variables más determinantes que rigen los entes económicos nacionales, esto le permite al contador tener una visión integral, puesto que se comprende tanto el medio local como el global, lo que lo convierte en un contador “glocal”.

De allí que el profesional de la contaduría tenga la obligación de investigar y estar presto al conocimiento y comprensión de un significativo número de estándares emitidos por Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) y la Federación Internacional de Contadores (IFAC), principalmente, entre los cuales están: los estándares internacionales de contabilidad y de reportes de información financiera (IAS/IFRS), las Normas Internacionales de Aseguramiento de la Información (NAI), que incluyen las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), las Normas Internacionales de Control de la Calidad (NICC), las Normas Internacionales de Trabajos de revisión (NITR), las Normas Internacionales de Trabajos para Atestiguar (ISAE), las Normas Internacionales de Servicios Relacionados (NISR) y, de igual manera, el Código de Ética. Estos estándares existen en el contexto internacional desde hace varios lustros, y la academia y los grupos de investigación contable del país los deben seguir estudiando.

Todo lo anterior aparece expresado legalmente en el Decreto 0302, emitido por el Gobierno Nacional a través de los ministerios de Industria, Comercio y Turismo y de Hacienda y Crédito Público, el 20 de febrero de 2015, cuya vigencia inició el 1.º de enero de 2016. Adicionalmente, otro ítem de especial validez compete con lo signado en la norma local y que corresponde con la práctica internacional, referido a los Estándares Internacionales de Aseguramiento de la Información, definidos claramente en el Artículo 1 del Decreto 0302 de 2015, reglamentario del Artículo 5 de la Ley 1314 de 2009, sobre convergencia a información financiera internacional, y que además ordena que estos roles profesionales los desarrollen contadores públicos.



De otro lado, Quirós y Bustamante (2011), en referencia al proceso que atraviesa la contabilidad local y el tránsito a lo internacional, sobre la prudencia y cuidado y el alcance sobre la sociedad, exponen que “los procesos de Planificación Contable no se pueden reducir a la adopción acrítica de los estándares internacionales para la presentación de reportes financieros útiles para los modelos de negocios globales; también es necesario que se reconozcan otras dinámicas sociales” (p.203). Es una invitación a la necesaria investigación de los impactos del proceso de implementación de estándares.

El reto impuesto por la decisión del país de converger a la información financiera internacional evidencia en especial la necesidad de investigar y repensar la educación y formación contables, tanto de los contadores actuales como de aquellos profesionales que el mundo requerirá, no sólo para el momento de transición, sino para la implementación de nuevos sistemas de información que soporten la gestión de la organización por medio de procesos teóricos e investigativos, y lograr con ello posicionar el grupo de investigación al nivel de otros programas del país.

Contabilidad del conocimiento

El crecimiento y posicionamiento de las empresas tiene que ver en gran medida con la innovación y creación continua de nuevas alternativas para su desarrollo y la satisfacción de sus clientes y terceros. Todo ello se alcanza a través de la capacidad mental e intelectual de quienes están a cargo de las áreas misionales de la contabilidad, como responsables de reconocer todos los hechos que suceden al interior de las empresas vinculados con el patrimonio intelectual o contabilidad del conocimiento, como lo son el estudio, diagnóstico, planeación, diseño y desarrollo de las estrategias empresariales. Lo anterior se encuentra implícito en la nueva sociedad del conocimiento, el mundo de las tecnologías y comunicaciones y en las redes de conocimiento, y lleva a interrogar sobre el rol de la contabilidad del conocimiento y su prevalencia para el mundo actual y futuro, al considerar el conocimiento contable como un objeto para el aprendizaje comprensivo de la realidad empresarial.

El contador público de hoy debe optar por el dominio estratégico de la entidad para surtir la fase del reconocimiento de los hechos por intermedio de la imputación en las cuentas, y debe trascender los registros de las operaciones con la suficiente capacidad interpretativa e intelectual de proponer instrumentos y metodologías para la medición del conocimiento y comprender las variables subyacentes en la contabilidad intelectual,



en correspondencia con los retos que debe afrontar el contador de la modernidad, y ahondar más en el conocimiento y la comprensión de los soportes teóricos de la globalización y la exigencia nacional e internacional a través de la formación e investigación universitaria. Esta prevalencia se observa claramente en Abbate, Mileti y Vázquez (2000):

Destacamos entonces la importancia de concientizar a los docentes universitarios acerca de la necesidad de enseñar contabilidad basándose en la teoría contable. Así mismo hacer lo propio con los estudiantes, a fin de que sean ellos los agentes transformadores de la realidad existente.

Como resultado, la contabilidad del conocimiento en una organización es una responsabilidad compleja que impone desafíos sustanciales a la investigación contable y debe alimentarse de las variables del entorno con la asistencia de las herramientas tecnológicas con el fin de apropiarse del escenario vital para el avance de la entidad. En ese sentido, son considerables los estudios que propenden por analizar y comprender, según la ética, la normatividad y los hechos, la gestión del conocimiento individual y organizacional y la metodología de representación en la información financiera, y que sugieren explorar aún más en el interior de las infraestructuras corporativas y tecnológicas como conocimiento vital para su revelación en la información financiera, y facilitar así desde la contabilidad el juicio de directivos y administradores para controlar los recursos de la entidad. Ello es visible en la posición de Pinto (2010, p.7): “Es por lo anterior que resulta imperioso establecer qué metodología permite garantizar el carácter científico de las investigaciones que deriven en un conjunto de ideas científicas en el campo de la Contabilidad”.

Otro referente esencial para argumentar la necesidad de rastrear y avanzar en la sublínea de investigación de Contabilidad del Conocimiento tiene que ver con los estándares internacionales de información financiera, puesto que en ellos aparece claramente definida la interpretación y aplicación de la contabilidad del conocimiento como un activo intangible, expuesta en la Norma Internacional de Contabilidad (NIC 38), que concreta un activo intangible como un activo identificable, de carácter no monetario y sin apariencia física, y precisa sus elementos esenciales: el reconocimiento, el tratamiento contable, la revelación, la medición, el costo y la vida útil.

Se propende, por tanto, desde la sublínea de investigación sobre Contabilidad del Conocimiento, investigar de manera holística las



actividades que le conciernen a la contabilidad en cuanto a producción de conocimiento, reconocimiento, revelación y control, con soporte argumentativo en las teorías y paradigmas de la disciplina para el desarrollo de proyectos investigativos.

Contabilidad ambiental

Para alcanzar su nivel de desarrollo y tener un buen desempeño que les permita ser realmente competitivas y sostenibles, las empresas industriales se ven en la necesidad de implementar sistemas de producción igualmente competitivos, un resultado económico y financiero positivo forma parte de sus sistemas, y puede verse afectado por el desconocimiento a la aplicación de un proyecto de sistema ambiental que mida su desempeño y crecimiento e, igualmente, la contribución al cuidado ambiental de acuerdo con el compromiso moral de cada persona natural o jurídica, según las normas y leyes establecidas.

Según lo anotado, son diversos los escenarios inmersos en la contabilidad ambiental que justifican de manera determinante la profundización o investigación sobre ella, tales como la propia definición, las clases de impacto ambiental, el alcance de la regulación local e internacional, y de igual manera, las instrucciones o derroteros emitidos por la Nueva Arquitectura Financiera Internacional sobre la temática del medio ambiente, el reconocimiento y revelación del impacto ambiental, su medición, el rol de la gerencia y de las áreas de información contable y financiera al respecto que ameritan estudio y profundización.

El contexto de la correspondencia recíproca de la sociedad debe conducir a la contabilidad a registrar las variables que intervienen en el medio ambiente, y concebirse en un sistema de información, encaminado a facilitar datos de los aspectos ambientales a los diversos grupos de interés (Palacios, 2015).

No obstante, el horizonte investigativo en este campo ha sido desestimado por gran parte de la comunidad académica, cuyo interés se enfoca principalmente en investigaciones sobre maximización de recursos ambientales, con prevalencia sobre el conocimiento y la comprensión de las causas y alcance de los impactos ambientales. “La contabilidad tradicional, al igual que otras disciplinas, ha ignorado los efectos sociales y medioambientales de la actividad de las empresas” (Lacoba, Chamorro y Miranda, 2006, p.30).



Por otro lado, en los Principios de Contabilidad Generalmente aceptados, Decreto 2649 de 1993, Título Primero, Capítulo II, Objetivos y Cualidades de la Información Contable, Art. 3: 9. Respecto a la responsabilidad de considerar los impactos ambientales de los diversos factores sobre el ente económico, se indica claramente el rol que debe asumir el contador público: “Contribuir a la evaluación del beneficio o impacto social que la actividad económica de un ente represente para la comunidad”.

Finalmente, en el contexto investigativo de esta sublínea de investigación y que amplía su escenario investigativo, resulta importante considerar en las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC 36, referida al Deterioro del Valor de los Activos), respecto al tratamiento, reconocimiento y revelación y la metodología para determinar el desgaste o uso de los activos, lo cual en última instancia tiene un impacto sobre el medio ambiente que debe revelarse en los estados financieros de la entidad.

La ética en el ejercicio profesional del contador público

Son diversas las causas que derivan en la necesidad de examinar en profundidad el comportamiento del contador público durante la labor habitual del ejercicio y, más que ello, el origen y las razones del comportamiento, porque las acciones que realiza el contador público se ven reflejadas en la sociedad, que en amplios sectores percibe que no corresponden al comportamiento ético y a su responsabilidad de actuar en interés público y la confianza esperada por parte de la sociedad y los diversos usuarios, que observan en el contador público un estandarte de objetividad e imparcialidad en su desempeño.

Existen profundas consecuencias en el comportamiento humano que provienen del desempeño predecible de los sujetos en la sociedad, precedido de la manipulación del contexto por parte de los organismos multilaterales interesados en diseñar e implementar prototipos de trabajo que concurren en lo artificioso, elemental y operacional y afectan, en consecuencia, la esencialidad y espiritualidad del ser humano.

Para el caso del contador público, la investigación se justifica en la medida en que presenta a la comunidad académica contable un estudio filosófico y teórico respecto al comportamiento humano del Contador Público, explicando sus causas y las consecuencias que se podrían derivar de los conflictos éticos existentes en él como sujeto y de la atención de los principios generales de la práctica pública, cuando trascienden las experiencias y vivencias encomendadas como contador público independiente o miembro de una firma.



La investigación en el comportamiento del contador buscará teorizar sobre los conflictos y dilemas que subyacen en él, una vez se dispone a emitir el informe de auditoría sobre un objeto auditado o un dictamen actuando como auditor externo, y a la vez determinar los conflictos internos de orden ético del contador público como sujeto, en la atención sobre el discurso ético emitido por el IFAC. Igualmente, se justifica la investigación porque contribuye a la comprensión de los dilemas éticos como un tema prioritario del auditor y su responsabilidad ante el interés público.

El contador público desempeña sus funciones bajo una relación de dependencia con los órganos administrativos que lo contrataron y a los cuales debe reportar los informes, y como práctica pública con las empresas que requieren sus servicios de contador público independiente. En el desarrollo de dichas funciones está obligado a observar los más elevados y estrictos preceptos de ética, en razón de la responsabilidad social que le asiste como fedatario de la confianza de la sociedad y los usuarios de la información, que esperan una actuación transparente e imparcial.

Ello es visible y problemático también por la marcada influencia del componente ético en el inconsciente del contador público independiente, que al afectarse conduce a que él mismo, poco a poco y quizá sin darse cuenta, se aleje de la realidad que lo rodea, es decir de su propio entorno, castigando la independencia de criterio que debe respetar en el momento de emitir un informe o dictamen.

De ahí que sea necesaria la investigación sobre el desempeño ético del contador, en ocasiones como el incumplimiento del marco normativo de ética, dado que en numerosos casos no desarrolla su profesión según el deber ser, y en otros se atenta de manera fragante contra el código de ética profesional, al llevar a cabo su labor de forma contraria a los preceptos éticos con el ánimo de obtener mejores dividendos o para satisfacer los requerimientos de algún empresario interesado en una evasión de tributos; no debe olvidar que la función del contador público no es exclusivamente contribuir al incremento de la utilidad de la empresa, sino que también se debe abocar al bien común, dado que su trabajo se orienta a una cantidad de usuarios de sus servicios, todo ello en consonancia con el Manual de Código de Ética para Profesionales de Contabilidad (IFAC, 2015).

Justificación

La línea de investigación en contabilidad se inscribe en la postura que reconoce la contabilidad como praxis social que concurre en un campo



de fuerzas antagónicas, no neutrales, que la constituyen, y que a su vez incide, modifica y transforma esos núcleos de poder. Debido a los vertiginosos cambios en el sistema mundo, se consideran insuficientes los enfoques legalista y financiero, puesto que no permiten desentrañar las implicaciones sociales, políticas, económicas y culturales de la praxis contable, y la suscriben a un conjunto de lineamientos operativos, naturales, dados a priori y sin efectos, es decir que la contabilidad queda inserta en una esfera vacía que comunica hechos económicos emanados de las leyes invisibles del mercado. Contrario a esta presunción tradicional, la contabilidad hace parte de la racionalidad capitalista y en esa medida la reproduce y la legitima, aunque también puede ser agente de transformación de la realidad.

La investigación que llevan a cabo las entidades de educación superior se comprende como la realización de acciones que permiten desarrollar actitud crítica y capacidad creativa en los actores de la investigación y encontrar alternativas para el avance de la ciencia, la tecnología, las artes o las humanidades, y debe caracterizarse como una práctica científica gestora de conocimiento y la opción más pertinente de obtener información en pro de solucionar las problemáticas humanas, organizacionales y sociales.

De acuerdo con ello, la Facultad de Administración y Ciencias Económicas del Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria (TdeA - I. U.), a partir de la misión inscrita en el Proyecto Educativo del Programa, propende por la estructuración de un contador público con sólidos conocimientos profesionales en las distintas áreas de responsabilidad, soportados en un suficiente saber teórico y argumentativo, sólo posible a través de la investigación contable, que resulte afín con la declaración final de Unesco (2009) sobre la Educación Superior, la cual establece que los centros de estudios deben “desarrollar sistemas de investigación más flexibles y organizados que promuevan la excelencia científica, la interdisciplinariedad y el servicio social”, a efectos de poder superar el actual enfoque tradicional de formación que se ha dirigido a la ejecución de funciones operativas e instrumentales, y procurar que se haga énfasis en las “habilidades para desempeñar las tareas y los roles esperados de un contador profesional, ya sea recientemente calificado o experimentado, frente a los estándares esperados por los empleadores y por el público en general” (IFAC,1998).

Lo expuesto valida de manera suficiente la construcción de la Línea de Investigación en Contabilidad y su integración con las de Gestión de Organizaciones y de Políticas Públicas del Grupo de Investigación

Observatorio Público del TdeA – I. U., a efectos de aportar al estudio de las teorías existentes que redunde en la generación de nuevo conocimiento y a plantear conclusiones e inquietudes sobre el estado actual de la contabilidad, al igual que sobre los cambios trascendentales que ha surtido (Abbate, Mileti y Vázquez, 2000)

La profundización teórica de los tópicos mencionados posibilita la comprensión de la disciplina respecto al ejercicio o práctica, porque alimenta la formación que reciben los estudiantes del programa contable en las áreas referidas, identificadas como esenciales actualmente para la investigación en contabilidad, y en razón a la relación existente con los lineamientos institucionales del TdeA.

Además, dado que la investigación es uno de los ejes misionales de la universidad, se desarrolla en medio de tensiones y conflictos entre lo que requieren la sociedad y las instituciones y la demanda y preponderancia de lógicas y directrices de las empresas, y la manera como la universidad se vincula con estas realidades y las asimila a través de las declaraciones y principios rectores sobre la educación, la docencia, la investigación y la extensión.

En los últimos años, la investigación en contabilidad ha ganado importancia dentro de la universidad, y aunque significativos, sus avances han sido tenues. Sin embargo, y pese a los esfuerzos de algunos actores de la comunidad académica contable, la contabilidad presenta un rezago en su desarrollo ontológico, epistemológico y metodológico debido a su concepción técnica y legalista y al desconocimiento de su carácter disciplinar (Rueda, 2007). Otra de las razones tiene que ver con la inscripción de la contabilidad en las metodologías de las ciencias naturales.

Lo anterior señala la supervivencia de los rasgos característicos de la contabilidad ortodoxa, la cual se inscribe en las estructuras del conocimiento científico de la modernidad, y en este sentido se entiende como una “disciplina inscrita en el universo de las ciencias naturales que matematizan el mundo, con las consiguientes implicaciones epistemológicas y prácticas, que propician la integración mundial y se auto-reproducen dentro de las subjetividades que interceptan” (Martínez, 2009, p.176).

La necesidad de trascender el enfoque tradicional de la contabilidad ha supuesto un desarrollo investigativo fuerte en otros países, principalmente representantes de Europa y Australia, que ha estado



marcado por comprensiones interdisciplinarias de la realidad y la incidencia contable, y que parten de disciplinas como la economía política, la sociología, la filosofía y otras teorías sociales. Esto ha significado que la contabilidad transite del espacio “aplicativo y empirista al contexto académico, disciplinar y teórico. Este tránsito posiciona a la contabilidad como disciplina del conocimiento y permite construir unas herramientas tecnológicas y técnicas más adecuadas y sintonizadas con el logro de los objetivos sociales” (Gómez, 2005, pp.15-16).

Desafíos

La Línea de Investigación en Contabilidad acomete la auscultación en una disciplina académica de innovadora aplicación dentro de la Institución, y constituye un pilar que fortalece la contabilidad con la ayuda de una lupa insertada en lo público y lo epistemológico, y de allí que se configuren varias sublíneas para el desarrollo de la investigación en esta área específica.

Los proyectos de investigación que se formulen dentro de la Línea de Investigación en Contabilidad buscan analizar los fenómenos y resolver los problemas que se generan en un escenario empresarial, social y económico donde esta disciplina ejerce su campo de acción. Cada proyecto estará direccionado a solucionar las problemáticas que se logren identificar, de la mano de estudiantes y docentes, en donde cada uno de ellos impactará de manera positiva el deber y la acción institucional y, por supuesto, social, abriendo nuevas posibilidades para la comunidad académica mediante la aplicación de los conocimientos contables.

Es de resaltar que la Línea de Investigación en Contabilidad no sólo aportará efectivamente a la creación de conocimiento contable, sino que potenciará las disertaciones y construcciones en cabeza de docentes y de la misma Institución, en contextos de discusión nacional acerca del devenir profesional.

Se pretende asumir un desafío institucional en vía de participar en los procesos de acreditación de alta calidad, y fortalecerlos, en los que el Tecnológico de Antioquia ha incursionado como parte de sus metas anuales. De manera que la propuesta de una línea de investigación que potencie la formación dentro de un programa académico de reciente gestación, esté soportada en la intencionalidad de contribuir en procesos formativos propiamente contables que impacten al estudiantado, los docentes y la comunidad en general, con construcciones novedosas sobre el ejercicio contable, capacidad de articular trabajo con otras instituciones



de educación superior y posicionamiento de la Institución en espacios académicos nacionales e internacionales reconocidos.

El investigador inscrito en la ciencia contable debe ser consciente de que está sujeto bajo la sombra de la incertidumbre y el riesgo, como ideologías sustanciales de la sociedad sobremodernista de hegemonía económica, examinando y dialogando con diversas disciplinas para robustecer la propia, a efectos de ser interdisciplinario y orientar los discursos desde la teoría, el saber y la práctica con la realidad social, esto es, para re-direccionar su actuar en la sociedad hacia un proceso en permanente emergencia, derribando las murallas de resignación intelectual sembradas en la inercia mental por esquemas operativos, y así continuar avanzando en el conocimiento sobre la contabilidad en el comportamiento humano, en la sociedad empresarial y en las afectaciones sociales y culturales.

El desafío significa, en consecuencia, encauzar el pensamiento investigativo contable en favor de horizontes sin demarcaciones, observando la sociedad con una óptica de realidad local y global y concurrendo en la crítica con ella misma, en coherencia con un ser profesional con ideas, propositivo en consolidar los sueños de una sociedad renovada y posicionada para transformar las situaciones *aparentes*, que son representadas en la sociedad como *ciertas*.

Se invoca, entonces, la conquista de una concepción del pensamiento en el contador público dialógica con el medio social, un contador inquieto y crítico que propenda por la reconstrucción interdisciplinaria libre de sesgos que nublen su imparcialidad, máxime cuando se ve abocado como contador público al ejercicio de práctica pública.

Aportes de la línea a la formación de los estudiantes de Contaduría Pública

Son variados e importantes los aportes generados en el desarrollo investigativo de la contabilidad para los estudiantes del programa contable, entre otros, el nuevo rol profesional del contador público, como variable esencial para la gestación, posicionamiento, crecimiento y consolidación de organizaciones tanto públicas como privadas del país. Se plantean, entre otros, los siguientes aportes:

- Fortalecimiento de la investigación en temáticas propias de la línea, dentro del Programa de Contaduría Pública.
- Promoción de nuevos investigadores para la ciencia contable.



- Creación de semilleros de investigación en las temáticas de costos, gestión financiera, tributaria, control, aseguramiento, contabilidad ambiental, contabilidad pública, contabilidad popular, ética del contador público y contabilidad social.
- Mejoramiento de la clasificación del Grupo de Investigación Observatorio Público ante Colciencias.
- Vinculación del Grupo de Investigación a redes y gremios de orden investigativo en el entorno nacional.

Conclusiones

El investigador debe ser consciente de vivir bajo la incertidumbre, de la pregunta constante en relación con lo real, examinando otras disciplinas para fortalecer la propia y lograr ser multidisciplinar para disponer de un diálogo decidido entre la teoría, el saber, la práctica y la realidad social, es decir, convivir en un permanente estado y proceso de emergencia.

La investigación científica apuesta por la construcción de aportes fecundos para esclarecer las conjeturas que existen sobre los fenómenos inmersos en el mundo contable, y otorga la posibilidad de respuestas acerca de las inquietudes y conjeturas que ostentan la denominación o título de *realidad* en contabilidad.

El profesional de la Contaduría Pública y las facultades de las instituciones de educación superior deben concientizarse y dirigir con responsabilidad la investigación en contabilidad, a través de la reflexión analítica, intentando la verdad y correspondencia de los hechos y que se puedan medir, cuantificar y, por tanto, derivar en su reconocimiento en los estados contables, como factor sustancial en el ejercicio de la profesión, por los impactos que produce en los entornos empresarial, social y económico.

El programa de Contaduría Pública del Tecnológico de Antioquia debe generar diferenciación desde la misma concepción de la investigación de los programas de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, y fortalecerse mediante una nueva línea de investigación en el área de la Contaduría Pública. De ahí la necesidad de desarrollar una línea de Investigación en Contabilidad que fomente la profundización de los diversos saberes de la ciencia contable, como instrumento que facilite el desarrollo y la potenciación de la academia, la comunidad estudiantil, los gremios y la profesión contable, para ser más competitivos en el mercado aportando de manera integral a la sociedad y el país.



Es de resaltar que la línea de investigación en Contabilidad no sólo aportará efectivamente a la creación de conocimiento contable, sino que potenciará las capacidades de las disertaciones y construcciones académicas bajo la responsabilidad de los docentes y la misma Institución, en escenarios de discusión nacional acerca del devenir profesional.

El desarrollo de las organizaciones y la proyección de sus presupuestos económicos se deben apalancar en procesos investigativos continuos y rigurosos concebidos estratégicamente para ofrecer resultados y productos en el corto, mediano y largo plazo. La línea de Investigación en Contabilidad del grupo de Investigación Observatorio Público del Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria aportará sustancialmente a ese objetivo.



Referencias

- Abbate, E., Mileti, M. y Vásquez, C. (2000). La Necesidad de Investigar en Contabilidad. Revista Invenio – Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, red de revistas científicas de américa latina y el caribe, España y Portugal, 4(5), 115-124.
- Arenas, T. (2003). Auditoría fiscal. Concepto y metodología. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/libros/Investigaciones/Inves2003_09.pdf.
- Congreso de la República de Colombia. (1990). Ley 43 de 1990 por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C.: Colombia. Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Decreto 2649 de 1993 por el cual se reglamenta la Contabilidad en General y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia. Bogotá, D.C.: Colombia. Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1995). Ley 222 por la cual se modifica el libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C.: Colombia. Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1314 por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento. Bogotá, D.C.: Colombia. Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). Decreto 302 de 2015 por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para las normas de aseguramiento de la información. Bogotá, D.C.: Colombia. Congreso de la República de Colombia.
- Crosby, A. (1998). La medida de la realidad La cuantificación y la sociedad occidental, 1250-1600. Recuperado de http://www.terras.edu.ar/biblioteca/9/AyE_Crosby_Unidad_2.pdf



Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias Dirección de Fomento a la Investigación. (2014), modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y de reconocimiento de investigadores del sistema nacional de ciencia, tecnología <e innovación, Bogotá D.C., Colombia.

Gómez, M. (2005). Breve introducción al estado del arte de la orientación crítica en la disciplina contable. Recuperado de http://www.unicauca.edu.co/porik_an/imagenes_3noanteriores/No.10porikan/porikan_1.pdf

Internacional Federation Accounting (IFAC). (2015). Manual del Código de Ética para Profesionales de la Contabilidad. EE. UU.: IFAC. Versión oficial al español del Instituto Censores Jurados de España y del Proyecto Iber Ame.

Internacional Federation Accounting (IFAC). (1998). Enfoques basados en competencias para la preparación profesional de contadores. Revista Asfacop, No 4.

Internacional Control Framework Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (1992).

Martínez, G. (2008). La educación contable: encrucijada de una formación monodisciplinaria en un entorno complejo e incierto. Recuperado de https://books.google.com.co/books/about/Los_desaf%C3%ADos_en_la_educaci%C3%B3n_contable.html?id=S_pgAQAACAAJ&redir_esc=y

Palacios, C. (2015). Modelo de sistema de información contable para la gestión ambiental, Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad Universidad de Panamá. Recuperado de [http://www.elcriterio.com/revista/ajoica/contenidos_8/modelo_de_sistema_contable_para_gestion_ambiental_palacios_copete.pdf.]

Pinto, G. (2010). Hacia una metodología de la investigación contable, revista capic vol. 8

Quirós, E. y Bustamante, H. (2011). Elementos de Planificación Contable, (1era. Edición) Colombia, Editor Universidad Autónoma Latinoamericana.



Rubio, L., Chamorro, V. y Miranda, G. (2006). Un análisis de la investigación sobre contabilidad medio ambiental en España. *Revista Cuadernos de Gestión*, 6 (12), 29-43.

Rueda, G. (2007). La investigación contable: vínculos ontológicos y las posibilidades de la investigación interpretativa. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 50, 119-132.

Searle, J. (1997). La construcción de la realidad social. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/31415641/La-Construccion-de-La-Realidad-Social-Searle>.

Quintanar, T. (2007). *Sistemas expertos y sus aplicaciones- Monografía*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. Recuperado de <https://www.uaeh.edu.mx/docencia/Tesis/icbi/licenciatura/documentos/Sistemas%20expertos%20y%20sus%20aplicaciones.pdf>

Para referenciar este capítulo:

Loaiza-Ospina, G. (2018). Prospectiva de la Investigación en Contabilidad. Aportes desde el Grupo de Investigación Observatorio Público del Tecnológico de Antioquia. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 334-371). Colombia: Publicar-T.





Yuliana Gómez Zapata

Contadora Pública y MSc. en Ciencias Contables de la Universidad de Antioquia – Colombia, Candidata a Doctora en Humanidades y Artes con mención en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Rosario – Argentina. Profesora asistente vinculada a la planta, Directora del Grupo de Investigación Observatorio Público y Directora Editorial de la Revista En-Contexto de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia.

ygoomezza@tdea.edu.co



Natalia Gallón Vargas

Contadora Pública del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Estudiante de la Maestría en Contabilidad Financiera y de Gestión de la Universidad de Antioquia – Colombia. Docente e integrante de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia.

nataliagv6@gmail.com



María Alejandra Rodríguez Triana

Contadora Pública del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, estudiante de Sociología de la Universidad de Antioquia – Colombia. Nacida en la ciudad de Bogotá en 1992. Docente universitaria, Directora Editorial de Ágora Revista Virtual de Estudiantes e integrante de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia desde hace cinco años. Desde el año 2013 he trabajado en diversos procesos investigativos en ciencias económicas y sociales en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza

Cadavid, Universidad de San Buenaventura y Tecnológico de Antioquia, con abordajes temáticos que van desde la pregunta por lo público en la Contaduría Pública, discusiones profesionales contables en clave de las teorías de género, el rol de la contabilidad en la economía alternativa y solidaria, así como también, en el desarrollo conceptual y teórico de la contabilidad popular y sus expresiones organizativas.

maria.rtriana@gmail.com



El sentido de lo público en la formación del contador público en Colombia. Elementos distintivos de la formación contable en el Tecnológico de Antioquia¹

... enseñar no es ese acto mecánico de transferir a los educandos el perfil del concepto del objeto. Enseñar es sobre todo hacer posible que los educandos, epistemológicamente curiosos, se vayan apropiando del significado profundo del objeto, ya que sólo aprehendiéndolo pueden aprenderlo.

Paulo Freire

Introducción

La Contaduría Pública en Colombia es una profesión liberal que se ejerce desde la década de 1960 (Sarmiento y Muñoz, 2011), y sobre la cual recae la responsabilidad de generar *confianza pública*, a la vez que sus agentes de ejercicio deben dar *fe pública* respecto de las actuaciones de las organizaciones, del Estado y de la comunidad en general (Congreso de la República, 1990). La Contaduría Pública atiende a la comprensión y enseñanza de lo público como fundamento transversal de su quehacer, responsabilidad que deben asumir las universidades e instituciones de educación superior, como bandera de formación y compromiso ético.

Problematizar el acto educativo y, por tanto, las estructuras curriculares y las prácticas a partir de las cuales se forma en espacios universitarios, continúa siendo uno de los principales temas de discusión en las comunidades académicas, puesto que la reflexión sobre qué, cómo y para

¹ Capítulo de libro resultado de investigación del proyecto “El sentido de lo público en la formación del contador público en Colombia. Elementos distintivos de la formación contable en el Tecnológico de Antioquia”, desarrollado durante los años 2013 y 2015 por el Grupo de Investigación Observatorio Público del Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia, como bandera teórico-conceptual y plataforma pedagógica del programa de Contaduría Pública.

qué enseñar y educar comporta una preocupación académica, política y ética por la cual tales grupos deben responder.

Lo anterior conlleva a una reflexión respecto de lo que se enseña y se aprende en los programas de Contaduría Pública en Colombia referente al concepto de lo público y de su inserción en los currícula y en las formas de enseñar y educar, pues los referentes epistemológicos y teórico-conceptuales sobre los cuales se fundamenta el acto educativo ponen de manifiesto el sentido de la enseñanza y el tipo de sujeto que tal ejercicio estructura.

En la educación contable existe una preocupación por comprender y ejercer lo público más allá de un servicio o una obligación del Estado, pues la obligatoriedad que otorga la Ley 43 de 1990² a los contadores públicos en Colombia, en términos de la fe y la confianza públicas, no se traduce en un oportunismo laboral sino en un compromiso responsable con las organizaciones productivas, sociales y estatales.

Todas estas inquietudes por el sentido y carácter de lo público deben ser reconocidas a la luz de varios determinantes que posibilitan su existencia, asuntos que van más allá del Estado y su gobernanza. Tal preocupación rebasa las formas tradicionales sobre las cuales se enseña y se educa en las facultades y programas de Contaduría Pública de Colombia, puesto que aun en los discursos que se instalan en lo sustancial de la formación universitaria no se conceptualiza suficientemente lo que se considera como *público*, y ello constituye un aspecto de gran preocupación en el ejercicio educativo y formativo contable.

Lo que se espera entonces es que la formación de profesionales contables, a partir de elementos distintivos de carácter curricular, se destaque por la conceptualización y materialización de lo público, tanto en el ejercicio profesional como en la concepción del sujeto-ciudadano, ético, estético y socialmente responsable.

El discurso sobre lo público reviste una importancia significativa para el desarrollo de las comunidades humanas y académicas, pues está íntimamente ligado a los conceptos de Estado, ciudadanía y democracia (Uricoechea, 2001). Sin embargo, los programas de Contaduría Pública en Colombia no han abordado con suficiencia la discusión conceptual sobre el sentido de lo público en la formación contable universitaria,

² Ley que reglamenta el ejercicio contable en Colombia, además del Código de Ética de la profesión contable.



teniendo en cuenta que la profesión contable nombra el concepto como bastión de formación.

Ahora bien, es menester indagar por lo medular de este asunto, pues lo público no solo hace referencia a lo estatal y a lo común, y por tanto, podría preguntarse la comunidad académica sobre cuáles son los discursos sobre *lo público* que se instalan en los currículos y en las prácticas de formación contable universitaria en Colombia, y cuáles son las acepciones que existen sobre el concepto y que están implícitas en los planes de estudio de los programas de Contaduría Pública en Colombia.

Lo público a partir de una discusión teórico-conceptual

Adentrarse en la cuestión de lo público, en su importancia y sentido en la formación integral de los contadores públicos en Colombia, además de caracterizarlo, cobra especial interés porque permite retornar a la idea de lo público como algo polisémico y complejo, que no se agota en la rígida concepción que lo afina a una relación con el Estado o con lo ambiguo y abstracto que resulta ser lo “accesible y de interés para todos”.

De otro lado, incita a develar la casi nula y marginal presencia de lo público en la educación contable, toda vez que a la formación y educación contables se las vincula –de forma reducida– con las técnicas y procesos de registro de las empresas privadas o públicas, o, tímidamente, cuando se hace referencia a la fe pública, alusión por demás precaria al relacionarla con el aval o la firma de estados financieros; esta visión unidimensional no permite trascender a la esfera de lo público como ejercicio ciudadano o para resignificarla (Arendt, 2003).

De ahí la necesidad de pensar lo público y su incidencia en la educación contable, y a la vez construir alternativas de enseñabilidad para la formación de profesionales contables con un alto sentido de lo público, a partir de elementos curriculares, pedagógicos y didácticos que coadyuven a consolidar la profesión como generadora de confianza pública en Colombia.

Existe una tendencia dominante en los procesos de formación académica y profesional contable que antepone el hacer, la instrucción, el dato, el registro, la medición de la realidad en términos cuantitativos, el automatismo y la infalibilidad en el pensar ya predeterminado y controlado por la racionalidad productivista e instrumental, una suerte de colonialismo que Quijano (1992) plantea como susceptible de crítica:



La crítica del paradigma europeo de la racionalidad/modernidad es indispensable. Más aún, urgente. Pero es dudoso que el camino consista en la negación simple de todas sus categorías; en la disolución de la realidad en el discurso; en la pura negación de la idea y de la perspectiva de totalidad en el conocimiento. Lejos de esto, es necesario desprenderse de las vinculaciones de la racionalidad-modernidad con la colonialidad, en primer término, y en definitiva con todo poder no constituido en la decisión libre de gentes libres. Es la instrumentalización de la razón por el poder colonial, en primer lugar, lo que produjo paradigmas distorsionados de conocimiento y malogró las promesas liberadoras de la modernidad. La alternativa, en consecuencia, es clara: la destrucción de la colonialidad del poder mundial (p.437).

La educación contable debería ser un proceso integral de educación, vinculado con el pensar, la complejidad y la interdisciplinariedad formativa, que permita y potencie las intersubjetividades y propicie los escenarios de participación y acción en el ejercicio de la palabra compartida, donde la alteridad y la singularidad propias se eleven a los vínculos comunitarios y solidarios; una educación para la vida, la libertad y la transformación social (Rodríguez, Gallón y Llano, 2014).

En ese orden de ideas, se recalca la preponderancia de la formación pública en cuanto contribuye a fortalecer la relación indisoluble entre profesional contable y ciudadano, aquel que discurre sobre los asuntos sociales y políticos, que reconoce al otro como igual en su diferencia, que aporta a la construcción de espacios alternativos, plurales y divergentes, que identifica el potencial de la contabilidad como saber-hacer estratégico (Aktouf, 2016) e insiste sobre la inutilidad de los procesos hegemónicos.

Existe hoy la necesidad de comprender los fenómenos sociales y humanos a la luz de postulados y paradigmas heterodoxos que inviten a re-expresar aquellos elementos de la vida social y pública; pero, por el contrario, la crítica advierte una intencionalidad de eliminar las ataduras y constricciones y emancipar el método utilizado de forma conservadora en las ciencias sociales y humanas.

La teoría crítica, hace contrapeso a la racionalidad positiva, la cual influye en las lógicas de la sociedad y en sus sujetos, incluso sin que estos últimos sean conscientes de ello, lo que implica un esfuerzo superior para cambiar la base mental del imaginario colectivizado. Este esfuerzo sugiere, igualmente, el cambio de paradigmas positivos arraigados en



las concepciones comportamentales y políticas de las sociedades del mundo, las cuales adoptan los postulados coloniales en sus principios constitucionales, institucionales y democráticos.

Sin embargo, esta perspectiva emancipadora poco se aplica en la educación contable, heredera del pensamiento positivista, puesto que aún se siguen formando en las universidades contadores y contadoras técnicos, poco reflexivos y vinculados a los campos empresariales, no obstante, se reconocen valiosos esfuerzos que se han canalizado en los claustros universitarios con el fin de revertir dicha condición (Sarmiento y Muñoz, 2011).³

El otorgamiento de un mayor peso relativo a las matemáticas y la estadística en los planes de estudio de los programas de Contaduría Pública, ha producido en la formación de profesionales contables una relación con la cuantificación de los hechos sociales que lleva a pensar que la contabilidad es una ciencia formal, pues su aporte a la solución de problemas sociales no es tan evidente dentro del imaginario colectivo.⁴

No se puede ignorar que el pensamiento positivista enmarca la ciencia dentro de un estatuto científico configurado por un compendio de principios, leyes, corolarios y normas que delimitan el campo de acción y en muchos aspectos restringen la evolución del conocimiento. En este cuadro impera una gran cantidad de fronteras, que tienen límites hasta ahora infranqueables e inflexibles. Por tanto el conocimiento contable de hoy requiere de un viraje en el espacio cognitivo donde la unidad única y aislada no exista, sino que impere la unidad heterogénea, como lo expresa Najmanovich (2001) (Casal *et al.*, 2005, p.17).

La educación contable está en capacidad de abandonar los postulados cuantitativos, reduccionistas y coloniales sobre los cuales se sustenta, puesto que ello, entre otros asuntos que no son menester de este trabajo de investigación, ha reducido la disciplina contable a una expresión algebraica

³ Véase el texto de Héctor José Sarmiento y Sandra Muñoz, “Banderas en alto: una arqueología del proceso de nacionalización de la Contaduría Pública en Colombia”, en el cual se hace una recopilación interesante acerca del aporte que han realizado algunas agremiaciones en Colombia hacia la transformación de la formación, la profesión y la disciplina contables.

⁴ Es importante aclarar que la relación establecida obedece a un ejercicio empírico de las autoras de este trabajo de investigación, desde el punto de vista de la acción docente en la cátedra de Investigación Contable, en la cual se ha evidenciado la fuerte relación que entienden los estudiantes entre las matemáticas y la contabilidad, de tal manera que en la clasificación de las ciencias, se ubica a la contabilidad en las ciencias fácticas.



($A=P+NP$),⁵ en la que no tienen cabida las interpretaciones subjetivas y contextuales y se han reducido a simples mediciones financieras.

En este capítulo, resultado de investigación, se resalta significativamente la concepción de lo público, de las organizaciones públicas y de los componentes que tiene el Estado en términos de la relación de sus instituciones y de los sujetos que las componen. Por lo anterior se requiere entrar a precisar conceptualmente lo *público*, como eje catalizador de la discusión investigativa en este proceso.

Se dice entonces que lo público es el punto de encuentro que existe entre el Estado y sus organizaciones, tanto productivas como de la sociedad civil.

La apelación a lo público no se restringe a que los actores sociales, usualmente ausentes en los procesos de toma de decisiones, sean tenidos en cuenta y consultados. Lo que se busca es la reconfiguración de la participación, trascendiendo la mera aprobación o desaprobación de las iniciativas políticas provenientes del gobierno o la sociedad política (como ocurre en el caso del referendo, el plebiscito, etc.) y creando, en cambio, una relación en la que se diseñe entre todos la orientación de las políticas estatales. En Colombia, este tipo de reconstrucción de la participación de las OSC se ve claramente, entre otras instancias, en los Consejos Territoriales de Planeación, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Juntas Educativas municipales, departamentales y nacionales, el Plan Decenal de Educación, y el desarrollo de planes estratégicos para las ciudades, como es el caso de Bogotá 2000 (Bonamusa, Segura y Villar, 1996, pp.31-32).

Esta discusión se debe abordar desde diferentes puntos de vista, lo que insinúa una revisión amplia del concepto, además de un análisis desde la contabilidad, de tal manera que se puedan generar las alternativas enseñables pertinentes para el ejercicio de lo público. Para ahondar un poco más, se trae a colación lo planteado por la profesora Nora Rabotnikof:

La polis griega, en efecto, parecía articular estos tres sentidos de lo público. Por un lado la politeia suponía el tratamiento de los asuntos comunes por los ciudadanos libres, la participación activa en la construcción y defensa de la comunidad política. En el segundo sentido, la actividad pública, en contraste con la oscuridad

⁵ Hace referencia a que los activos de la empresa son iguales a la sumatoria de los pasivos y su patrimonio, a lo cual se le ha denominado Ecuación Contable Patrimonial.



del ámbito doméstico, se desarrolló a la luz del día y en presencia de otros (1993, pp.76-77).

Desde un punto de vista contable, se podría indicar que lo público es una forma de rediseñar la ética en la intervención de las organizaciones, a partir de un conocimiento profesional y con alto grado de responsabilidad ciudadana, pues la ética busca devolver la transparencia al ejercicio comercial revisado por los profesionales de la Contaduría Pública, y ello tiene una influencia directa en el sentido de la formación contable universitaria a través de las prácticas utilizadas para tal fin.

El presente capítulo propone encontrar en lo público una herramienta fundamental para el desarrollo de la práctica formativa universitaria, a partir de elementos enseñables y educables desde las teorías heterodoxas de la educación y la contabilidad.

La educación y la formación contables

*Lo peor que tiene la educación es lo que tiene de adecuación;
lo mejor que puede tener, es lo que tenga de conflicto.*

Estanislao Zuleta

Educación y formación, aunque estrechamente relacionados, conceptualmente aluden a significados, procesos y prácticas distintos. De este modo, y siguiendo al profesor Quiceno (2002), se logra identificar una distinción conceptual entre ambos:

La educación es un concepto que ha tenido una relación clara con la institución, sea ésta entendida como un hecho social, acciones o valores (Durkheim, 1976, p.64). La formación por su parte es un concepto íntimamente vinculado con el sujeto, el hombre y la subjetividad (Gadamer, 1993, p.38). La formación o formación profesional cuando nace es vinculada al trabajo, al saber sobre el trabajo y en general al saber. Saber ser, saber quién ser y saber, definen el campo de problemas de la educación, la formación y la profesión. ... Educar no puede pensarse sin una formación y sin un saber, es decir, que lo que se diferenciaba y separaba en el capitalismo clásico hoy tiende a integrarse, de tal modo que educar es una acción que lleva a educar el quién ser (sujeto) desde un campo de saber (una profesión) (pp.89-90).



El proceso formativo, principalmente, tiene una relación con lo subjetivo, es decir, es el sujeto quien configura unos esquemas de acción y pensamiento a partir de sus intereses, en otras palabras, la formación atañe a procesos de búsqueda en distintos escenarios de la experiencia vital, lo que lleva a pensar que no necesariamente se da en la universidad a través del desarrollo de una carrera o formación profesional, contrariando la idea de que es posible equiparar formación –en los términos que aquí se plantea– con formación profesional, pues ésta no logra acercarse de manera efectiva a la formación del individuo, sino que, más bien, está vinculada a dinámicas que responden a un modelo económico, político y social imperante, y además cumple con unos parámetros y exigencias estrechamente relacionados con la tendencia funcional de reproducir sujetos estandarizados para la producción y la división social del trabajo. En este sentido,

(...) la formación es un proceso de adquisición de la forma estética y de la forma ética de cada uno. Lo estético se produce cuando uno se interesa por su apariencia y la ética cuando se interesa por sus actos. (...) Si alguien lo forma a uno, entonces desaparece la formación porque ella es un acto libre, si a uno lo forman eso se llama dependencia, domesticación, instrucción. Lo estético y lo ético se producen al construir una forma, un estilo, unas maneras propias (Foucault citado en Quijano, 2007, p.4).

Ahora bien, la educación responde a modelos institucionales imperativos que tienden a mantener un orden de cosas dado en un contexto minado por la ideología neoliberal que propende por el pensamiento único, la mercantilización de los derechos, la cosificación del ser humano y la colonización de los saberes, en tanto que impone sus propias lógicas en desmedro de la diversidad, la pluralidad y las manifestaciones divergentes de cultura de los pueblos, a la vez que se inmiscuye en la esfera educativa para la producción de conocimientos parciales que poco tienen que ver con la solución de las necesidades sociales, y sí con el adiestramiento de sujetos que lejos están de establecer una relación dialógica, compleja y transformadora con su entorno social, político y cultural.

(...) el sistema educativo no puede estimarse como un mundo neutral y separado del orden capitalista, sino que siempre ha formado parte de él, cumpliendo funciones necesarias para su reproducción en campos tales como la calificación de la fuerza laboral, la formación de las élites, la transmisión y el reforzamiento de valores políticos y culturales inherentes a la dominación en muchos órdenes, y la



recepción, comunicación y producción de la ciencia, la técnica y las artes (Moncayo, 2011, p.2).

Por su parte, la contabilidad se ve fuertemente permeada por los paradigmas técnicos, empresariales y de mercado en sus contenidos y prácticas, en cuanto “ha sido entendida, en el imaginario general, como una disciplina empírica con una visión profesional instrumentalista e ingenua de la realidad, en tanto su quehacer parece favorecer el desarrollo de prácticas rutinarias, parametrales y esquemáticas” (Martínez, 2008, p.127), a lo cual el modelo educativo responde de manera efectiva enfatizando en el conocimiento técnico y de registro y soslayando la investigación y el carácter epistemológico, social e interdisciplinario de la contabilidad como saber en construcción y que no está dado o contenido en leyes y manuales.

Si la educación contable está al servicio de los intereses dominantes en espacios económicos, sociales, políticos y culturales, es claro que su estructura pedagógica atenta contra la emancipación del ser humano y su desarrollo crítico. Freire (2007) propone un modelo de ruptura que se direcciona a la transformación de la pedagogía tal y como ha sido sustentada. Un modelo en el que la educación rompe los cimientos dominadores y está llamada a recoger las expectativas, propuestas y problemáticas del pueblo. “La educación verdadera es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo” (p.7).

La acción educativa impuesta configura contenidos académicos mecanicistas que fluyen a través de las dinámicas de producción y cosifican al ser humano, instrumentalizan lo humano. Sin embargo, en los modelos educativos alternativos, como el planteado por Freire (2007), se entiende la práctica pedagógica como una herramienta para la liberación que cumple un papel fundamental en la emancipación social, teniendo en cuenta que no solo libera sino que puede oprimir, partiendo de la justificación del ser humano como un ser de adaptación al mundo y que su acción educativa, sus métodos y sus objetivos se adecuan a esa concepción.

El llamado es a entender que la práctica pedagógica es una práctica libertadora que se piensa sociedad, revolución cultural y todo un ejercicio desalienante que se incluye en escenarios políticos y económicos.

(...) el problema de la enseñanza no puede ser bien comprendido al no ser considerado como un problema económico y como un problema social. El error de muchos reformadores ha estado en su método abstractamente idealista, en su doctrina exclusivamente

pedagógica; sus proyectos han ignorado el íntimo engranaje que hay entre la economía y la enseñanza y han pretendido modificar ésta, sin conocer las leyes de aquella. Por ende, no han acertado a reformar nada sino en la medida que las menospreciadas, o simplemente ignoradas leyes económico-sociales, les han consentido (Mariátegui, 2007, p.142).

Habida cuenta de lo anterior, vale la pena repensar la educación contable y cuestionar sus postulados en un contexto, no ya de certezas, sino de ambigüedades e incertidumbres, a fin de que sea partícipe de procesos de transformación y se involucre, desde su saber y quehacer contables, en la solución de problemas en las organizaciones, pero que también sea agente que aporte a la dignificación del ser humano, al reconocimiento del otro y a la construcción de espacios y acciones democráticos y políticos.

Enseñabilidad y educabilidad: nuevas tendencias en la enseñanza y la investigación contables

Problematizar, como estudiantes y académicos, la educación y formación de profesionales de la Contaduría Pública es una gran responsabilidad que requiere una revisión epistemológica, política y ética, a partir de comprender el sentido de ser universitarios y la responsabilidad social que ello implica, máxime cuando se habla en términos de una profesión que genera confianza pública.

A pesar de que en algunos países del mundo la contabilidad⁶ es una profesión bastante joven, desde su aparición, como campo de conocimiento, ha generado reflexiones importantes para el desarrollo económico y administrativo de las organizaciones productivas, y elementos de tipo epistemológico y conceptual para el desarrollo de la disciplina y de los sujetos que la estudian.

Sin embargo, no se puede desconocer que la contabilidad ha sufrido un fenómeno de constreñimiento epistemológico, que consiste en una férrea reducción de su campo de conocimiento, limitado casi que exclusivamente al desarrollo de prácticas técnicas e instrumentales⁷ y aferradas, en su mayoría, únicamente a las lógicas empresariales. Igualmente,

⁶ Para contextualizar, en Colombia la Contaduría Pública, como profesión liberal, data de la década de 1950, cuando se abre la primera facultad en el país, por lo tanto se considera que respecto de otras disciplinas que en el mundo son bastante antiguas y reconocidas, en Colombia como en otros países de América Latina, apenas comienza a aflorar como campo del saber.

⁷ Véase la obra del profesor William Rojas Rojas (Colombia), quien ha abanderado la discusión al respecto.



(...) se han evidenciado falencias en cuanto a los métodos de enseñanza, ya que la contabilidad históricamente ha sido concebida más como una técnica que como una disciplina científica que comporta un cuerpo cognitivo, lo cual ha propiciado unas metodologías de enseñanza-aprendizaje poco interdisciplinarias y poco transformadoras de la realidad (Gómez, 2012, p.4).

En este punto es importante hacer claridad en que uno de los temas que más se discuten en los claustros universitarios, tanto en las aulas como por fuera de ellas, en eventos académicos, en las reuniones con los amigos, entre otros espacios, es precisamente el de la educación y, en particular, la educación contable (además por ser el tema de interés de las autoras de este escrito). Sin embargo, sigue siendo problematizadora la manera en que se enseña y se educa en la escuela, esa forma que se traslada a las particularidades de las disciplinas y deviene en la construcción de sujetos que, infortunadamente, no adquieren sentido sólo por el hecho de haber pasado por las aulas universitarias.⁸

En este punto tiene sentido preguntarse constantemente por nuevas alternativas para la enseñanza y la educación de profesionales de la Contaduría Pública, de tal manera que se aporte al mejoramiento de la educación y formación de contadores públicos con alto grado de excelencia académica y profesional, pues las prácticas sobre las cuales se teje la formación de sujetos en la actualidad, referidas al campo de la contabilidad, se quedan en el hacer como escenario predilecto para el desarrollo cognoscitivo y profesional con un alto sentido de lo público-político.

Enseñar y educar en contabilidad ya no basta, por el contrario, se necesita ir más allá, en el sentido de que quien enseña, quien educa y quienes reciben la acción de enseñar y de educar, deben propender por tener presente sobre quién recae la acción, quién es ese sujeto, para qué y por qué debe ejercerse la acción hacia ese sujeto, cuáles son las condiciones necesarias para que la acción se ejecute en óptimas condiciones de objetividad y subjetividad y por último, cuál es la realidad que se transforma durante el ejercicio de la acción. (...) Enseñabilidad y educabilidad, son procesos más que acciones que deben ejercerse en contabilidad, que deben pensarse y repensarse, de tal manera que posibiliten la transformación de los procesos educacionales que normalmente se desarrollan en los

⁸ Léase la obra del pedagogo brasileño Paulo Freire, quien adopta una postura crítica de la realidad social y le da sentido a partir de la inserción de prácticas pedagógicas en las aulas y por fuera de ellas.

claustros universitarios de Colombia y el mundo, en el entendido de que dicha transformación parte de la comprensión crítica del mundo y que refiere una revisión de las ópticas positivistas que invaden el ejercicio educativo (Gómez, 2012, p.6).

En este sentido, es necesario desde todos los puntos de vista posibles y no sólo en el campo de la contabilidad, sino en los claustros universitarios en general-, puesto que lo contable no se contiene exclusivamente en un sinnúmero de conocimientos técnicos reducidos al constructo normativo de turno, sino que debe propender por la construcción de sujetos que avancen en el desarrollo de un estatuto teórico, metodológico y conceptual de la contabilidad, que sirva a la sociedad para la solución de sus múltiples problemáticas.

Para el desarrollo de tal intención, es necesario utilizar métodos, técnicas e instrumentos de investigación que den cuenta de las diferentes miradas de la problemática y que no se enmarquen en la rigidez de la investigación tradicional, que ha sido instaurada en las lógicas de las ciencias sociales desde hace décadas y ha dificultado el acercamiento comprensivo y crítico a los diferentes objetos problemáticos de la sociedad (Galeano, 2011).

Lo anterior se dilucida puesto que en la contabilidad –por lo menos en Colombia– la investigación ha sido un evento bastante nuevo,⁹ ya que la tradición contable que llega a las aulas universitarias es aquella emanada de las prácticas anglosajonas que se instalan en América Latina. Por otro lado, la diversificación y el avance que han tenido las ciencias sociales y humanas en materia de investigación constituyen elementos de análisis para el quehacer contable, el cual debe reconfigurarse desde el punto de vista académico e investigativo.

A partir del anterior planteamiento, vale la pena subrayar que este escrito de investigación se cimenta en un paradigma de investigación sociocrítico,¹⁰ un diseño de investigación cualitativo, la utilización del método hermenéutico–dialéctico y unas fuentes de investigación de

⁹ Para ampliar la referenciación y darle mayor relevancia a la anotación, véase el texto ya referenciado de Héctor José Sarmiento Ramírez y Sandra Milena Muñoz, quienes realizan una breve arqueología de lo que ha sido la investigación, la teoría y la organización gremial en Contaduría Pública en Colombia a partir de su aparición como profesión universitaria.

¹⁰ Cabe resaltar que el modelo pedagógico que rige la labor de enseñanza-aprendizaje del Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria (Medellín-Colombia), que aporta a la formación de profesionales de la Contaduría Pública, es sociocrítico, lo cual es de vital importancia para el ejercicio investigativo que se preocupa por las formas de enseñar y educar en contabilidad, puesto que se problematiza sobre las mismas líneas de acción.



tipo primario y secundario con unas unidades de análisis basadas en la intencionalidad o juicio del investigador. La técnica utilizada para el acceso a fuentes primarias es la entrevista semiestructurada, y el instrumento reviste la forma de cuestionario.

En tal sentido, lo que se deja entrever en este capítulo es la necesidad inminente de generar reflexiones en torno a la educación contable, pero de igual manera frente a las nuevas tendencias en la enseñanza y la investigación contables que involucren lo público como eje central, a lo cual convoca este espacio académico.

Elementos conceptuales

Quienes han trabajado de algún modo las ciencias sociales, o por lo menos han tenido relación interdisciplinaria con ellas, reconocen que las teorías que de ellas se desprenden condicionan el proceder de la sociedad, y entienden la educación como una herramienta fundamental para ese propósito. Ahora bien, si se plantea desde el punto de vista crítico, la educación como proceso social que moldea a los sujetos en pro de la construcción de una sociedad determinada, que cumple con unos fines económicos, sociales y políticos, establecidos igualmente por las élites, responde como dispositivo de control social¹¹ que determina los presupuestos epistemológicos que subyacen en los conceptos de aprender, enseñar y educar.

Algunos docentes destacados, tanto en Colombia como en el exterior, reconocen que desde el punto de vista crítico podrían entrecerse otras dinámicas pedagógicas y didácticas, que posibiliten un mejoramiento en la construcción de sujetos con sentido y capacidad de pensar y repensar la sociedad en la que viven, y además generar alternativas de solución para sus diversas problemáticas.

En tal sentido, los profesores Rómulo Gallego y Royman Pérez, de la Universidad Pedagógica Nacional, han replanteado conceptual y metodológicamente el sentido de enseñar y educar desde la perspectiva universitaria, y el interés del trabajo de investigación que alberga este escrito es precisamente revisar tales presupuestos desde el punto de vista de la contabilidad.

¹¹ Para contextualizar, remitirse al texto de Michael Foucault *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, en el que el autor refiere suficientemente el concepto de control social durante las diferentes etapas de la vida social, por lo tanto es un aporte al discurso aquí planteado.



Desde esta perspectiva, enseñar corresponde a una acción que, en la concepción durkheimiana,¹² se desarrolla verticalmente, es decir que quienes pueden enseñar son aquellos que han ganado experiencia a lo largo de los años y por tanto pueden transmitir ese conocimiento a quienes no están en ese nivel de posibilidades. “La actividad de enseñar es afectada por las concepciones de aprendizaje, de alumno y alumna, de profesor y profesora, por las intencionalidades curriculares y por los compromisos epistemológicos mismos de los profesores” (Gallego y Pérez, s. f.).

Del mismo modo, y de tal forma que pueda explicitarse aún más el concepto, Flórez indica que,

No habrá enseñanza verdaderamente formativa si el profesor experto en una disciplina no se ocupa y reflexiona al menos intuitivamente sobre qué se propone con su enseñanza, cómo es que sus alumnos crecen y avanzan en su formación, cuáles serán las reglas que presidirán su relación con los alumnos, cuáles experiencias y contenidos son más jalonadores e importantes para su desarrollo y con qué técnicas es mejor enseñar cada contenido según su especificidad (Flórez, 1999, p.35).

Es decir, el asunto de enseñar puede quedarse corto para el quehacer universitario, puesto que no puede enseñarse de la misma forma para todos los campos del conocimiento científico que confluyen en los claustros universitarios y de pensamiento, de tal manera que se deben generar otras dinámicas que coadyuven a la transformación de la formación lineal, poco interdisciplinaria y poco transformadora de la realidad. “A partir de ello, y retomando lo planteado por los profesores Gallego y Pérez, el concepto de enseñar, debe constituirse de forma más amplia, es decir, reforzar su misión y generar posibilidades de cambio estructural desde el punto de vista de la *enseñabilidad*” (Gómez, 2012, p.16).

La *enseñabilidad*, concepto que parte desde preceptos críticos y problematizadores de la realidad concreta de la enseñanza de las disciplinas, se cimenta en el empoderamiento de profesores y profesoras comprometidos con un proyecto epistemológico, pedagógico y didáctico de carácter investigativo y teóricamente fundamentado (Gallego y Pérez, s. f.).

La enseñabilidad es una característica derivada del estatuto epistemológico de cada ciencia o disciplina referida a sus rasgos

¹² Ampliar el concepto en el texto de Émile Durkheim, *Educación y Sociología*, en el cual se plantean aspectos relevantes para el análisis conceptual de este acápite.

de racionalidad y de sintaxis, de contenido teórico y experiencial, que distingue el abordaje de sus problemas y condiciona específicamente la manera como cada disciplina puede o debe enseñarse (Flórez, 1995). La enseñabilidad responde a la pregunta ¿por qué las matemáticas requieren enseñarse de manera diferente a la historia? (Flórez, 1999, p.34).

Entonces, podría plantearse que la enseñabilidad es la forma a partir de la cual un saber específico se enseña con una clara intencionalidad de formación, teniendo en cuenta las características de cada campo del conocimiento, y además contempla categorías como el que enseña, el que es enseñado, las posturas políticas que contienen tal ejercicio y, por supuesto, las condiciones requeridas para que ello pueda ocurrir en un momento y contexto determinados.

Ahora bien, las condiciones anteriores requieren ser explicadas a la luz de quienes han trabajado suficientemente el concepto –desde el punto de vista de la educación universitaria en general–. Según Flórez (1999), las condiciones necesarias son: la comunicación entre los sujetos que hacen parte del ejercicio disciplinal, las características del rigor disciplinal, su racionalidad, su lógica interna, sus grados y niveles de epistemologización, su lenguaje empírico, y todos aquellos condicionantes que se ejercen sobre las disciplinas concretas que pueden ser enseñables.

De acuerdo con lo anterior, es necesario que los actores contables realicen análisis críticos que den cuenta de la relevancia que tendría para la formación de profesionales de la Contaduría Pública desde un sentido de lo público la aplicación concienzuda de la enseñabilidad, puesto que ello determinaría un estatuto epistemológico propio que aclare la pertinencia de la contabilidad como disciplina social con aplicación a la solución de los problemas fundamentales de la sociedad.

De otro lado, y teniendo en cuenta la necesidad de problematizar el proceso de formación universitaria, se debe precisar que a partir tanto de las formas de enseñanza como de las formas educativas sobre las cuales se forman estudiantes de Contaduría Pública, se caracteriza otro de los conceptos que se han propuesto como nuevas tendencias de investigación en contabilidad, y es precisamente la educabilidad.

En este sentido, y a partir de lo planteado por los profesores Gallego y Pérez (*s. f.*), se afirma:

(...) la educabilidad, más allá de la acción de educar, es el reconocimiento del otro y que el educar sea un acompañamiento de quien se educa para que ingrese desde una reflexión propia, por sí mismo y de una forma crítica, al orden que se le ofrece como posibilidad de realización de su proyecto ético de vida, de tal manera que esa decisión obedezca a una elaboración crítica de sentidos, de significados, de formas de significar y de actuar vía aprendizaje-enseñanza (Gómez, 2012, p.18).

Igualmente, existen otras posibilidades de comprender el concepto desde el punto de vista crítico:

(...) el tema de la educabilidad no puede homologarse ligeramente al de la capacidad de aprender. En la tradición filosófica y pedagógica, remite fuertemente a calificar un atributo específico de lo humano, define un rasgo de humanidad o de posibilidades de humanización (Baquero, 2006, p.6).

Y es precisamente la posibilidad de humanizar al sujeto lo que propone vislumbrar otros horizontes de formación para los contables, puesto que los contables se han despreocupado –si se permite el término– por asuntos que cultivan el ser desde todos los puntos posibles y no posibles, a causa de la necesidad técnico-instrumental que imprime el mercado. La educabilidad, entonces,

(...) significa, la cualidad específicamente humana o el conjunto de disposiciones o capacidades del estudiante, básicamente su plasticidad y su ductilidad, que le permiten recibir influjos y generar reacciones ante éstos, con lo cual elabora nuevas estructuras espirituales, en aras de la personalización y la socialización (Echeverri, 2004, p.114).

Es importante aclarar que no se quiere dar a entender que las universidades, y más específicamente los programas de Contaduría Pública, están formando a los futuros contables alejados del sentido humano, puesto que se ha evidenciado el esfuerzo de los programas por modificar sus planes de estudio¹³ en pro de una formación más interdisciplinaria, sin embargo, aún se quedan en la satisfacción de las necesidades empresariales que, en últimas, demarcan los perfiles de formación profesional hasta hoy.

¹³ Se quiere hacer especial énfasis que en Colombia, los programas de Contaduría Pública se han modificado y han ampliado sus posibilidades de formación, desde incluir asignaturas como teoría, investigación, humanidades, lo cual ha constituido un hito importante en la formación contable, si se tienen en cuenta que ésta ha sido concebida desde una perspectiva bastante técnica.



Desde la perspectiva de la educación contable, la educabilidad pretende mejorar las prácticas educativas utilizadas en la formación contable por los docentes y demás interventores en el proceso, en aras de aportar mucho más a la sociedad en la cual se ejerce. Lo que se plantea entonces es concientizar a los responsables de los programas de Contaduría Pública acerca de la importancia que acarrea el ejercicio de enseñar y educar de acuerdo con sus características, sus necesidades y sus sujetos, teniendo en cuenta el campo, la esfera pública y la posibilidad de acción política.

El sentido de lo público en la formación contable: razones e incertidumbres

Profundizar en la cuestión de lo público, en su importancia y sentido en la formación integral de los contadores públicos en Colombia, cobra especial interés porque permite retornar a la idea de lo público como algo polisémico y complejo que no se agota en la rígida concepción que lo afina a una relación con el Estado, o con lo ambiguo y abstracto que resulta ser lo público como algo accesible y de interés para todos. En este sentido, son los y las contadoras quienes hoy deben propiciar los elementos para el análisis en su el ejercicio profesional sobre el tema. Tal y como lo señala Jairo Bautista:

Para la contabilidad, lo público siempre se ha constituido como un campo de obligatoria referencia, es más, podría afirmarse que lo público es el campo natural de la contabilidad, porque la legitimidad del saber contable (a diferencia del saber económico, o el sociológico) necesita de una validación en lo público, conceptos como la Fe Pública son en esencia las manifestaciones de la naturaleza pública de la contabilidad (2005, p.1).

De otro lado, invita a develar la casi nula y marginal presencia de lo público en la educación contable: en relación con las técnicas y procesos de registro para llevar los movimientos económicos de lo que tiene que ver con las arcas del Estado o, tímidamente, cuando se hace referencia a la fe pública, alusión por demás precaria, al referirla al aval o firma de estados financieros, certificado de ingresos, etc. Se trata de una visión unidimensional que no permite trascender a la esfera de lo público como un asunto que es directo e incide en el ejercicio ético de la profesión, en la formación de sujetos ubicados en el espacio-tiempo de la fragmentación de los vínculos colectivos y los proyectos comunes, del derrumbamiento de las fuerzas sociales conscientes y de la victoria de la masa anacrónica que iza la bandera del individualismo y la indiferencia, sujetos que se rehúsan a aceptar el estado de cosas y tienen la consciencia y la voluntad



de agenciar acciones sociales y mecanismos de participación en pro de fortalecer la democracia y cambiar las condiciones de vida existentes. Profundizar en lo público, finalmente, conduce a hacer claridad alrededor de propuestas metodológicas, curriculares y didácticas diferentes a las que se tienen, que potencien los procesos formativos de profesionales con un alto sentido de lo público.

A pesar de ello, los análisis sobre la idea de “lo público” que subyace en la contabilidad son escasos en nuestro medio y en ellos, no se han analizado cuáles son las implicaciones de la idea de lo público en el desarrollo conceptual y regulatorio de la contabilidad (Bautista, 2009, p.209).

Si bien académicos e investigadores han pensado la educación y la formación contables desde diversas posiciones y han abarcado grandes ejes problemáticos, que aún persisten en el estado actual de la educación contable, no ha sido en ella tan amplio el trato de lo público, es decir, la academia no se ha dado espacio para pensar a qué alude lo público, por qué y para qué, cómo se construye, de dónde viene, para dónde va, a qué intereses responde, qué tiene que ver con la consolidación de la democracia y la teoría y la praxis políticas, cómo incide en la esfera pública el contador público en su ejercicio profesional, cómo se manifiesta lo público o qué características reviste en el Estado moderno y en el modelo neoliberal, de qué manera se inserta la contabilidad, en tanto lenguaje de poder y agente de realidades, valores e instituciones, en el dominio de lo público y cómo lo puede resignificar.

En ese orden de ideas, se recalca la preponderancia de la formación pública en la medida en que contribuye a fortalecer la relación indisoluble entre el profesional contable y el ciudadano que participa en la *polis*, un ciudadano que discurre sobre los asuntos sociales y políticos tomando abiertamente una posición, reconoce al otro como igual en su diferencia, contribuye a construir espacios alternativos, plurales y divergentes donde se camina la palabra y se recrean imágenes histórico-culturales en las que se identifican como sujetos espacio-temporales, a la vez que la argumentación y el criticismo se anteponen a los instrumentos mediáticos de poder, generando una oposición materializada en hechos y mecanismos de acción social transformadora.

De cara a este panorama, repensar el papel del *ser* compromete un análisis que recoja las apreciaciones propias del sentir humanístico, las acepciones que gestan propuestas desde los modelos extracurriculares



formativos para entender la conceptualización de lo público, o profundizar en ella, y potenciar el aula de clase como esfera pública dentro de la academia y su incidencia en la formación contable.

Por una suerte de tendencia dominante en los procesos de formación académica y profesional contable, el hacer, la instrucción, el dato, el registro, la medición de la realidad en términos cuantitativos, el automatismo y la infalibilidad de un pensar ya predeterminado y controlado por la racionalidad productivista e instrumental, se anteponen a lo que debería ser un proceso integral de educación, vinculado con el pensar, la complejidad e interdisciplinariedad que alimenten y controviertan la disciplina contable, un proceso que permita y potencie las intersubjetividades y que a la vez propicie los escenarios de participación y acción en el ejercicio de la palabra compartida, donde la alteridad y la singularidad propias se eleven a los vínculos comunitarios y solidarios.

En la misma vía, esa reconstrucción y reconocimiento del ser decantan en el entendido de la figura de ciudadano que

(...) sitúa su accionar en el campo de la emancipación; es decir, lo sitúa frente a la alternativa de construir poder sin violencia, pues para ella el poder es “aquella realidad donde palabra y acto no se han separado, donde las palabras no están vacías y los hechos no son brutales, donde las palabras no se usan para velar intenciones sino para descubrir realidades y los actos no se usan para violar y destruir sino para establecer nuevas realidades” (Arendt citado por Uribe, 2001, p.178).

El ciudadano como actor político se sitúa en el espacio donde la *lexis* (palabra) y la *praxis* (práctica) constituyen el eje de construcción de realidades e identidades en las que la comunidad se reconoce y participa haciendo uso de la razón y de la conciencia de sí misma como conjunto de seres libres que buscan recrear escenarios para encontrarse y co-construir alternativas de vida.

De cara a ese reconocimiento del ciudadano desde su ejercicio en sociedad, se resaltan coyunturas que han de convocar la formación de sujeto para (re)construir al ser y potenciar su accionar dentro de de la esfera pública que, en últimas, terminará reconociéndolo como individuo sin limitaciones que hace su aparición para expresar e intercambiar abiertamente sus palabras.



(...) la ciudadanía es una lucha y una conquista (no se nace ciudadano, se hace ciudadano) que exige compromiso, claridad política, coherencia y decisión, producto de procesos educativos democráticos, en cuya base debe estar la libertad, la igualdad y la tolerancia; dicho de otro modo: reconocerse como miembros de una sociedad es reconocerse como ciudadanos (Jaramillo, 2008, p.29).

En este punto, la esfera pública adquiere sentido en la medida en que *el ciudadano* compromete su participación en el horizonte público y se ha reconocido a sí mismo como elemento base en la transformación social.

(...) “la esfera pública” (...) Es el espacio en el que los ciudadanos deliberan sobre sus problemas comunes, por lo tanto, un espacio institucional de interacción discursiva. Este espacio es conceptualmente distinto al Estado; es el lugar para la producción y circulación de discursos que, en principio, pueden ser críticos frente al Estado. La esfera pública en el sentido habermasiano es también conceptualmente distinta de la economía oficial; no es un espacio para las relaciones de mercado sino más bien para las relaciones discursivas, es un foro para debatir y deliberar más que para comprar y vender (Fraser citado por De Zubiría, 2006, p.20).

La educación establecida, más que una imposición, ha representado el suicidio aletargado de la sociedad, el derrumbamiento del reconocimiento del ser como sujeto transformador, el desgaste de la academia y la tergiversación de los sentires e intereses primeros de la universidad como epicentro de la universalidad.

Por la carencia de una educación como práctica de la libertad que enuncia Paulo Freire, porque el modelo de educación actual no enseña ni permite pensar como dice Estanislao Zuleta, o porque definitivamente necesitamos auténticamente una educación para la vida como advierte José Ortega y Gasset (Arias, 2013, p.5).

Potenciar el aula como manifestación de la esfera pública en la academia requiere un análisis más sustancial, un compromiso expreso de las partes para empoderarse de lo público como elemento que suscite la formación política de los y las contadores públicos en este caso puntual.

Bajo la esfera de lo público entendemos en principio un campo de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública. Todos los ciudadanos tienen –en lo fundamental–, libre acceso a él. Una parte de la esfera de lo público se constituye en cada



discusión de particularidades que se reúnen en público. En este caso, ellos no se relacionan ni como hombres de negocios o en el ejercicio de sus profesiones, cuyos asuntos particulares les motivarían a hacerlo, ni como compañeros con obligaciones estatutarias de obediencia, bajo disposiciones legales de la burocracia estatal. Como concurrencia, los ciudadanos se relacionan voluntariamente bajo la garantía de que pueden unirse para expresar y publicar libremente opiniones, que tengan que ver con asuntos relativos al interés general (Habermas, 1973, p.123).

El aula, significaría en el escenario académico, la configuración de esa esfera pública que, de acuerdo con Habermas, representa un punto álgido de participación de quienes hoy se forman en las universidades. El aula como espacio emancipador y liberador que promulgue una educación crítica y empodere a los y las estudiantes de esa esfera donde no existen limitaciones, sólo se construye.

En esa medida, el reconocimiento del ciudadano en acción deberá comprometer una labor adicional. El debate y la discusión son ahora herramientas que deberá tener en cuenta esa esfera de lo público en la academia, el aula, ya que su importancia se hace expresa en los procesos de formación y educación, puntualmente contables. El aula recreada como esfera de lo público potencia la formación de ciudadanos: sujetos críticos, autónomos, con sentido de lo humano y lo social, éticos y dueños de sí mismos.

Estas herramientas fortalecerán la decantación de ciertas nociones (difusas y vagas) que se han forjado al interior de los acercamientos académicos en cuanto al sentido de lo público en la Contaduría Pública.

Inicialmente hay que señalar que en la disciplina contable, y aún más en la profesión ha existido una especie de convención alrededor de lo público: toda información contable sirve per se al interés público, y ese interés público es el interés de toda la sociedad ... Una primera línea de indagación sobre lo público y la contabilidad gira precisamente en torno a la pregunta sobre el interés público que subyace a la organización profesional de la contabilidad a nivel global (Bautista, 2005, p.9).

El panorama no es menos alentador para los y las contables. Por eso es manifiesta la necesidad de potenciar las aulas como escenarios emancipadores, toda vez que en ella se sustentan las propuestas

pedagógicas alternativas de cara a la formación pública y política de los programas de Contaduría Pública del país.

Conclusiones

Es de reconocer que el concepto y el discurso de lo público no pueden agotarse, por lo menos su discusión, en una investigación, y mucho menos en un escrito resultado de tal proceso, pues la discusión conceptual reviste un proceso mucho más amplio y de mayor envergadura. En el mismo sentido, la comunidad contable, aun cuando el ejercicio profesional debería proyectarse con un alto sentido de lo público, no logra hacer una coherente diferenciación del concepto, más allá de la fe pública.

El tratamiento de lo público en la formación contable se ha relacionado, en la mayoría de los casos, con asignaturas dentro de los planes curriculares de los programas académicos que hacen referencia a cómo llevar la contabilidad en el sector oficial, otra vez haciendo alusión al concepto de la fe pública en el ejercicio profesional, asunto importante pero insuficiente, que se vincula exclusivamente con la firma que certifica la veracidad de la información financiera y contable de los entes económicos.

El contador público no puede soslayar el compromiso y la responsabilidad que acarrea su profesión (Rodríguez, Gallón y Llano, 2014), pues la responsabilidad de generar más que fe, confianza pública en los inversores, acreedores, proveedores, ciudadanos del común y el Estado, implica un conocimiento técnico, pero además ético de qué significa el sentido de lo público para el ejercicio profesional contable en Colombia, y en general para toda América Latina, y ello parte, indudablemente, de los procesos de formación y educación contables en los programas universitarios.



Referencias

- Aktouf, O. (2016). La contabilidad como saber-hacer estratégico. De la contabilidad de caja en la auditoría hasta la responsabilidad social de las empresas. *En-Contexto*, 4(5), 51-82.
- Arendt, H. (2003). *La condición humana*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Bonamusa, M., Segura, R. y Villar, R. (1996). La sociedad civil y la redefinición de lo público. *Colombia Internacional*, (34), 26-33.
- Casal, R., Vilorio, N., y Zaá, J. (2005). Las fronteras de la corporalidad como rasgo epistemológico de la ciencia contable. *Actualidad Contable FACES*, 8(11), 15-19. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/257/25701103.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 43 del 13 de diciembre de 1990, por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Freire, P. (2007). *La educación como práctica de la libertad*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores.
- Gómez, Y., Gallón, N. y Rodríguez, M. (2017). El sentido de lo público en la formación contable en Colombia. *Revista Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas*, 7(2), 138-143. Recuperado de <https://www.udla.edu.co/revistas/index.php/faccea/article/view/725/763>
- Mariátegui, J. (2007). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Caracas, Venezuela: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Martínez, G. (2008). La resignificación de los contextos del conocimiento: a propósito del plan de formación contable. En D. Ariza (director), *Perspectivas críticas de la contabilidad. "Reflexiones y críticas contables alternas al pensamiento único"* (pp. 127-143). Bogotá, Colombia: Centro Colombiano de Investigaciones Contables Regional Cundinamarca - Universidad Nacional de Colombia.



- Moncayo, M. (2011). Defendamos la universidad como espacio crítico y común. *Revista Izquierda*, (11), 4-19. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/7387/1/victormanuelmoncayo.20111.pdf>
- Quiceno, H. (2002). Educación y formación profesional. *Cuadernos de Administración*, (28), 89-117.
- Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú indígena*, 13(29), 11-20.
- Quijano, O. (2007). En mi juventud interrumpí mi formación para estudiar Contaduría Pública. A propósito de la deformación contable. *Lúmina*, (07), 27-51.
- Rabotnikof, N. (1993). Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista internacional de filosofía política*, (2), 75-98.
- Rodríguez, M., Gallón, N. y Llano, J. (2014). Lo público en la Contaduría Pública. Sentidos y razones en la formación contable. *En-Contexto*, (2), 181-196.
- Sarmiento, H. y Muñoz, S. (2011). *Banderas en alto. Una arqueología del proceso de nacionalización de la Contaduría Pública en Colombia*. Medellín, Colombia: Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid.
- Uricoechea, F. (2001). Lo público: Historia y estructura. *Revista Trans*, (1), 42-54.



Para referenciar este capítulo:

Gómez, Y., Gallón, N. y Rodríguez, M. (2018). El sentido de lo público en la formación del contador público en Colombia. Elementos distintivos de la formación contable en el Tecnológico de Antioquia. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 372-397). Colombia: Publicar-T.





María Alejandra Rodríguez Triana

Contadora Pública del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, estudiante de Sociología de la Universidad de Antioquia – Colombia. Nacida en la ciudad de Bogotá en 1992. Docente universitaria, Directora Editorial de *Ágora Revista Virtual de Estudiantes* e integrante de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia desde hace cinco años. Desde el año 2013 he trabajado en diversos procesos investigativos en ciencias económicas y sociales en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Universidad de San Buenaventura y Tecnológico de Antioquia, con abordajes temáticos que van desde la pregunta por lo público en la Contaduría Pública, discusiones profesionales contables en clave de las teorías de género, el rol de la contabilidad en la economía alternativa y solidaria, así como también, en el desarrollo conceptual y teórico de la contabilidad popular y sus expresiones organizativas.
maria.rtriana@gmail.com



Natalia Gallón Vargas

Contadora Pública del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Estudiante de la Maestría en Contabilidad Financiera y de Gestión de la Universidad de Antioquia – Colombia. Docente e integrante de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia.
nataliagv6@gmail.com



Yuliana Gómez Zapata

Contadora Pública y MSc. en Ciencias Contables de la Universidad de Antioquia – Colombia, Candidata a Doctora en Humanidades y Artes con mención en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Rosario – Argentina. Profesora asistente vinculada a la planta, Directora del Grupo de Investigación Observatorio Público y Directora Editorial de la Revista *En-Contexto* de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia.
ygomezza@tdea.edu.co



Contabilidad Popular. Una propuesta para resignificar las prácticas contables en las organizaciones

(...) la praxis económica de la colaboración solidaria se concibe como mediación para ampliar el ejercicio de la libertad de los que participan en las redes, del mismo modo que la praxis política y cultural, ya que la finalidad de la vida humana no es la política o la economía en particular, sino la realización ética del libre bien-vivir personal y colectivo, que supone la garantía de las mediaciones mencionadas.

Euclides André Mance

Introducción

Alternativas económicas, sociales y políticas que se vienen desarrollando en algunas partes del mundo llaman la atención por su carácter desafiante de la realidad mimetizada por el capitalismo. La economía solidaria y alternativa es una de ellas, y se propone en contraposición a los postulados de la economía clásica y neoclásica cuyos enfoques residen en la escasez de recursos y en la acumulación infinita, respectivamente. Pero no solo es una apuesta económica, es también una apuesta social y política, puesto que reconfigura las relaciones verticales, utilitarias y cosificadas, así como la exaltación de la individualidad autorreferencial en construcción de subjetividades e intersubjetividades, donde lo solidario y lo comunitario determinan nuevos sentidos de identidad y de relación con la realidad.

Este texto reflexiona sobre los procesos de investigación desarrollados en el marco de una experiencia de trabajo académico desde las economías solidarias y alternativas en la ciudad de Medellín – Colombia, a partir

de la puesta en tensión de relaciones existentes entre la contabilidad y las organizaciones que hacen parte de estos sectores, pues la práctica contable debe ser diferenciada en función del tipo de organización y el contexto en el que se desarrolla. La inquietud por la contabilidad popular parte de la experiencia de trabajo investigativo con metodologías de círculos solidarios locales, las cuales se plantean dentro del enfoque de la economía solidaria y alternativa, tomando como referentes la propuesta de microcréditos desarrollada en Bangladesh por el Nobel de Paz Muhammad Yunus, y la banca comunitaria del economista estadounidense John Hatch. El valor que tienen estas metodologías de trabajo colaborativo es que les otorgan a quienes participan, capital social como generador de empoderamiento, capacidad de ahorro y de reinversión, acciones benéficas con reparto equitativo, capacidad de gestión financiera y potencialidad en la resignificación de realidades contextualizadas, lo cual posibilita que las personas tengan mayores oportunidades para el desarrollo de sus pequeños negocios promovidos por cuenta propia, acceso a créditos, mejoramiento de sus finanzas personales y familiares y, en general, acceso a mejores condiciones y oportunidades para generar por sí mismos una forma de vivir dignamente, pues, como diría Faieta (2015, p.1), “hace falta invertir en las capacidades y activos de los pobres y vulnerables – tareas que toman años, y en muchos casos, toda una generación”.

Hoy, quienes hacen parte de los círculos solidarios ya cuentan, como parte de su constante adaptación según las necesidades que presenta este programa, con un seguro mutual, un plan de ahorro y el fortalecimiento de metodologías basadas en la educación popular que contribuyen con la cohesión social. A largo plazo, el programa ha sido visualizado como un escenario para fortalecer la construcción de sujetos políticos que contribuyen a que se genere un cambio social.

Esta experiencia ha definido las potencialidades que tiene la contabilidad como área de conocimiento para fortalecer las organizaciones productivas y sus acciones en pro de la disminución de la pobreza, la dignificación de las personas y la reconstrucción del tejido social. No obstante, es importante aclarar que, si bien la experiencia se afianza en una metodología en particular, este texto recrea las posibilidades que se tienen desde la contabilidad crítica para reconocer los contextos y entornos en los cuales se desarrollan las organizaciones.

En este sentido, la categoría de contabilidad popular propuesta por algunas organizaciones que trabajan la economía solidaria bajo la metodología de círculos solidarios en la ciudad de Medellín, se plantea aquí de manera tímida, pero se quiere evidenciar la importancia de



abordar la contabilidad a partir de realidades que empiezan a emerger y que, por tal motivo, la contabilidad debe participar en esa construcción desde la pertinencia y con su acervo teórico, ontológico, metodológico, técnico y tecnológico propuesto por la corriente heterodoxa. De ahí que la conjugación entre teoría y práctica es vital para intervenir y resignificar estas realidades, así como las interrelaciones con otros campos del saber potencian el conocimiento y la transformación de la realidad.

La necesidad de resignificar realidades

Existe un desfase entre la realidad y la teoría a causa de la complejidad, la rapidez y la imprevisibilidad con la que se presenta la realidad, y la lentitud con la que se construye la teoría sobre la realidad. El tiempo de la realidad no es el mismo de la teoría, de ahí que aquella se vuelva hiper-real y se autoteorice, es decir, la teoría no es capaz de dar cuenta de lo que ocurre y no logra diferenciarse de la realidad. Así, entonces, se construyen conceptos que, se cree, corresponden a la realidad, pero el desajuste conduce a crear significados falsos sobre realidades inventadas (Santos, 2012; Zemelman, 2005).

La teorización de la realidad es limitada, puesto que los conceptos y sentidos que se construyen sobre los fenómenos de la realidad concreta pueden no tener correspondencia y pertinencia socio-histórica y pueden responder a imposiciones de verdades únicas y universales, ignorando los contextos, otras formas de conocer y otros saberes, de manera que “estamos organizando no sólo el pensamiento, sino el conocimiento dentro de marcos que no son los propios de esa realidad” (Zemelman, 2005, p.64). Por lo tanto, es necesario resignificar y poner en cuestión las categorías que nombran y significan la realidad a la luz de las dinámicas, mutaciones y contradicciones de los hechos concretos que emergen de procesos históricos y que, por tanto, son susceptibles de transformarse a través del pensamiento y de la praxis.

Categorías como capitalismo, crecimiento, progreso, desarrollo, occidente se imponen como verdades universales en todos los contextos y sin cuestionamientos; se convierten en un discurso que crea una realidad determinada y obnubila otras posibilidades de encararla y de actuar sobre ella. Según Heller (citada en Zemelman, 1994), la imposibilidad de conferir otro sentido al discurso dominante es lo que se denomina bloqueo histórico que, más allá de imponer un sentido de la realidad, oculta realidades. El ocultamiento de realidades consiste en resaltar que solo hay una realidad posible, en esa medida no hay movimientos del pensamiento, del conocimiento y de la acción que vayan más allá de estos

márgenes y termina por ser aceptada como única. Las determinaciones y las inercias tanto mentales como de acción cosifican y banalizan la realidad, en ese sentido, los esfuerzos por resignificar las categorías que se presentan como naturales son coartados y puestos en función de los intereses y propósitos de esa realidad.

Desde la lógica que nos rige, la realidad parece haber encontrado su utopía, de manera que carece de sentido cualquier esfuerzo imaginativo que la cuestione. Todo esfuerzo de creación ha de estar, por lo tanto, calcado por esa forma ya alcanzada por la historia actual, que desplaza todos los intentos por interpretarla en una dirección opuesta (Zemelman, 1995, p.45).

El desfase entre teoría y realidad, el cual no es malo *per se*, conduce a la necesidad de resignificar constantemente las categorías, pues estas no son diáfanos ni su relación con la realidad hace parte de una verdad inmutable de certezas. El distanciamiento con las categorías permite ampliar los márgenes desde donde se mira; da lugar al asombro, a lo inédito, a lo desconocido; significa la apertura a sentidos plurales y a campos potenciales de construcciones posibles (Zemelman, 2002).

De ahí que asumir una postura crítica y un compromiso con la realidad sociohistórica exige una correlación de esfuerzos del pensamiento y el conocimiento, así como de la imaginación y la creatividad, por hacer posible alternativas a la realidad unívoca. La utopía y la noción de futuro son esenciales en este proceso al ser fuerzas movilizadoras de cambios que rompen con las estructuras que parametrizan el pensamiento e inmovilizan a los sujetos.

Contexto: pobreza y desigualdad social

El contexto académico en el que se desarrolló esta experiencia de investigación tiene su origen en la apuesta económica, política y formativa que hace la Corporación Fomentamos¹ en contraposición a la profunda brecha de inequidad (IPC, 2013) que agobia a la ciudad de Medellín-Colombia, donde “los ricos están muy lejos de los pobres, y el 10 por ciento más rico tiene 50,7 veces el ingreso del 10 por ciento más pobre” (Angulo, 2017).

¹ *Corporación* se refiere a una entidad sin ánimo de lucro como una de las formas asociativas que existen en Colombia. La Corporación para el Fomento de las Microempresas y el Microcrédito (Fomentamos) funciona en la ciudad de Medellín desde el año 2003 y se crea con el fin de hacerles un quiebre a las condiciones de marginalidad y desarraigo, bastante recurrentes en Colombia y en muchos de los países de América Latina; es una lucha por la recuperación del tejido social mediante la creación de un espacio organizativo y comunal.



En un análisis sobre los últimos informes en torno a la inequidad y la pobreza se expresa que “en Colombia, el 10 por ciento de los hogares con mayores recursos percibe más del 40 por ciento de los ingresos laborales, mientras el 90 por ciento obtiene el 60 por ciento restante (Mosquera, 2014), y sigue siendo, para el 2015, “el 14º país con mayor desigualdad dentro de 134 observados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo” (Ramírez, 2015, párr.7).

La pobreza en un sentido económico, puede describirse como una situación humana que caracteriza a quienes carecen de recursos para garantizar a sí mismos niveles de bienestar expresados en la satisfacción de necesidades básicas. El estudio científico de la pobreza se ha enfocado principalmente en los problemas de medición que estableció Sen (1976), que consisten en la identificación de los individuos clasificados como pobres dentro del total de la población, y la agregación del bienestar de esos individuos dentro de una medida de pobreza que los categorice. (...) Esto implica que las condiciones de vida del individuo, asociadas a su desarrollo social, juegan un papel importante en la generación de su bienestar. En ese sentido emerge el propósito de esta investigación, que busca destacar el papel que juegan los mecanismos de participación en la vida comunitaria en la superación de la pobreza, particularmente la incidencia de la economía solidaria y alternativa como elemento de participación ciudadana en redes económicas que promueve el desarrollo económico y social de sus participantes (Gómez, Palacios y Restrepo, 2015, pp.7-10).

La brecha de la desigualdad aumenta al mismo tiempo que los índices de concentración de recursos y riqueza, lo que no solo produce una aglomeración de seres humanos en condiciones de indignidad, sino que se constituyen dos gruesos sectores poblacionales cruzados por la inequidad y la exclusión. Los primeros son quienes quedan dentro del sistema, pero en la escala más baja de la pirámide, y los segundos, quienes ahora quedan excluidos sin más futuro que su permanente riesgo y tendencia a desaparecer: comunidades indígenas, comunidades negras, algunos grupos de campesinos y, en el caso urbano, el aumento de habitantes de calle.

En América latina “cerca de 200 millones de personas, alrededor del 38% de la población de la región, está en riesgo de caer en la pobreza”, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que del mismo modo advierte sobre los riesgos de Latinoamérica de caer en pobreza por ingresos, pese a los avances en Perú, Bolivia, Chile y Argentina.

Las cifras de desigualdad son ciertamente vergonzosas. El 10% más pobre tiene el 1,3% del ingreso total regional. Mientras, el 10% más rico tiene el 37%. Y puede volverse más extremo. En 2014, el 10% más rico acumulaba el 71% de la riqueza. En el otro extremo es el 70% de los más pobres quienes lograron acumular el 10% de la riqueza (Dinero, 2015, párr.7).

Los indicadores económicos demuestran que la desigualdad en el país va en aumento. Este fenómeno es medido por el coeficiente de Gini, que es la expresión de la desigualdad con base en análisis sobre los ingresos de las personas y los hogares, allí se ven reflejados los elementos que afectan las condiciones de vida en la medida en que la población tiene acceso a bienes y servicios. En la Figura 1 se representa la evolución reciente del coeficiente de Gini en Colombia de 1990 a 2014.

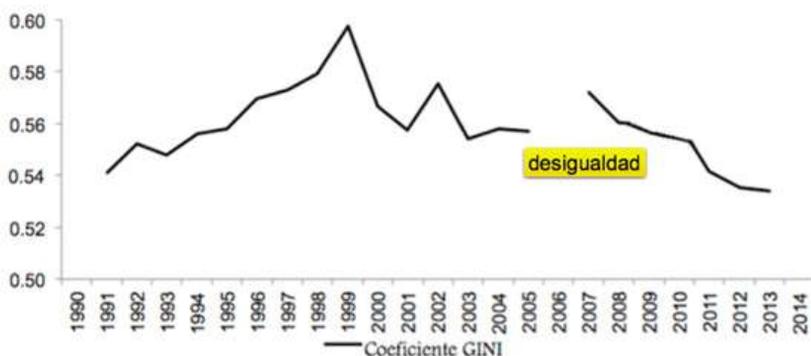


Figura 1. Evolución del coeficiente de Gini en Colombia. DANE (citado en Guevara, 2017).

En el periodo 2012-2015, Medellín y su área metropolitana – Medellín A.M.– mostró una reducción del 2,2% en el **índice de GINI**, pasando del 0,5 a 0,489, esto implica una menor concentración del ingreso de los habitantes de Medellín A.M al finalizar el periodo en cuestión. Esta reducción fue similar a la experimentada por el promedio de las trece áreas metropolitanas, y a excepción de Bogotá, la cual sufrió un leve aumento, fue la menor reducción en relación con las principales ciudades del país. (Medellín Cómo Vamos, 2017).

En la Tabla 1 se representan los cambios en el coeficiente de Gini por ciudades en el país, entre el 2002, 2010 y 2013 con base en el informe de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat).

Tabla 1.
Cambio en el coeficiente de Gini por ciudades

Ciudad				Informe	Conclusiones	Coyuntura
	2002	2010	2013	UN-Hábitat	actualizadas	
Barranquilla AM	0.528	0.497	0.458	-0.03	-0.07	-0.04
Bogotá	0.571	0.526	0.504	-0.04	-0.07	-0.02
Bucaramanga AM	0.484	0.45	0.437	-0.03	-0.05	-0.01
Cali AM	0.534	0.529	0.505	-0.01	-0.03	-0.02
Cartagena	0.482	0.489	0.475	0.01	-0.01	-0.01
Cúcuta AM	0.48	0.479	0.443	0.00	-0.04	-0.04
Ibagué	0.477	0.495	0.451	0.02	-0.03	-0.04
Manizales AM	0.49	0.495	0.472	0.01	-0.02	-0.02
Medellín AM	0.547	0.538	0.506	-0.01	-0.04	-0.03
Montería	0.52	0.525	0.525	0.01	0.01	0.00
Pasto	0.51	0.523	0.511	0.01	0.00	-0.01
Pereira AM	0.483	0.456	0.481	-0.03	0.00	0.03
Villavicencio	0.472	0.467	0.441	0.00	-0.03	-0.03
Cabeceras	0.55	0.537	0.517	-0.01	-0.03	-0.02
13 Áreas	0.548	0.529	0.505	-0.02	-0.04	-0.02
Otras cabeceras	0.496	0.497	0.495	0.00	0.00	0.00

DANE (citado en Angulo, 2014).

El reciente Informe de Inequidad Urbana en América Latina de las Naciones Unidas, señaló a Colombia como primer país en desigualdad urbana de América Latina. Y es que según OXFAM, “Colombia ocupa el puesto 7 en los países con menor indigencia, el puesto 8 en menor pobreza multidimensional y el 13 en igualdad de ingresos” (Dinero, 2015), lo que ineludiblemente ubica la discusión en vía de problematizar el progreso que ha tenido la economía colombiana en ciudades como Medellín “la más innovadora”. En Colombia, las ciudades fueron creciendo y transformándose de manera radical debido a la llegada de comunidades campesinas, indígenas, negras y raizales que, por efecto del desplazamiento forzado, sea por la violencia armada o la pobreza, tuvieron que abandonar sus tierras y llegar a rebuscarse un lugar en la urbe.

La sobrepoblación urbana en Colombia, y puntualmente en Medellín, fue motivada por la inserción económica por la demanda de mano de obra de la industria local y por la fuerza de la guerra que padece el país desde mediados del Siglo XX hasta nuestros días. La primera tiene que ver con el hito fabril que inició en los años cincuenta, pues el imaginario colectivo de la época creyó que los grandes centros urbanos mejorarían las condiciones de ascenso social. La segunda se ha dado por la coyuntura bélica derivada de los diversos conflictos políticos que datan desde la década del cuarenta y que han ejercido una aplicación de violencia escalonada en los campos, hasta el día de hoy.

A partir de dichos fenómenos, el campesinado llegó a la vida urbana con una idea de progreso forzada que disparó las inmigraciones y modificó las relaciones sociales que estas comunidades rurales debieron forjar en la ciudad, sometiéndose a los hábitos ciudadanos y adecuando las prácticas campesinas al individualismo y la competencia del ámbito urbano. En Medellín, no toda la población migrante inmersa en la urbanidad fue despojada de sus particulares formatos culturales como campesinado, los valores comunitarios y de vecindad y el apoyo colectivo se conservaron sobre todo en las poblaciones que ocuparon las laderas de la ciudad, y se generó así, en algunos casos y zonas, identidad y arraigo popular como comunidades al margen del desarrollo hegemónico (Villa e Insuasty, 2014).

Es así como estas comunidades desarraigadas de sus territorios rurales emprendieron una vida en la urbe, en los barrios, configurándolos y dotándolos de esas prácticas solidarias, de los valores, la confianza y el comunitarismo que el campo les otorgó, lo que hizo posible la asociación entre unos y otros para salir adelante ante el panorama de pobreza y desigualdad que les azota. Esta capacidad organizativa de las comunidades desplazadas en la ciudad les permitió sobrevivir a pesar de la exclusión, formulando propuestas propias para resistir, para ser incluidos y para obtener el acceso justo a elementos tan importantes como los servicios públicos básicos (agua, alcantarillado, energía, entre otros).

(...) Colombia en general y Medellín en particular, han permitido y promovido la extrema pobreza, es así como las dirigencias y sus leyes, persisten en que la sociedad entera camine hacia el sálvese quien y como pueda, reproduciendo en lo cotidiano, las problemáticas sociales, la violencia, la corrupción y la guerra; que para el caso Medellín desde los años 70's se presenta en variables de sociedad degradada como narco-paramilitarismo, narco-política y para-política (Balbin e Insuasty, citados en Villa e Insuasty, 2014, p.90).



La ciudad se transforma de acuerdo a unas dinámicas del mercado globalizado, aquí prima la pobreza en crecimiento y la violencia que ha ido mutando desde los años ochenta para convertirse en un fenómeno cada vez más naturalizado y sanguinario. La gran mayoría de los pobladores de las laderas del área metropolitana (Medellín) padecen la extrema necesidad, la desigualdad, el precario acceso a los derechos fundamentales, la subsistencia, la discriminación y exclusión a gran escala por sus condiciones de vida.

Al cruzar la variable pobreza con violencia armada, continúa siendo relevante la pregunta por la igualdad en el acceso a oportunidades, lo que nos conduce a una problemática planteada desde el enfoque de desarrollo humano: el crecimiento económico de por sí no impacta directamente en la distribución del ingreso, puesto que para ello se requieren políticas redistributivas que puedan contribuir a corregir la inequidad social.

Economía solidaria y alternativa

Se han venido originando propuestas y acciones que distan del control hegemónico y se han perfilado como resistencias desde lo cotidiano, lo micro y lo local manteniendo en firme la necesidad y, sobre todo, la posibilidad de transitar hacia la transformación de subjetividades individuales y colectivas, instituciones, modos de ser y pensar radicalmente diferentes para no perpetuar más las relaciones de dominación que mantienen una brecha de desigualdad en el mundo. Se trata, entonces, de una crítica constante a las formas de producción de saber, a las relaciones sociales, al modelo económico y a la permanencia del sistema mundo moderno colonial.

Es así que dichas resistencias tienen sustento en el diario vivir de las comunidades que padecen la desigualdad, discriminación y explotación; en las teorías alternativas que se piensan desde lo económico, político y social y en los procesos que materializan todo ello. Particularmente, han existido críticas insistentes a la economía clásica y desde mediados de los setenta se formulan algunos postulados teóricos que cuestionan ampliamente el modelo económico heredado de la Segunda Guerra mundial sustentado en el juicio del crecimiento ilimitado, crítica que deviene en una economía actual en la que no se tienen en cuenta los límites ecológicos del planeta, con un mercado que crece a toda costa y en el marco del neoliberalismo y donde el producto interno bruto de los países es “un indicador supremo de bienestar” (Calbet y Unceta, *s. f.*, p.10).



En contraposición, se ha formulado el *decrecimiento* como alternativa al cuestionado crecimiento ilimitado, el cual se basa en la descolonización del imaginario del crecimiento y del desarrollo (Latouche, 2010) y se convierte más en una forma de movimiento social que en una corriente teórica que rechaza la economía hegemónica por dos motivos puntuales:

El primero es su insostenibilidad a largo plazo, puesto que los recursos naturales y la capacidad de absorción de residuos del planeta son ambos limitados. En pocas palabras, se concibe incompatible el crecimiento y el respeto al medio ambiente. El segundo motivo para el rechazo de la sociedad del crecimiento es su indeseabilidad: el crecimiento, no sólo ha agudizado las diferencias sociales, se ha desarrollado a causa (y gracias a) un proceso de mercantilización que ha ido destruyendo espacios de autonomía de las personas y pueblos, y en consecuencia su resiliencia ha disminuido. Además, de acuerdo con ellos, tal crecimiento no ha hecho aumentar la felicidad de las sociedades, sino que su persecución irracional las ha hecho menos felices (Calbet y Unceta, s. f., p.14).

Las apuestas son rescatar los valores y culturas autóctonas de las comunidades, las producciones locales, los saberes tradicionales, el empoderamiento de los actores con prácticas de reparación, autoproducción y reciclaje de elementos en sentido estricto para el mantenimiento de los procesos organizativos y del mundo en general, la abolición del modelo ilimitado y desbocado de crecimiento, toda vez que sea crítica y propuesta en sí misma, porque

(...) en una sociedad de decrecimiento todo sería diferente: actividades diferentes, formas y usos diferentes de la energía, relaciones diferentes, roles de género diferentes, distribución diferente del tiempo destinado al trabajo remunerado y al que no lo es, diferentes relaciones con el mundo no humano (Kallis, Demaria y D'Alisa, 2015, p.39).

Esta propuesta se configura como una alternativa al desarrollo hegemónico e instaura imaginarios y formas de entender el mundo económico con otras ideas de organización socioeconómica, política y cultural de lo colectivo que, a su vez, estaría representado por nuevas formas de vivir y de producir, a través de cooperativas, procesos sociales organizativos, asociaciones comunitarias, eco-comunidades, círculos de producción económica solidaria, etc.



En palabras de Luis Razeto (1993, p.6), “podemos decir inicialmente que al incorporar la solidaridad en la economía suceden cosas sorprendentes en ésta. Aparece un nuevo modo de hacer economía, una nueva racionalidad económica”. Esta situación cuestiona el entendido de la economía como un asunto netamente financiero y monetario para ubicarlo en escenarios de participación social y popular donde los excluidos son los protagonistas.

En este sentido, propuestas como las llamadas *economías solidarias* configuran hoy un capítulo de interesante análisis, toda vez que su exploración ha sido tímida y su desarrollo reducido. Sin embargo, es necesario poner en tensión las concepciones que emanan de una propuesta alternativa en términos económicos, pues en Colombia se han formulado disposiciones legales especiales para el sector solidario como la Ley 454 de 1998, que define como.

Economía Solidaria al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Ahora bien, en concordancia con Díez (citado en Insuasty, Restrepo y Palacios, 2015, p.7), se entiende la economía solidaria como:

Estrategias que, si bien conviven con el actual modo de producción dominante –el capitalista–, no corresponden completamente a su lógica. No son generadas por el Estado ni por el sector privado (formal), pero sin embargo mantienen cierto tipo de relaciones con ellos. Intentan elaborar alternativas de desarrollo (comunitario, local, regional) dentro de un contexto adverso y ambiguo que es el de la globalización/exclusión.

Esta noción se compromete con otra mucho más amplia de las entidades de economía solidaria y que desborda el estrecho concepto de las cooperativas financieras, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, para concentrarse en aquellos procesos más micro, con impacto social y local bajo horizontes de carácter político, son entidades que no están destinadas a la captación de dinero, pero sí al mejoramiento de las condiciones inequitativas de vida para las comunidades. De manera que el interés de este trabajo se centra en organizaciones y procesos comunitarios que han apelado a la propuesta de la economía solidaria y alternativa como eje de funcionamiento y resistencia al sistema económico hegemónico. En términos generales,



economía solidaria es hoy un concepto ampliamente utilizado de los dos lados del Atlántico, con variadas acepciones, pero que rondan siempre la idea de solidaridad, en contraste con el individualismo competitivo característico del comportamiento económico de las sociedades capitalistas. El concepto se refiere a las organizaciones de productores, consumidores, ahorristas, etc., que se distinguen por dos especificidades: (a) estimulan la solidaridad entre los miembros a través de la práctica de la autogestión y (b) practican la solidaridad hacia la población trabajadora en general, con especial énfasis en la ayuda a los más desfavorecidos (Martinetti, 2014, p.5).

Políticamente, este modelo se considera *alternativo* en el sentido de que construye propuestas de economía comunitarias como estrategia de transformación del modelo económico actual hacia uno más incluyente, equitativo y sostenible, lo que se resume en la generación de condiciones de vida digna para las personas. Considerando que, la economía alternativa es un conglomerado de iniciativas y concepciones con una posición crítica hacia el capitalismo, que surgen justo en él y que buscan lo concreto y pequeñas realizaciones que den paso a caminos inexplorados de la economía, movidas entonces por la preocupación social y la preocupación ecológica (Camacho, 2000).

Lo solidario debe ser visto como alternativo y con sentido político, de lo contrario se inscribirá en una lógica financiera que los gobiernos del mundo vienen delimitando legalmente con el ánimo de incluirlo (y controlarlo) como parte de su arsenal económico, y por ello los procesos de cooperativismo y asociación financiera hoy hacen parte del marco normativo económico en los países del mundo. Conviene destacar que los procesos solidarios y alternativos que convocan esta reflexión están alejados de la institucionalidad y se insertan en el día a día de las comunidades que han encontrado en la asociación y la organización social un arma efectiva para contrarrestar los efectos de una economía capitalista discriminatoria, idólatra del dinero como patrón del todo por el todo.

De cualquier modo, la economía solidaria y alternativa se contempla en el contexto de un país con realidades económicas, políticas y sociales que reclaman atención y, sobre todo, transformación, por su carácter inequitativo y condiciones de vida bastante cuestionadas en un panorama de altos índices de pobreza y marginalidad, conflicto armado y político, precario acceso a los sistemas financieros establecidos y recortadas condiciones de calidad de vida. Estos procesos económicos se inscriben como posibilidades de resistir y hacer frente a esas disparidades que



atañen a las comunidades, y se convierten en elementos de cambio de las realidades concretas desde una óptica más humana y contra-hegemónica.

Bajo la propuesta de economía solidaria y alternativa han surgido ideas de producción, mercado y comercialización que materializan dicha promesa de cambio. Hay entidades que actúan en la lógica mercantil bajo otros preceptos políticos, transformadores, sin ánimo de lucro y con componentes solidarios diferenciadores. Son organizaciones y procesos que ofrecen productos y servicios al mercado con la idea de comercio justo.

El comercio justo es una relación comercial basada en el diálogo, la transparencia, y el respeto mutuo, que busca una mayor igualdad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible proporcionando mejores condiciones comerciales y asegurando sus derechos a los productores y trabajadores marginados – especialmente en los países del Sur (FLO-I, IFAT, NEWS y EFTA citados en Corporación Penca de Sábila, 2014, p.5).

Estas organizaciones mantienen como objetivo el desarrollo económico, social y medioambiental de las comunidades que se asocian (juntarse con otros y otras) para hacerle frente a la lógica discriminatoria e imperante de la que se vale la economía tradicional.

Para efectos de esta construcción es importante reivindicar el carácter de las organizaciones de economía solidaria a las que se hace referencia, toda vez que se entienda que son, por lo general, procesos con o sin personería jurídica establecida que mantienen actividades económicas alternativas, sustentadas en la confianza, la asociatividad y el encuentro con el/la otro/a, para contrarrestar los efectos de un sistema económico y financiero que excluye a quienes no tienen recursos monetarios, cuentas y tarjetas bancarias, vida crediticia, capacidad de inversión, propiedad raíz o, simplemente, una persona que los referencie.



Es así como en la orilla de los excluidos aparecen estrategias económicas de gran alcance e impacto en la comunidad, como los *círculos solidarios*, los *circuitos de producción campesina y comercio justo*, entre otros tipos de *redes colaborativas solidarias*.² El objetivo de esta propuesta es articular de manera solidaria y ecológica las cadenas productivas, en tanto se producen insumos, servicios o productos, evitando realimentar la producción capitalista con una idea de corregir los flujos de valores, generando trabajo y distribuyendo los ingresos de manera equitativa y sostenible para los nichos económicos con una reinversión colectiva de los excedentes y mejorando la calidad de vida y el buen vivir de las personas (Mance, 2002).

Los círculos solidarios son una estrategia que tiene diferentes nombres en otras partes del mundo, constituye la materialización de las apuestas de economía solidaria, puntualmente, en la ciudad de Medellín tomando como referentes la propuesta de microcréditos desarrollada en Bangladesh por el nobel de la paz Muhammad Yunus y la banca comunitaria propuesta por el economista estadounidense John Hatch. Actualmente en Medellín, la Corporación para el Fomento de las Microfinanzas y el Microcrédito (Fomentamos) desarrolla la propuesta y define los círculos como:

Grupos informales de personas de comunidades marginadas, autogestionarios, formados por los más pobres, especialmente mujeres (...) que se reúnen con el fin de acceder a crédito, ahorrar y generar espacios para la reflexión de la vida diaria. Sus integrantes son microemprendedores, con negocios de subsistencia. Es más que un crédito, es una oportunidad para hacer amigos. (...) Es un grupo donde se comparten necesidades y aspiraciones. (Fomentamos, 2016)

² Euclides Mance en su texto “Redes de colaboración solidaria” (2002) describe con detalle una serie de ejemplos de redes solidarias en el mundo, lo cual amplía de manera importante la noción sobre el concepto, así: “En las últimas décadas asistimos al surgimiento y/o propagación de innumerables prácticas de colaboración solidaria en el campo de la economía, entre las cuales destacamos: la renovación de la autogestión de empresas por parte de los trabajadores, fair trade o comercio equitativo y solidario, organizaciones solidarias de marca y etiquetado, agricultura ecológica, consumo crítico, consumo solidario, Sistemas Locales de Empleo y Comercio (LETS), Sistemas Locales de Trueque (SEL), Sistemas Comunitarios de Intercambio (SEC), Sistemas Locales de Intercambio con Monedas Sociales, Redes de Trueque, Economía de Comunión, Sistemas de Micro Crédito, bancos del pueblo, bancos éticos, grupos de compras solidarias, movimientos de boicots, difusión de softwares libres, entre otras prácticas de economía solidaria”.

Los círculos se establecen como mecanismos de asociación comunitaria, donde las personas que no tienen acceso a la banca financiera tradicional pueden fortalecer sus pequeños nichos económicos³ a través de unos créditos a muy bajas tasas de interés y con montos menores a USD \$350 (COP \$1.000.000), con una carga solidaria de gran impacto, toda vez que están dirigidos a todo el círculo y no a individuos, bajo el criterio de la confianza donde se debe responder colectivamente por la deuda.

Por su parte, los circuitos de producción campesina y comercio justo son acciones conjuntas donde participan productores/as y consumidores/as orientados por el comercio justo, el consumo responsable, el fortalecimiento de los mercados locales, el enfoque de género, la defensa por la soberanía alimentaria, la producción orgánica y ecológica y la nula existencia de intermediarios en la relación de producción y consumo.

En la ciudad de Medellín existen pocas tiendas dedicadas al comercio justo, ya que es una propuesta poco conocida en nuestro medio. La tienda de comercio justo Colyflor es el canal de comercialización de la Asociación Campesina Agroecológica de la región del Boquerón (ACAB) y de la Asociación Campesina Agroecológica Campo Vivo de los corregimientos de San Cristóbal y San Sebastián de Palmitas respectivamente (Corporación Penca de Sábila, 2014, p.25).

Al interior de estas propuestas económicas solidarias y alternativas yace una producción de información financiera y contable que requiere ser comprendida por los actores desde otra óptica. Desde luego, la contabilidad desempeña un papel de vital importancia en este proceso, toda vez que no puede ser vista lineal ni estrechamente, con una idea errada de determinismo y univocidad, pues el devenir social es problemático, cambiante y está ligado a su quehacer.

³ Para efectos de este trabajo y bajo la lógica de la economía solidaria y alternativa, los pequeños nichos económicos son los oficios que le generan ingresos monetarios a las personas que tienen condiciones de vida complejas, sumidas en la pobreza y la miseria, con precario acceso a la educación, la salud, la vivienda y demás y que, en efecto, hacen parte de la economía de la subsistencia. Se trata entonces, de negocios que requieren un menor capital, como tener una tienda en el barrio, hacer artesanías, las ventas ambulantes, un puesto de comida rápida o comercializar las cosechas de la huerta familiar.

Contabilidad popular: aproximaciones categóricas

Antecedentes

Contabilidad social

En la exploración sobre la pertinencia (o no) de las prácticas contables al interior de las organizaciones sociales y en el seno de lo popular como categoría de análisis de esta investigación, se evidencia una serie de mixturas bastante importantes que dejan entrever una sospecha sobre el campo de acción contable que, hasta ahora, solo se había reconocido en el contexto financiero–empresarial.

Las preocupaciones por un giro en el saber contable tienen cabida en los centros de pensamiento contable latinoamericano, pues los intentos por ampliar la mirada sobre la relación entre la contabilidad con lo ambiental y lo social se configuran como un germen primario de una versión alternativa de la disciplina, ya que es a partir de las inquietudes sobre la contabilidad social y ambiental,⁴ expresadas en el primer Informe Brundtland⁵ de sostenibilidad, que se visibilizan otros posibles impactos y estudios.

Las discusiones sobre el desarrollo sostenible han tenido notable resonancia debido a su pertinencia en un momento histórico donde las crisis ambientales, sociales, políticas, económicas y humanitarias tienen mayor relieve. En esa vía, esta categoría ha pensado el desarrollo alejado de los principios de la economía clásica y moderna, desde el plano de la sostenibilidad y apuntando hacia un interés en quienes sufren las consecuencias del sistema capitalista.

En ese sentido, hay un interés sobre el desarrollo sostenible como concepto clave en el impacto social y medioambiental que se puede desarrollar en la contabilidad, debido a que en el escenario organizacional la economía y la sostenibilidad deben valorar los efectos de la presencia contable, la importancia de sus prácticas, técnicas y herramientas en la

⁴ Para ampliar la concepción sobre los informes de sostenibilidad y la presencia por primera vez de conceptos como contabilidad social y contabilidad ambiental, remitirse a Bebbington y Larrinaga (2014).

⁵ El Informe Brundtland trata de poner de manifiesto las problemáticas sociales y ambientales actuales producto del desarrollo económico, contrastándolas con las propuestas del desarrollo sostenible como alternativa y posible solución. El propósito de este informe es explorar y encontrar soluciones prácticas, reales y efectivas para revertir los problemas de desarrollo ambiental y social del mundo.



determinación de niveles de contaminación empresarial o las brechas de desigualdad que provocan ciertas dinámicas en los territorios. Este rastreo no solo ha permitido hablar de la disciplina en esas vías, sino que, a su vez, ha forjado una idea de la *contabilidad para el desarrollo sostenible* (Bebbington y Larrinaga, 2014).

Hablar de contabilidad social, contabilidad ambiental y contabilidad para el desarrollo sostenible implica reconocer el tránsito de estas categorías bajo la óptica investigativa. A los ojos de Bebbington y Larrinaga (2014), los investigadores contables no están en constante relación y exposición a los problemas sociales, ecológicos, culturales o políticos que surgen en el ámbito del desarrollo económico tradicional y neoliberal, de manera que se sugiere el desarrollo de rutas investigativas que piensen la contabilidad desde sus dinámicas y problemáticas.

Salvo algunos intentos por conectar la disciplina con los estudios del comercio justo, los derechos humanos, los informes ambientales y demás, la teoría e investigación en contabilidad no ha sido rigurosa en considerar las preocupaciones por la equidad social, pues como lo plantean Bebbington and Larrinaga (2014): *“Our argument here is that if one took sustainable development as the point of departure then a wider array of relevant topics might be researched, drawing on pockets of work in accounting that already address these various issues of concern”* (pp.401-402).

En consecuencia, el desarrollo sostenible se configura como un espacio de múltiples posibilidades para comprender y construir una idea de acción alternativa de la contabilidad en escenarios que distan de los ya abordados, como la empresa. Este controvertido término es, en esencia, un discurso político sobre las actividades del ser humano en sociedad y con la naturaleza, por lo que de allí se derivan otros debates donde la contabilidad puede tener presencia.

Es posible que, dentro de la amplia gama de problemáticas sociales en cuestión, existan ciertas disciplinas que se encarguen de estudiarlas y resolverlas. Sin embargo, es importante destacar que, en esa medida, la contabilidad también tiene que revisar cuál es su aporte en ese tipo de debates y de qué manera se puede hacer efectiva su participación. En esa vía, se rescatan los discursos sobre la actuación de la contabilidad en orillas menos exploradas, menos mecánicas y técnicas, para darle lugar a la posibilidad de potenciar la disciplina y la práctica contables como un área del saber al servicio de la sociedad.



En primer lugar, el área de investigación contable que más se ha desarrollado desde las discusiones del desarrollo sostenible es la contabilidad de costos, por sus herramientas descriptivas sobre las implicaciones ecológicas, sociales y ambientales ajenas a la organización económica, pero que le atraviesan. En segundo lugar, se ha generado una investigación interesada en las modalidades de consumo y producción donde es evidente la relevancia de la pericia contable en este campo (Bebbington y Larrinaga, 2014).

En la medida en que se relaciona la sostenibilidad con lo contable, se encuentran una serie de elementos que han sido ignorados por esta relación y que posiblemente sean ruta de encuentro de otras perspectivas disciplinares y prácticas. Si bien hay unos enfoques que ya se han nombrado aquí como determinantes del discurso del desarrollo sostenible, existe una inquietud puntual sobre la acción contable en la aplicación y el impacto de prácticas propias en escenarios con condiciones sociales problemáticas o vulnerables. En este sentido, si el desarrollo sostenible tiene interés en los más desfavorecidos y relegados del sistema de desarrollo económico neoliberal, la contabilidad inscrita en su lógica también tendrá que repensar su presencia en el entramado social en clave de acción.

De allí que la contabilidad popular no se halle (por su incipiente exploración conceptual e investigativa) dentro de los postulados de la sostenibilidad y mucho menos de la contabilidad social, por lo que suscita entonces un cuestionamiento en términos de su capacidad y limitación en espacios sociales de organización popular, comunitaria y con las minorías (entendidas éstas no como menor cantidad de sujetos, sino como potencia transformadora).

Perspectivas de investigación en contabilidad

La comunidad académica contable no ha abordado la categoría de contabilidad popular con una perspectiva disciplinar. Esta es una denominación de las prácticas contables cuya aplicación y entendimiento se diferencian de la crematística contable y se articulan a una realidad concreta desde las múltiples expresiones socioeconómicas como la pobreza, la marginalidad y la economía de supervivencia.

Si bien gran parte de la investigación en contabilidad ha sido interdisciplinaria, no ha logrado trascender lo funcional e instrumental (Larrinaga, 1999; Gómez, 2005; Gómez y Ospina, 2009). No obstante, se han encauzado esfuerzos teóricos e investigativos por ubicar la contabilidad



en un campo de prácticas y relaciones con lo social y organizacional que se desligue de los marcos de análisis y representación tradicionales; de ahí que hoy se tengan significativos aportes, desde perspectivas interpretativas y críticas, a la comprensión de la contabilidad y de sus prácticas en ámbitos diferentes a la empresa, y más aún en acciones organizativas contrarias a las formas racionales del capitalismo como sistema social y económico. Tal es el caso de la investigación desarrollada por Cardona e Hinestroza (2013), quienes hacen un estudio sobre la planeación y el presupuesto como sistemas simbólicos en una organización campesina que articula lo económico y lo político.

Entender el papel de la contabilidad en las organizaciones implica una ruptura con algunos de los enfoques derivados de la economía, como el paradigma de la utilidad y el control de la circulación de la riqueza (Gómez, 2005), pues se reduce y normaliza la realidad a cifras y crecimiento económico; además, supone resignificar las prácticas de acuerdo con las realidades en términos de pertinencia histórica (Zemelman, 2002, 2005) y necesidades sociales. Por eso “se requiere un conocimiento de las condiciones concretas en las que opera la disciplina y se fundamentan sus prácticas” (Cardona e Hinestroza, 2013, p.93).

Se destaca la potencialidad de nuevas prácticas contables a partir de los intereses y realidades particulares de las organizaciones; es decir, a partir de las tensiones, actores y necesidades, que constituyen una realidad organizacional, la contabilidad entra a legitimar y a transformar ese entorno, mediante lenguajes, símbolos, representaciones y prácticas, respondiendo a un carácter teleológico diferenciado (Cardona e Hinestroza, 2013).

Por otro lado, las reflexiones que vinculan la contabilidad con el desarrollo alternativo son otra de las perspectivas que se proponen para ampliar las relaciones de la contabilidad con el entorno social y económico y sus injerencias en él, y desarrollar nuevos marcos de comprensión que permitan resignificar los elementos teóricos, tecnológicos y técnicos de la contabilidad, pues no son suficientes para abordar otras realidades y dar respuesta a sus problemáticas.

El planteamiento de estos acercamientos parte de cuestionar el discurso de desarrollo que equipara calidad de vida con rentabilidad y producción económica (Rueda, 2002; Arias, 2014). Sus argumentos están basados en la primacía de lo económico por encima de lo social y ambiental, con pretensiones de universalidad y por ende de exclusión de los pueblos y

territorios que no logran los niveles de “desarrollo” establecidos por los organismos multilaterales. La relación de las prácticas económicas con la naturaleza está mediada por lo utilitario e instrumental, desconociendo dimensiones axiológicas y constitutivas de un entorno viviente y limitado, en el que hay un espacio natural *per se*, pero también construcciones de sentidos disímiles. La relevancia de lo comunitario y lo local y de las formas culturales de entender y significar los territorios al margen de la racionalización y cosificación económica, adquiere importancia por cuanto establece otro tipo de relaciones con el medio social y ambiental que están del lado de lo solidario y de la autodeterminación de las comunidades (Rueda, 2002; Arias, 2014).

Para el profesor Rueda (2002) pensar la contabilidad en propuestas alternativas de desarrollo supone incluir dentro de su estudio la pobreza, la inequidad, los conflictos ambientales y sociales, y repensar las prácticas y herramientas para dar cuenta de esta realidad que va mucho más allá de las expresiones monetarias. Por su parte, Arias considera estratégico el papel de la contabilidad para

(...) manifestar las condiciones socioculturales e históricas que están inmersas en los hechos socioeconómicos, y para planificar y proyectar socialmente a los territorios, de forma que se pueda dejar al descubierto los desequilibrios e inequidades en el acceso a la riqueza (2014, p.15).

La contabilidad en este contexto no responde a las lógicas de la racionalidad capitalista y la homogenización que se aplican en las empresas, es decir, a las vertientes económica, financiera y legalista que supeditan el reconocimiento, la medición, la valoración, el control y la información de los recursos a los propósitos de acumulación de la riqueza y el incremento de la utilidad. Participa, más bien, en un conjunto de relaciones sociales, políticas, culturales y económicas y, por ende, sus manifestaciones están dirigidas a construir unas imágenes de la realidad al comunicar e informar hechos sociales y económicos, pero, también, a transformar esa realidad al prescribir e influir en el comportamiento, decisiones y percepciones de los sujetos (Gómez, 2005) y, a su vez, al potenciar capacidades en ellos para resignificar sus contextos.



Contexto de desarrollo de la contabilidad popular

Las miradas con las que los contables abordan las organizaciones⁶ parecen ser indistintas, pues no reconocen, en la mayoría de los casos, los contextos y las necesidades que tales organizaciones tienen, lo que termina desembocando en la aplicación de técnicas contables dentro del marco de las empresas tradicionales.⁷ La contabilidad aparece tímida en el desarrollo del proceso investigativo que aquí se logró, pues la sistematización de la experiencia dejó claro que las *prácticas* contables, y no necesariamente las *técnicas*, se comprenden a partir de la necesidad de subsistencia⁸ y no de la racionalidad económica de la práctica financiera, pues se acuña la posibilidad manifiesta de lo popular⁹ como catalizadora de la práctica contable alrededor de esa misma necesidad de subsistencia, pero organizada.

Lo popular

En este sentido, repensar la acción contable desde orillas académicas sociológicas, antropológicas, históricas y económicas permite reconocer nuevas acciones conceptuales como la categoría ‘popular’, que ha sido ampliamente utilizada y ha venido adquiriendo numerosas acepciones en el tiempo, atribuidas particularmente a su capacidad de reunir grupos diversos en situación de subalternidad,¹⁰ pues logra articular todas esas situaciones de subordinación y dar una identidad compartida a los grupos que coinciden en ese proyecto, solidariamente. Es común acuñar este concepto a la idea de pueblo que, a su vez, tiene una base teórica en clave de clases sociales, sin embargo, “si revisamos algunas corrientes teóricas clásicas –romanticismo, anarquismo, marxismo– vemos que en su afán por rescatar lo popular más bien han contribuido a su negación” (Espinal, 2009, p.230).

⁶ El término acuña una postura diferenciada de la “empresa”. Las organizaciones pueden estar encaminadas a comprender las dinámicas de ejercicios colectivos de personas, que si bien tienen un fin determinado, este no siempre está encaminado al lucro económico. Ejemplos pueden ser las juntas de padres de familia, de acción comunal, de campesinos, de banca comunal, entre otros.

⁷ Es bastante común que en las universidades colombianas donde se ofrece el programa de Contaduría Pública, se haga énfasis en la enseñanza de las prácticas contables referidas a las empresas de servicios, algunas comerciales e industriales; lo que deja por fuera –en la mayoría de los casos– a las demás organizaciones que no hacen parte de ese modelo, pero que son numerosas en nuestro país y en los demás países de América Latina.

⁸ En Colombia se conoce coloquialmente como “el rebusque”.

⁹ Se retoma a partir del concepto del pedagogo brasileiro Paulo Freire.

¹⁰ Para mayor reconocimiento contextual de este concepto, revisar las construcciones de Ernesto García Canclini, quien ha atribuido la categoría de popular a la subalternidad como elemento fundante y determinante, esta acepción conceptual tiene origen en los postulados de Antonio Gramsci.

De cara a la polisemia de lo popular, dicho concepto se ha relacionado estrechamente con el ámbito cultural y comunicacional. En particular los estudios sobre comunicación masiva han intentado comprender la categoría como la expresión masiva de algún tipo de información, práctica o lógica mediadas por el impacto de los medios de comunicación y la expansión de ese proceso en el mundo. “Luego, la pregunta por el lugar de lo popular en la cultura masiva no pasa sólo por los medios de comunicación” (García, 1987, p.4), conserva otra serie de disertaciones al respecto, lo cual se decanta hacia el distanciamiento de la concepción antropológica, dedicada a rescatar su conexión con las tradiciones, la espiritualidad, el folklor, las artesanías y los legados orales y escritos de cada pueblo.

Siguiendo a García (1987), lo popular debe trascender esa dicotomía disciplinaria y se debe comprender qué hay detrás de esas tradiciones (óptica antropológica), qué procesos sociales y comunitarios dan luces a dichos arraigos culturales. Así las cosas, es importante rescatar una concepción más profunda de la categoría en cuestión, de manera que “el enfoque gramsciano pareció ofrecer la alternativa: lo popular no se definiría por su origen o sus tradiciones, sino por su posición, la que construye frente a lo hegemónico”¹¹ (García, 1987, p.5).

Desde esta perspectiva, se establece un asocio entre lo popular y lo contrahegemónico, sin embargo, esto no significa que cualquier hecho inscrito en esa categoría tienda necesariamente a ello, muchas prácticas y pensamientos de este talante se convierten en el eco de lo hegemónico. En consonancia con la visión gramsciana, se integra lo popular con una caracterización intrínseca de oponerse a la dominación ejercida desde el poder establecido, toda vez que las prácticas, tradiciones, movimientos y pensamientos enmarcados aquí se reconozcan desde una raíz subalterna al margen del sistema hegemónico. Según García Canclini (2004), se pueden comprender allí elementos como la solidaridad barrial, los convites, las fiestas tradicionales, economías locales y demás.

En este sentido, al insertar este tipo de categorías en el devenir económico y contable, la mirada se direcciona hacia la potencialidad de ciertos nichos económicos que se escapan de la lógica hegemónica, en este caso

¹¹ La *hegemonía* es entendida –a diferencia de la dominación, que se ejerce sobre adversarios y mediante la violencia– como un proceso de dirección política e ideológica en el que una clase o sector logra una apropiación preferencial de las instancias de poder en alianza con otras clases, admitiendo espacios donde los grupos subalternos desarrollan prácticas independientes y no siempre *funcionales* para la reproducción del sistema.



referida principalmente al modelo trazado desde el capitalismo financiero basado en la acumulación de capitales, la mercantilización de la fuerza de trabajo, el consumo desmesurado y una serie de valores y pensamientos tendientes a la deshumanización y la cosificación de la vida. Las lógicas económicas delinean la estructura social, política y cultural, de acuerdo con los postulados marxistas, llega a ser importante destacar su influencia en la organización de la división social del trabajo y de la vida misma.

Contabilidad popular y círculos solidarios

No es posible, entonces, comprender la implementación de los círculos solidarios, de los microcréditos o de la banca comunitaria, además de las implicaciones de la contabilidad en tales procesos, sin el análisis comprometido del contexto, la lógica del proceso, los actores y factores que intervienen, y las relaciones y tensiones que existen entre sí; resaltando las lecciones aprendidas y los elementos innovadores de la experiencia.

Desde la perspectiva contable, se observó que las prácticas utilizadas hacían parte de las cotidianidades de quienes estaban inmersos en la dinámica del modelo, asunto que puede replicarse en otras organizaciones y sujetos que, lejos de la metodología de los círculos solidarios, tienen desarrolladas e instauradas prácticas de contabilidad sin saberlo, pero reconocen su potencialidad para la subsistencia de su negocio y de su familia.

Para este punto, la concepción de lo popular desde la contabilidad hace parte del reconocimiento tímido y generalizado de lo *popular* como lo concerniente a los desposeídos, a los pobres, es decir, la contabilidad de los pobres. Sin embargo, concebir tal categoría implica el reconocimiento de rupturas con las prácticas preestablecidas y el afloramiento de prácticas heterodoxas o de resistencia que potencien miradas *otras* para desnaturalizar y transformar la realidad social (Freire, 2005).

De ahí que sea necesario seguir indagando en el desarrollo del concepto de *contabilidad popular* como potenciadora de prácticas y comprensiones alternativas de la realidad, destacando su carácter estratégico para el fortalecimiento de procesos organizativos locales que se originan en lo social y comunitario.

En esta concepción de la contabilidad popular y alternativa se analiza la información bajo las necesidades de los procesos y las realidades concretas y con un enfoque solidario, que son categorías no funcionales



a las lógicas empresariales y financieras tradicionales tal como se las conoce. Más bien, se ajusta a los procesos desde sus intereses que son, en este caso, la mayoría de las organizaciones sociales, sus procesos y las redes de colaboración solidaria que necesitan la contabilidad de costos, la planeación y el presupuesto, el control y la educación contable (Rodríguez, Gallón y Gómez, 2016).

Es así como las experiencias organizativas locales en tensión han intentado acercarse a la práctica contable desde una serie de representaciones que vale la pena significar, toda vez que se comprenden como la posibilidad de ubicar la disciplina contable en espacios hasta ahora poco pensados. Por ejemplo, la metodología de círculos solidarios ha formulado algunas rutas para la organización, distribución y control de los recursos económicos colectivos, acciones que se generan a través de capacitaciones y herramientas comprensibles, de fácil acceso y apropiación para los socios (as), tal como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2.
Capacitación y herramientas para socios y socias de los círculos solidarios

Tema de capacitación	Herramientas
<ul style="list-style-type: none"> • Qué es y para qué sirve la contabilidad. • Operaciones diarias en el negocio que tienen que ver con el dinero. • Las cuentas de la contabilidad. • El libro de contabilidad. • El cuadre diario de caja. • Manejo del formato de un libro de contabilidad. • Elaboración del libro de contabilidad en un cuaderno sencillo. • Separar las cuentas personales y familiares de las cuentas del negocio. • Hacer el cuadre diario de caja. • Hacer el balance del negocio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Libro de contabilidad (formato). • Libro del tesorero(a). • Libro del(a) coordinador(a). • La libreta de pagos del(a) socio(a). • La Cartelera de control de pagos y asistencia. • La mini-cartelera del(a) promotor(a). • Los cuadros de cuentas censuales. • El fondo común del Círculo Solidario. • Las actividades del Círculo Solidario. • Liquidación del ciclo. • La devolución de ahorros.

Fomentamos (2015).

Como principales logros del programa de círculos solidarios, más allá de la sostenibilidad de los negocios, del ahorro programado, del impacto que tiene sobre las familias de los socios y socias el aumento del ingreso, evidenciado principalmente en mejoras de sus condiciones de vida materiales (arreglo de casa, compra de enseres básicos para el hogar) y la educación de los hijos, la sistematización arrojó como resultados parciales aspectos relacionados con la reconstrucción del tejido social. Veamos:



Dignificación de las personas: basado en el aumento del nivel de autoestima en tanto las personas comprueban que son capaces de llevar las cuentas de su propio negocio, empoderamiento de las mujeres, aprender a firmarse, aprender a realizar cuentas, el relacionarse con otras personas que comparten intereses y problemáticas comunes. *Participación:* Las personas asumen diversos roles en el círculo, se participa en la toma de decisiones, se fortalecen aspectos relacionados con la resolución de conflictos, se asiste a espacios en los que se conoce nueva gente, se plantean propuestas de escenarios futuros para el fortalecimiento de propuestas de economía solidaria (Gómez, Palacios y Restrepo, 2015, p.12).

Puede precisarse que la metodología de círculos solidarios ha sido estable y exitosa, en la medida en que las personas que pertenecen a tal dinámica logran empoderarse y dejar de depender, de algún modo, de otras experiencias e iniciativas de cooptación económica que no benefician el desarrollo personal ni el mejoramiento de la calidad de vida. Igualmente, se puede plantear que la contabilidad hace parte fundamental de esta estrategia que implica la reconfiguración de las prácticas contables ortodoxas en las organizaciones y el reconocimiento de los contextos desde una perspectiva crítica.

Conclusiones

Dentro de las experiencias de programas en generación de ingresos que generan mayor impacto en la vida de las personas, el programa de la Corporación Fomentamos en economía solidaria se considera un referente local para fortalecer una metodología asociativa de crédito y capacitación política desde un enfoque de economías alternativas. La herramienta de círculos solidarios se constituye como una experiencia que ha dejado definidas algunas sospechas sobre las potencialidades que tiene la contabilidad en el fortalecimiento de las organizaciones productivas, sociales y comunitarias que trabajan a la luz de innovadoras premisas como la economía solidaria y alternativa o el mismo desarrollo sostenible.

Si bien en los círculos solidarios se siembra la inquietud por trabajar la contabilidad desde lo popular, no es allí donde se evidencian los mayores avances en ese plano. De manera que es necesario promover líneas de investigación que destaquen las capacidades de la práctica contable en espacios diferentes a los tradicionales como la empresa y el sector financiero hegemónico, en tanto todos los procesos organizativos sociales,



económicos y productivos que no entran en la lógica de acumulación capitalista podrán estudiar la pertinencia de la contabilidad en su diario vivir, asunto que aún es asignatura pendiente.

La categoría *contabilidad popular* no ha sido trabajada desde las esferas académicas, por lo que los acercamientos a su estudio y definición han sido incipientes, ni siquiera en los informes de sostenibilidad mundiales se ha considerado esa acción, de ahí que se siga reproduciendo un esquema de pensamiento contable que se halla inscrito en la lógica financiera, ambiental y social desde otras perspectivas, que no incluyen a las poblaciones organizadas más desfavorecidas o que promueven estrategias económicas-productivas como los círculos solidarios y otras.

La necesidad de pensar y materializar propuestas alternas a la realidad única abre un prisma de observación y de actuación que deslinda de los márgenes factuales, predictivos y universales desde los cuales se ha establecido la relación del pensamiento con la realidad. Siguiendo a De Sousa (2011, p.16), “la comprensión del mundo es mucho más amplia que la comprensión occidental del mundo y por eso la transformación del mundo puede también ocurrir por vías, modos, métodos, impensables para Occidente”.

La comprensión y transformación van más allá de la concepción de ciencia que la modernidad instauró como única forma de verdad, van más allá de las determinaciones económicas, sociales e históricas que impone el capitalismo; son más amplias que las categorías que se han naturalizado como verdades inamovibles impuestas desde otros contextos a realidades que reclaman “maneras alternativas de pensamiento” (Santos, 2011, p.18), imaginación crítica y conciencia de cambio, de una historia que, si bien atiende a determinaciones, también responde a la autonomía de los sujetos para modificarla y resignificarla.

En congruencia, la propuesta de economía solidaria y alternativa y las organizaciones económico-sociales y populares que se inscriben allí son una muestra de la trasgresión a las lógicas de organización, crecimiento ilimitado, progreso y desarrollo que impone el actual modelo civilizatorio; además se proponen como alternativas contrahegemónicas de construir realidades a través de saberes y de aperturas del pensamiento a lo inédito, a lo desconocido.

Las aproximaciones planteadas sobre la contabilidad en organizaciones de economía solidaria y alternativa, si bien han sido apenas esbozadas, permiten evidenciar que la contabilidad en tanto saber y práctica social



(Gómez, 2005) no se reduce a un instrumento de registro, medición y divulgación de información sobre hechos económicos de manera desinteresada y deliberada; por el contrario, la contabilidad está inserta en un conjunto de relaciones sociales de poder que prescriben significados, comportamientos, valores y normas tanto para los sujetos como para las organizaciones. Por eso la contabilidad no es aséptica y sí hace parte de discursos, tecnologías y prácticas que la condicionan hacia intereses de ciertos grupos dominantes, pero a la vez es un saber-hacer poderoso que constituye y transforma realidades.

Por otra parte, llama la atención que este tipo de organizaciones estén aplicando contabilidad acorde a sus necesidades y fines, los cuales distan de los propósitos netamente financieros para acercarse a una contabilidad que, si bien es de partida doble, cumple más una función de control y de orden para la toma de decisiones que están en correspondencia con realidades comunitarias y tienen su acento en unas lógicas que contrarían las del capitalismo financiero. De ahí que se resalte la resignificación de realidades desde lo local teniendo en cuenta las particularidades y las condiciones sociohistóricas de las comunidades. En este caso, la contabilidad trae a la realidad esas formas económicas solidarias en un lenguaje de cálculo cuantitativo, pero también cualitativo para orientar la conducta y los fines de la comunidad en términos de sus necesidades, las cuales se sustentan en el interés general y solidario.

La universidad y la comunidad académica contable no deben ignorar los movimientos y organizaciones que agrupan el sentir de sujetos y comunidades por recrear escenarios sociales, políticos, económicos y culturales que los incluyan e identifiquen de acuerdo a sus contextos contrarios a las dinámicas hegemónicas que perpetúan las condiciones de pobreza, injusticia social y cognitiva, la destrucción y cosificación de la naturaleza y del ser humano. Por eso se plantea la necesidad de fundamentar líneas de investigación en contabilidad popular o en relación con el papel de la contabilidad en estas organizaciones de economía solidaria y alternativa.

Lo anterior lleva a cuestionar y a actualizar la crítica sobre la crisis de hegemonía, legitimidad e institucionalidad de la universidad (Santos, 2012), lo que sería tema para otra ponencia, pero que es pertinente mencionar toda vez que la ausencia de la universidad en las transformaciones sociales implica replantear su lugar y poder en la sociedad, así como el de la investigación. No obstante, se insiste en la vinculación de investigaciones con estas realidades y apuestas que se configuran desde *abajo* y desde lo local, pero no en un sentido tradicional de la investigación, se trata

de un diálogo en el que la academia no llega a imponer sus verdades en nombre de la ciencia o del saber científico moderno, sino que, junto con las comunidades, sus saberes, necesidades y significados conoce, se acerca a la realidad y construye en diálogo con ellas.

Así, entonces, reconocer que la acción de la comunidad académica y profesional contable no se circunscribe solo al ámbito empresarial ni a la contabilidad financiera, supone ya un punto de partida para pensar y trabajar con las organizaciones en una contabilidad alternativa y, en ese sentido, en teorías, tecnologías, técnicas y prácticas que den cuenta de esa realidad social y económica y permitan resignificarla.

Referencias

- Angulo, R. (20 de abril de 2014). Desigualdad en las ciudades de Colombia ¿Cómo vamos? *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/7564-desigualdad-en-las-ciudades-de-colombia-%C2%BFc%C3%B3mo-vamos.html>
- Arias, J. (2014). El papel de la contabilidad en sistemas de desarrollo alternativo. *Adversia*, (15), 1-18. Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/adversia/article/view/20904/17499>
- Bebbington, J. & Larrinaga, C. (2014). Accounting and sustainable development: An exploration. *Accounting, Organizations and Society*, 39(6), 395-413. doi: 10.1016/j.aos.2014.01.003
- Calbet, Y. y Unceta, K. (s.f.). *La crítica a la economía del crecimiento. Evolución discursiva y debates actuales*. Recuperado de http://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_8_economia.pdf
- Camacho, I. (1996). Economía alternativa en el sistema capitalista. *Revista de fomento social*, (203), 319.
- Cardona, J. y Hinestroza, Y. (2013). La planeación y el presupuesto como sistemas simbólicos articulados a los procesos de resistencia campesina: análisis de una organización a partir de los referentes teóricos de Pierre Bourdieu. *Revista Activos*, (20), 55-100.
- Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 454 de 1998 por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.



- Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. (2014). *Comercio justo y consumo responsable*. Medellín, Colombia: Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila.
- 16 millones de colombianos en riesgo de caer en la pobreza: OXFAM. (28 de octubre de 2015). *Dinero*. Recuperado de <http://www.dinero.com/economia/articulo/pobreza-desigualdad-america-latina/215261>
- D' Alissa, G., Demaria, F. y Kallis, G. (2015). *Decrecimiento, vocabulario para una nueva era*. Madrid, España: Icaria Antrazyt.
- Espinal, C. (2009). La(s) cultura(s) popular(es): Los términos de un debate histórico-conceptual. *Universitas Humanística*, (67), 223-243.
- Faieta, J. (20 de febrero de 2015). Con crecimiento económico no basta. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2015/02/20/con-crecimiento-econ-mico-no-basta-jessica-faieta-.html>
- Fomentamos. (2016). *Círculos Solidarios*. Recuperado de <http://www.fomentamos.com.co>
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores.
- García, N. (1987). Ni folklórico ni masivo ¿qué es lo popular? *Diálogos de la comunicación*, (17), 1-8.
- García, N. (2004). ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de lo popular? En *Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Antología sobre culturas populares e indígenas: Lectura del seminario Diálogos en la Acción* (pp.153-165). Ciudad de México, México: Conaculta.
- Gómez, M. (2005). Breve introducción al estado del arte de la orientación crítica en la disciplina contable. *Porik An*, 10, 13-37.
- Gómez, M., Ospina, C. (Ed.). (2009). *Avances interdisciplinarios para una comprensión crítica de la contabilidad. Textos paradigmáticos de las corrientes heterodoxas*. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia - Universidad de Antioquia.

- Gómez, Y., Palacios, J. y Restrepo, J. (2015). Círculos Solidarios: Experiencias de economía alternativa para combatir la pobreza. *Asia Pacífico: Principal Foco de Negocios del siglo XXI, Una Mirada para la Educación de la Economía Global*. Asamblea anual del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración – CLADEA, Viña del Mar, Chile.
- Guevara, D. (12 de febrero de 2017). Desigualdad extrema en el mundo y en Colombia. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10030-desigualdad-extrema-en-el-mundo-y-en-colombia.html>
- Larrinaga, C. (1999). Perspectivas alternativas de investigación en contabilidad: una revisión. *Revista de Contabilidad*, 2(3), 103-131.
- Latouche, S. (2010). El decrecimiento como solución a la crisis. *Revista Mundo Siglo XXI*, (21), 47-53.
- Mance, E. (2002). *Redes de colaboración solidaria*. Recuperado de: <http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/redecolaboracao-es.pdf>
- Martinetti, A. (2014). Los mercados solidarios desde la economía social y solidaria. La experiencia de AFIH. *III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo*. Universidad Nacional de Jujuy. San Salvador de Jujuy.
- Medellín Cómo Vamos. (2017). *Pobreza y desigualdad en Medellín*. Recuperado de: <http://www.medellincomovamos.org/pobreza-y-desigualdad/>
- Mosquera, R. (11 de septiembre de 2014). Análisis/Se amplía brecha entre ricos y pobres. *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/opinion/analisis-desigualdad-colombia-septiembre-2014>
- Ramírez, A. (25 de marzo de 2015). Si una persona recibe más de \$211.807 mensuales ya supera la pobreza. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/pobreza-y-desigualdad-en-colombia/15457376>
- Razeto, L. (1993). *Los caminos de la economía solidaria*. Recuperado de <http://lacoperacha.org.mx/documentos/coperacha-economia-solidaria-razeto.pdf>



- Restrepo, J, Insuasty, A. y Palacios, J. (2015). Círculos solidarios una metodología de economía alternativa en Medellín. *XX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*. Ciudad de México, México.
- Rodríguez, M., Gallón, N. y Gómez, Y. (2016). La contabilidad en propuestas de economía solidaria y alternativa. *En-Contexto*, 4(5), 185-206.
- Rueda, G. (2002). Desarrollo alternativo y contabilidad pública: hacia una línea de investigación. *Revista Nómadas*, (16), 195-203.
- Santos, B. (2011). Epistemologías del sur. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16(54), 17-39.
- Santos, B. (2012). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores - Universidad de los Andes.
- Villa, E. e Insuasty, A. (2014). Capital, sujeto y ciudad. Lecturas de la ciudad y la crisis humanista. El caso Medellín. *Revista El Ágora*, 14(1), 87-96.
- Zemelman, H. (1994). Sobre la importancia de las realidades que se ocultan. *Tramas*, (4), 9-20.
- Zemelman, H. (1995). Sobre bloqueo histórico y utopía en Latinoamérica. *Política y cultura*, (4), 43-51.
- Zemelman, H. (2002). *Necesidad de conciencia. Un modo de construir conocimiento*. Barcelona, España: Anthropos.
- Zemelman, H. (2005). *Voluntad de conocer: el sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico*. Barcelona, España: Anthropos.

Para referenciar este capítulo:

- Rodríguez, M., Gallón, N. y Gómez, Y. (2018). Contabilidad Popular. Una propuesta para resignificar las prácticas contables en las organizaciones. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 398-429). Colombia: Publicar-T.





Leidy Jhojana Usma Zuleta

Contadora Pública del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid e integrante de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia, equipo de sistematización de la Estrategia Integral del Control a las Rentas Ilícitas en el Departamento de Antioquia – Colombia.

jhojausma@gmail.com



Luisa Fernanda Zapata Álvarez

Psicóloga de la Universidad de Antioquia, Especialista en Psicología Social Aplicada y MSc. en Psicología Social de la Universidad Pontificia Bolivariana – Colombia. Docente de tiempo completo de la Universidad Católica Luis Amigó e investigadora de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia, equipo de sistematización de la Estrategia Integral del Control a las Rentas Ilícitas en el Departamento de Antioquia – Colombia.

luisa.fza@gmail.com



La cultura de la legalidad en las rentas del Departamento de Antioquia como un ejercicio de buenas prácticas desde las acciones comunitarias

Introducción

La inversión para instituciones de interés común en el sector público (como la salud y la educación) proviene de los ingresos rentísticos que un territorio percibe en determinado periodo, los cuales son de gran importancia en cumplimientos financieros y por lo tanto no es conveniente que se vean menoscabados por prácticas ilícitas o por la fluctuación del mercado, porque la comunidad se perjudica de manera directa. Por esta razón, el Departamento de Antioquia decidió implementar estrategias para proteger y fortalecer los ingresos rentísticos, a partir de “La estrategia integral al control de las rentas ilícitas”, que para este caso se concentra en cinco rentas específicas: monopolio rentístico de alcoholes potables y licores destilados, monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, impuesto de degüello, y sobretasa a la gasolina.

En el marco de esta estrategia integral se plantean componentes que intentan contrarrestar las acciones fraudulentas que afecten las rentas departamentales y que además se relacionan con problemáticas de orden social. Estos componentes reúnen actividades de sensibilización, comunicación, capacitación, formación y participación ciudadana, con el fin de abarcar las diferentes circunstancias en las que se ven diariamente inmersos los ciudadanos. De esta manera, el Departamento considera importante implementar y fomentar buenas prácticas en los escenarios institucionales, comerciales y comunitarios, siendo este último un escenario de cambio y legitimación, porque es allí donde las leyes establecidas por la institucionalidad se aplican y se aceptan, así como

los valores éticos y morales transferidos culturalmente. J. Habermas se refiere conceptualmente a la legitimidad del orden político:

Legitimidad significa que la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo no está desprovista de buenos argumentos; un orden legítimo merece el reconocimiento. Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político. (...) Por legitimidad entiendo el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía en el plano de la integración social- de una identidad social determinada por vías normativas (Habermas, *s. f.*, citado en Serrano, 1991).

Para generar aceptación y reconocimiento comunitario de las prácticas ya establecidas por la institución, deben tenerse en cuenta aspectos pedagógicos y culturales que fomenten la reflexión, la crítica y el juicio para actuar. Para el caso de las rentas departamentales, la cultura de la legalidad se considera como un ejercicio de buenas prácticas comunitarias, idea que se aborda en el desarrollo de este texto, y mediante la cual se intenta dar a comprender su rol social, porque resulta ser una propuesta en la que “se reconocen prácticas ciudadanas para fortalecer las acciones legales” (Usma y Zapata, 2017, p.6), y se “identifica que la dimensión fundamental de la vida social que hay que reforzar es el nivel de cumplimiento voluntario, por parte de los ciudadanos, de las reglas institucionales y compartidas de convivencia” (López, 2014, p.50).

En otras palabras, incentivar la cultura de la legalidad en la comunidad es fundamental porque concede “la posibilidad de transformar aquellas prácticas que resultan ser fraudulentas y que se inscriben en la cotidianidad de los territorios y comunidades” (Usma y Zapata, 2017, p.6). Al dar a conocer información sobre tipo de fraudes, legalidad, riesgos y buenas prácticas, es posible considerar que las diversas problemáticas de orden social pueden transformarse a través de nuevas prácticas comunitarias, preventivas y responsables.

Se estima que proporcionar información sobre buenas prácticas de legalidad dentro de la comunidad, contribuye al logro de cambios adicionales a los componentes tributarios y judiciales, pues, con la intención de disminuir las medidas correctivas, esta propuesta estimula a nuevos ejercicios culturales, sociales y económicos desde la participación y la reflexión sobre el actuar (Gómez, et. al, 2017, p.113).



Estos nuevos ejercicios sociales son una forma de combatir la ilegalidad y pueden incidir en la disminución de redes criminales, de evasión de impuestos, de riesgos económicos asociados a los ingresos rentísticos y de riesgos sociales asociados a problemas de salud física y psicológica. En cambio, no contemplar la comunidad como actor fundamental en las prácticas ilícitas de las rentas departamentales es desconocer la influencia y el impacto que posee en el cambio social.

Las prácticas sociales o comunitarias son las actividades que operan transformaciones a partir de saberes en movimiento, las prácticas son la experiencia, lo vivido, lo realmente sucedido (Martínez, 2006), constituyen la compleja articulación de relaciones sociales, políticas y económicas entre actores que se movilizan en un campo de relaciones de poder (Roldán, 2009, p.3).

De esta manera, para la estrategia integral es indispensable abordar buenas prácticas sociales, económicas y culturales en torno a las rentas del departamento en una serie de ejercicios investigativos, y para este documento, el concepto y el impacto de la cultura de la legalidad, como ejercicio de buenas prácticas comunitarias, resultan referirse a las acciones aprobadas ante la ley, no necesariamente por lineamientos promovidos por organismos internacionales, sino por influencia de los principios y valores que se han transmitido por generaciones y que han fortalecido la ciudadanía en materia de desarrollo (Gómez, et. al, 2017, p.114).

Metodología

La reflexión aquí expuesta se presenta en el marco del proceso de sistematización de experiencias de la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas”¹ del Departamento de Antioquia, la cual busca regular las actividades ilícitas sobre cinco rentas departamentales, a través de distintos componentes. El objetivo general de este proceso es explicar las buenas prácticas que fortalecen la cultura de la legalidad en materia de rentas oficiales en el Departamento de Antioquia y para ello los objetivos específicos que orientan el proceso son: 1) conceptualizar la noción de cultura de la legalidad en el marco de las buenas prácticas en las rentas oficiales del Departamento de Antioquia y 2) caracterizar las buenas prácticas en las rentas oficiales en clave de las acciones comunitarias.

La metodología de investigación para llevar a cabo estos objetivos, es un proceso de sistematización de las experiencias en el marco de las

¹ Proyecto en ejecución hasta diciembre de 2019.

acciones que se llevan a cabo con la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas” y la reflexión que emerge sobre las buenas prácticas en relación con la cultura de la legalidad. En este sentido, el proceso de sistematización se entiende como

(...) una oportunidad reflexiva que permite interpretar críticamente los discursos generados sobre y desde la práctica, trascendiendo la simple descripción, al profundizar el análisis en torno a las lógicas particulares de las experiencias educativas-sociales. Comprender aquello que configura y da sentido a las prácticas permite generar aprendizajes significativos que aportan al cambio cognitivo, expresivo, emocional y práctico (Ghiso, 2011, p.6).

A partir de la propuesta metodológica en la que se inscribe este capítulo, se pretende dar lugar a las dimensiones socioculturales y comunitarias que existen con relación a las rentas departamentales abordadas, comprendiendo que desde la cultura de la legalidad se reconocen prácticas ciudadanas para fortalecer las acciones legales sobre estas rentas, y a su vez contribuir a la posibilidad de transformar aquellas prácticas que resultan ser fraudulentas y que se inscriben en la cotidianidad de los territorios y comunidades, para que a través de la implementación de la estrategia integral se puedan fortalecer los recursos comunitarios y personales mediante los cuales se generen mecanismos favorecedores del recaudo de los recursos públicos a través de las cinco rentas departamentales.

La metodología de sistematización de las experiencias que fundamenta este capítulo, no solamente busca poner en común las prácticas que se han generado alrededor de la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas”, sino posibilitar un diálogo necesario entre los procesos de intervención sociocomunitarios institucionales y los procesos educativos y académicos, como una forma de visibilizar las problemáticas sociales departamentales y de poner las Instituciones de Educación Superior al servicio de tales problemáticas. A partir de ahí se construyen los productos de dicha sistematización (como el presente capítulo) que permitan un abordaje no solamente narrativo o descriptivo de la experiencia, sino constructor de reflexiones teóricas alrededor de ella que comprendan los elementos anteriormente mencionados. Sobre las utilidades de la sistematización Óscar Jara (1994, p.30) afirma:

(...) tener una comprensión más profunda de las experiencias que realizamos, con el fin de mejorar nuestra propia práctica, compartir con otras prácticas similares, las enseñanzas surgidas



de la experiencia y aportar a la reflexión teórica (y en general a la construcción teórica), conocimientos surgidos de prácticas sociales concretas.

Así, pues, la metodología de la sistematización de las experiencias permite generar una reflexión teórica a la luz de las experiencias prácticas y que desde este mismo marco surjan propuestas, recomendaciones y otros elementos que sirvan de insumo para el abordaje de la problemática, en este caso fortalecer las buenas prácticas en las rentas departamentales para consolidar la cultura de la legalidad.

(...) se trata de compartir críticamente *aquellos resultados que surgen de la interpretación de los procesos*; de colocar sobre el tapete de la reflexión colectiva los aportes y enseñanzas que se aprenden desde lo que cada quien ha vivido de forma particular (Jara, 1994, p.34).

En este sentido, se tiene que la cultura de la legalidad es el marco en el que se fundamenta esta reflexión, y se considera que en ella se inscriben las buenas prácticas ciudadanas en relación con las rentas departamentales, y a la luz de la cual se analizan las acciones comunitarias, por lo tanto, es el eje articulador del presente producto derivado de la sistematización.

Resultados

La cultura de la legalidad y la comunidad

Abordar el concepto de cultura de la legalidad puede dar a entender un panorama netamente jurídico, punible, institucional y complejo y, tal vez, alejado de una relación estrecha con comportamientos reflexivos, críticos y amigables con el otro. Comprender el rol del ciudadano como parte fundamental en el desarrollo de las políticas públicas y, más allá de esto, en el progreso social del escenario en el que se desenvuelve, puede ser determinante para disminuir las actividades ilícitas relacionadas con las rentas departamentales, pues, si se implementan actividades comunitarias luego de conocer información de orden legal y económico, pertinente, verás y a tiempo, y si se interiorizan representaciones sociales adecuadas a los valores éticos y morales transferidos en el tiempo, los beneficios colectivos, familiares e individuales se verán reflejados no solo en los ingresos que se invierten en el territorio, sino también en la convivencia futura.



La legalidad “es un requisito y atributo del poder que supone ciertos límites al ejercicio del mismo. Un poder es legal y actúa legalmente en la medida en la que se constituye de conformidad con un determinado conjunto de normas” (Salazar, 1998, p.193). Siendo así, se aborda un concepto de compleja aceptación en la ciudadanía que, sin embargo, desde otras miradas reúne en sí un fundamento cultural que apuesta a la reconciliación de actores institucionales, comerciales y comunitarios, al reconocimiento de prácticas accesibles, seguras y amigables, y a la denuncia de prácticas ilícitas. Más allá de un corte determinado de normas, deben traspasarse los límites en el ejercicio del poder y sostener acciones que conduzcan al cumplimiento voluntario de la ley, pero no exigiendo a la ciudadanía que considere justa y razonable la producción normativa de manera aislada, porque de ese modo no se reconocería un consenso de aceptación y, por lo tanto, no sería razonable hablar de cultura de la legalidad.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la cultura de la legalidad es “la aceptación voluntaria por parte de los actores jurídicos y de la ciudadanía de un conjunto de normas jurídicas generales, públicas y no retroactivas, que se consideran correctas para una adecuada convivencia social” (Vásquez, 2008, p.63). La cultura de la legalidad implica entonces cumplimiento voluntario, acciones legales, nuevos ejercicios culturales y transformación de realidades,

(...) donde no solo se entienden las normas jurídicas como las correctas para una convivencia social, sino que se acepta el desafío de apostar y abogar por prácticas de cooperación y participación integral que propicien un desarrollo político, social y económico de los territorios bajo la admisión de: pluralidad, interés público y transparencia (Usma y Zapata, 2017, p.165).

A partir del cumplimiento voluntario se deducen dos elementos fundamentales para caracterizar la cultura de la legalidad: el primero consiste en la aceptación que tiene el ciudadano frente a las normas y el segundo, en la voluntad que posee para contribuir socialmente. En ese sentido, el primer elemento induce a la aceptación social de las normas, no sólo legales, sino también éticas y morales que sean más convenientes para la sociedad en la que se desarrolla. Cuando se habla de normas éticas se hace referencia a las que sirven “para preservar la integridad de las personas humanas” (Romero, 2008), y con las normas morales se hace referencia “a aquellas que sirven para preservar la integridad de un grupo. ... Las normas morales son diferentes en cada grupo o clase de personas humanas y, por tanto, se basan en las desigualdades entre ellos” (Romero, 2008).



Las normas éticas tienen un campo virtual de radio, en principio, mucho más amplio (extensionalmente hablando) que las normas morales, puesto que «atraviesan» las barreras de clanes, naciones, Estados, partidos políticos y aun clases sociales; su horizonte es «la Humanidad», puesto que el individuo humano corpóreo es la figura más universal del campo antropológico. Las normas morales, en cambio, tienen una universalidad distinta, pues las esferas en las que ellas actúan son múltiples y muchas veces contrapuestas entre sí (Bueno, 1996, p.63).

Por otra parte, en el caso de las normas legales es fundamental el tema de la confianza:

(...) constituye el suelo institucional básico para el desenvolvimiento fluido de las relaciones humanas y la interacción organizacional eficiente (Flax, 2006, p.41). Sin embargo, esta no es "(...) una calle de un solo sentido, sino una relación de ida y vuelta: es una relación social en busca de reciprocidad y «empoderamiento»" (Ostrom 2003, pp.50-51), entre la ciudadanía, las organizaciones y el Estado (Gómez. et. al, 2017, p.44)

En segundo lugar, para que se propicie un cumplimiento voluntario se debe fomentar la intencionalidad de contribuir por medio de acciones conscientes y amigables al bienestar colectivo sobre el bienestar individual. Una vez que empieza el reconocimiento de la realidad y la apropiación de una cultura de la legalidad acorde con las necesidades del entorno, se identificarán beneficios sociales trascendentales.

Un ciudadano que se vuelve consciente del escenario y contexto en el que vive, (...) es más participativo y crítico, acepta las normas y cumple con sus obligaciones por convicción, lo que lo faculta a exigir el respeto y el cumplimiento de sus derechos, (...) asumiendo responsabilidades sociales y aportando al desarrollo de la comunidad ("Tributemos", 2001).

De esa manera, el ejercicio de la cultura de la legalidad se verá en el contexto social y económico que se presenta y se pasará de la incredulidad, la desconfianza y la indiferencia ciudadanas a la aceptación de las normas. Sin embargo, "el grado de aceptación del sistema tributario también estará en función a (sic) la calidad de los servicios que brinda el Estado y a en qué grado éstos responden a las necesidades de la población" ("Tributemos", 2001), porque "la actuación de la administración tributaria es la que el contribuyente relaciona con los impuestos que paga" (Usma y Zapata,

2017, p.166), las obras reflejadas en su territorio, la atención social recibida y la inclusión, por lo tanto, el nivel de cumplimiento y aceptación se verá afectado por la intervención de la institucionalidad. Luego de tal aceptación, se podrán identificar cambios a partir del ejercicio y la creación de nuevas y buenas prácticas, no solo pensadas desde la cultura de la legalidad, sino también desde el ámbito comunitario, pues el intento de crear una “relación sana entre quien rinde cuentas y quien las pide comprende una valoración intrínseca de confianza, es insistir en una relación entre la institucionalidad y la ciudadanía, en una idea de construir conjuntamente cuestionamientos y consensos respetados en el tiempo” (Usma y Zapata, 2017, p.166).

Las buenas prácticas en las rentas departamentales: una lectura desde las acciones comunitarias

En la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas” se plantean acciones encaminadas a los procesos de formación, capacitación y participación de los ciudadanos. En este sentido se reconoce la importancia de las comunidades para construir y legitimar una cultura de la legalidad que fortalezca las buenas prácticas ciudadanas y a su vez los recursos departamentales para la inversión social. Para comprender, entonces, de qué manera se articulan las buenas prácticas en materia de rentas departamentales y las acciones de orden comunitario, se expondrá qué se entiende por buenas prácticas en la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas” y cómo se resalta el ámbito comunitario como su escenario de acción.

De acuerdo con el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia, las rentas departamentales son:

(...) los ingresos que el departamento y sus entidades descentralizadas, según el caso, perciben por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, monopolios, explotaciones de bienes, regalías, participaciones, sanciones pecuniarias y en general todos los ingresos que le correspondan para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales (Estatuto de Rentas Departamento de Antioquia, ordenanza 29, Artículo 3, 2017).

En el marco de la estrategia integral se abordan cinco rentas que, desde la perspectiva de la Gobernación de Antioquia, se consideran de alto impacto en las prácticas comunitarias, tanto por el ingreso económico que proviene de ellas, por ejemplo en el caso de los monopolios de licores y los juegos de suerte y azar, así como por las acciones que pueden determinar



riesgos en la salud pública de los ciudadanos, como puede pasar con unas malas prácticas de degüello.

Se retoman, entonces, las cinco rentas específicas para las cuales se resalta la importancia de las acciones comunitarias para fortalecer unas buenas prácticas y construir una cultura de la legalidad. Las rentas priorizadas para trabajar en ellas y fortalecer los recursos del Departamento contrarrestando la ilegalidad son: apropiación ilegal de hidrocarburos y evasión de la sobretasa a la gasolina, contrabando de tabacos y cigarrillos, evasión al impuesto de degüello, adulteración, falsificación y contrabando de bebidas alcohólicas y adulteración y falsificación de juegos de suerte y azar. Para esto se han desarrollado acciones en cinco componentes diferentes: sensibilización y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad; capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, judiciales, administrativas, distribuidores y comerciantes; comunidad y públicos específicos; proceso administrativo, operativo y judicial, y participación ciudadana. Estos componentes se fundamentan en fortalecer en la ciudadanía las buenas prácticas enmarcadas en una cultura de la legalidad.

Si bien todos los componentes están orientados a las buenas prácticas de legalidad en estas rentas, los componentes de sensibilización y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad y de capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, judiciales, administrativas, distribuidores y comerciantes; comunidad y públicos específicos, tienen cabida como estrategia de apropiación, participación y fortalecimiento comunitario, considerando que son estas acciones las que van a permitir a la comunidad generar prácticas de responsabilidad, desde la comprensión y construcción propias del sentido que tienen de legalidad y del reconocimiento que le otorgan a la cultura de la legalidad como forma de fortalecer los recursos económicos del Departamento y la inversión social en sus territorios.

La comunidad, un actor social responsable

Es innegable que la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas” es una propuesta elaborada por los entes gubernamentales, es decir, desde la institucionalidad responsable de administrar, vigilar y controlar los recursos del Departamento para favorecer las condiciones de vida de sus ciudadanos, sin embargo, se resalta la necesidad de la participación de la comunidad como una estrategia que permita reconocer la importancia que tienen las buenas prácticas de legalidad en materia de rentas, y de

esta manera legitimar acciones de las personas en sus territorios que contribuyan a derrotar las prácticas fraudulentas. En este caso, se puede entender por comunidad:

(...) un grupo social dinámico, histórico y culturalmente constituido y desarrollado, preexistente a la presencia de los investigadores o de los interventores sociales, que comparte intereses, objetivos, necesidades y problemas, en un aspecto y un tiempo determinados y que genera colectivamente una identidad, así como formas organizativas, desarrollando y empleando recursos para lograr sus fines (Montero, 2007).

Tomando como punto de partida la definición de Maritza Montero, se reconoce a la comunidad como un actor social que puede incidir en su propia realidad, transformándola de cara a un mejoramiento en su calidad de vida, en este sentido, y con relación a las rentas del Departamento de Antioquia, las comunidades existentes en este territorio tienen las herramientas para identificar las problemáticas asociadas a las rentas ilícitas y también pueden contribuir a su solución, por lo tanto pueden aportar a las dinámicas que ha propuesto la institucionalidad apropiándose de ellas e incluyéndolas en sus acciones cotidianas para construir una cultura de la legalidad.

Para que esto se viabilice, se valora la participación comunitaria como una estrategia de orden práctico mediante la cual trasciende de ser receptora de información y se posibilita incidir sobre su propio territorio, en el caso de las rentas, a través de los procesos de formación y capacitación, como se presenta en la estrategia integral, y se busca que quienes tengan interlocución directa con la institucionalidad socialicen la información en sus territorios, de tal manera que la comunidad pueda aprehenderla, reflexionarla y hacer de ella una práctica en su cotidianidad.

La participación se entiende, entonces, como un proceso organizado, colectivo, libre e incluyente, en el cual hay una variedad de actores, de actividades y de grados de compromiso, orientados por valores y objetivos compartidos y en cuya consecución se producen transformaciones comunitarias e individuales (Montero, 2007, p.119). En este caso, la participación posibilita la construcción de buenas prácticas comunitarias alrededor de las cinco rentas anteriormente mencionadas, por lo cual la participación comunitaria se convierte en un componente necesario y significativo para consolidar una cultura de la legalidad.



Durante la implementación de la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas”, a través de procesos de sistematización se han identificado unas buenas prácticas, en las cuales se reconocen acciones tanto gubernamentales como comunitarias. Por ello, para este caso, se resalta de qué manera la comunidad contribuye desde su perspectiva a legitimar las acciones adecuadas en las cinco rentas departamentales en el marco de una cultura de la legalidad, y esto se logra a través de la relación institución-comunidad. Las buenas prácticas se pueden comprender como:

(...) aquellos programas, proyectos o políticas públicas desarrolladas por actores públicos, privados o sociales que se caracterizan por haber logrado cumplir eficazmente las metas planteadas, contar con sistemas de registro, monitoreo y evaluación de resultados, que sean innovadoras, que tengan una alta incidencia pública y social, y que sean replicables y sostenibles en el tiempo (PNUD, 2009, citado en DANE, 2012, p.14).

En este sentido, tomando en consideración la experiencia del proceso de sistematización, se tienen cuatro categorías a partir de las cuales se proponen unas buenas prácticas de legalidad para las cinco rentas implementadas en la estrategia, estas categorías son: innovación, incidencia pública y social, diferenciación, y replicabilidad y sostenibilidad (Usma y Zapata, 2017).

Innovación: desde una perspectiva comunitaria, esta categoría se puede abordar a partir de distintos niveles que permiten explicar que la estrategia implementada por la institucionalidad construye una buena práctica que se legitima en la comunidad. La *innovación* se comprende entonces como la capacidad que tenga la práctica de abordar las acciones fraudulentas con planes, estrategias, herramientas y técnicas que trasciendan las acciones que se han desarrollado históricamente y de manera tradicional (Tapia y Mohor, 2014). De manera que la innovación se debe mirar como una acción que trasciende la propuesta institucional y confluye con las necesidades comunitarias. De acuerdo a Rita Gradaille y María Caballo (2016), para que esto se presente es necesario tener en cuenta los siguientes niveles:

Nivel Funcional: consiste en desarrollar nuevas tareas, procesos y modelos que surgen de la dinámica de proceso. Nivel Estructural: emergen sistemas organizativos que optimizan el funcionamiento real y consolidan marcos de actuación alternativos. Nivel de comportamientos: modifica los patrones de conducta y una nueva

cultura organizativa basada en la negociación y resolución de conflictos. Nivel relacional: se transforman las redes de relación y las formas de interacción con el entorno. Nivel metodológico: cambian elementos básicos de un sistema de gestión con la finalidad de mejora su funcionamiento. Se pueden, pues, modificar los recursos técnicos, financieros y humanos (p.79).

Estos niveles de acción comunitaria que proponen las autoras, si bien se reconocen unos procesos educativos, se pueden trasladar a las acciones que está teniendo la estrategia en el territorio antioqueño, ya que a partir de este marco de análisis es posible reconocer los distintos sistemas interdependientes que se tienen a nivel comunitario, es decir, para lograr instituir una buena práctica es necesario atravesar por todos estos niveles de acción.

La innovación transversaliza el diseño de la estrategia en cada uno de sus componentes (Usma y Zapata, 2017), y en este sentido se podría analizar que la estrategia aporta a estos distintos niveles en las acciones comunitarias; en el nivel funcional, porque considera nuevos mecanismos para implementar que viabilizan las acciones adecuadas en las cinco rentas desde distintos focos de actuación, pero que permitan que la comunidad tenga conocimiento, estrategias y herramientas para continuar replicándose, en este punto, aunque la propuesta provenga de la institucionalidad, si la comunidad no la legitima no tendrá lugar como buena práctica ni podrá disminuir las acciones de carácter fraudulento.

En el nivel estructural, que a su vez contiene el nivel comportamental y el relacional, la innovación se vincula con aquellas acciones que la comunidad integra en su vida cotidiana, es decir que la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas”, a través de sus componentes, posibilita que la comunidad reflexione sobre las prácticas fraudulentas que ha venido legitimando, bien sea por conocimiento o desconocimiento de la norma, y las transforme de manera que no incurra en un fraude o delito, para ello se busca, por medio de mecanismos de participación comunitaria, entre otras estrategias, generar tanto conocimiento de las acciones que son punibles a causa de la infracción o el delito, como una reflexión en términos psicosociales sobre las problemáticas que se tienen en los territorios con los fraudes que se cometen, de este modo se generan procesos de sensibilización que lleven a las comunidades a responsabilizarse por sus acciones en relación con las cinco rentas priorizadas.



Igualmente, el nivel metodológico, que exponen las autoras como criterio de identificación de una buena práctica, en términos de acción comunitaria implica que se esté haciendo uso de:

(...) estrategias comunicativas y tecnológicas que han permitido llegar a los y las ciudadanas, la información adecuada, oportuna y pertinente sobre cada una de las rentas (...) igualmente, las diversas *campañas publicitarias* donde se aborda el tema de adulteración del licor y juegos de suerte y azar y el contrabando de licores y cigarrillos, desde las cuales se pone en conocimiento a la ciudadanía sobre los riesgos psicosociales a nivel individual y comunitario que traen estas prácticas sino también las implicaciones legales que tiene cometerlas. A su vez, dentro de esta categoría se tiene la *línea de atención a la ciudadanía* (Denuncias y PQRs), desde la cual se pone la tecnología y las herramientas de comunicación al servicio de la comunidad, en la cual es posible tener información de primera mano sobre los diversos trámites y servicios de las rentas que se han mencionado, así como realizar procesos de denuncias de malas prácticas o acciones fraudulentas como un mecanismo de participación ciudadana (Usma y Zapata, 2017, p.173).

Así, la buena práctica en términos de *innovación* responde a los niveles de acción comunitaria, teniendo en cuenta que implica la transformación paulatina de acciones que los ciudadanos pueden haber estado realizando durante muchos años, y si bien están legitimadas por la comunidad, están incurriendo en acciones de carácter fraudulento, lo que genera perjuicios a los recursos departamentales; es así que en la estrategia integral se considera que cada uno de los componentes que la integran tiene mayor o menor aplicabilidad en el territorio, de acuerdo a la práctica fraudulenta que se está trabajando.

Incidencia pública y social: esta categoría se encuentra estrechamente vinculada con la participación ciudadana, de ahí que la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas” la reconoce como una de las acciones principales, en tanto construye un componente encaminado a viabilizar este proceso. Para dar cuenta de las buenas prácticas en clave de acción comunitaria, se puede tomar en cuenta la relación de todo el aparato institucional con la ciudadanía y las comunidades, que no son meras receptoras de proyectos sino agentes activos de sus propios procesos, en este sentido, se pueden reconocer tres niveles distintos de participación:

Presencia. Es el nivel de participación menos intenso y más marginal. Se trata de comportamientos esencialmente receptivos o pasivos, como la asistencia a reuniones o la exposición voluntaria a los mensajes políticos. *Activación:* estadio que supone un mayor compromiso, en la medida en que cada persona desarrolla una serie de actividades positivas de las cuales es delegado permanente, se encarga o es promotor. *Participación:* supone la asunción de la corresponsabilidad en las iniciativas, pues el individuo contribuye de forma directa o indirecta en la toma de decisión y en el desarrollo de la acción (Gradaille y Caballo, 2016, p.81).

En este caso, la estrategia apunta a la corresponsabilidad en los actores, tanto la institucionalidad como garante en la protección y vigilancia de los recursos, como la comunidad, actor social que influye en que las prácticas en materia de rentas departamentales puedan estar en el marco de una cultura de la legalidad. Sin embargo, los otros dos niveles de participación, es decir, la activación y la presencia, también son útiles y necesarios por ser mecanismos en los que de alguna manera la comunidad también hace parte de los procesos a partir del interés, la necesidad y la disposición que pueda tener para ello.

De manera que, particularmente desde los componentes de *participación, sensibilización y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad y capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, judiciales, administrativas, distribuidores y comerciantes; comunidad y públicos específicos*, sea posible establecer acciones concretas frente a las necesidades comunitarias y las problemáticas que se han identificado en los diferentes municipios, y así sean los mismos actores quienes establezcan estrategias de solución, transformación y mejora.

Diferenciación: de la mano con lo expuesto más arriba, se incluye la categoría *diferenciación*, la cual se entiende como la

(...) capacidad de las iniciativas de atender las características y necesidades diferenciadas en cuanto a sexo, edad y ciclo vital, condición étnica, social, política o cultural, generando enfoques y metodologías de trabajo respetuosas y efectivas, alejadas de todo rasgo de estigmatización (Tapia y Mohor, 2014, p.25).

En la “Estrategia integral al control de las rentas ilícitas” se han identificado las particularidades de las acciones fraudulentas y cómo éstas han incidido de distintas formas en las comunidades, pero, al mismo tiempo, no todas las rentas tienen el mismo impacto en todas las



comunidades y las comunidades se asumen de manera diferencial frente a las rentas. Esto tiene que ver con que el territorio antioqueño es diverso culturalmente y la concepción que se tiene de las prácticas en las rentas es diferencial, por ello, para abordar las buenas prácticas desde la acción comunitaria, se debe contemplar que

(...) las iniciativas que se promuevan han de ir orientadas al fomento de un compromiso cívico que ayude a superar las visiones individualistas para que todas las personas se sientan integrantes de una comunidad; así, partiendo de las particularidades y singularidades de los sujetos, se impulsará la construcción de una identidad común en aras de lograr un entendimiento mutuo que ayude a entretejer la cohesión social y el máximo bienestar (Gradaille y Caballo, 2016, p.82).

Desde esta propuesta se entiende que la diferenciación, en tanto categoría de las buenas prácticas, permite la construcción de una identidad común, en este caso, se propone que dicha identidad sea una cultura de la legalidad, es decir que las prácticas que se instituyan y legitimen procuren establecer escenarios de bienestar social, para ello es necesario que las acciones de la estrategia estén situadas y contextualizadas en la realidad sociocultural, económica, histórica y política de las regiones y/o comunidades antioqueñas.

La diferenciación se mira como un elemento que se vincula con la participación, como características de buenas prácticas de la estrategia pero que confluyen con las acciones comunitarias, ya que al reconocer el carácter diferencial de los territorios en materia de diseño y construcción de la estrategia y sus componentes, posibilita que las comunidades se inserten de manera más favorable en los procesos y de este modo transformen sus prácticas.

(...) abordar las acciones de manera diferenciada, desde la afectación o problemática que se desea transformar, es decir, desde cómo aquellas prácticas fraudulentas que se describieron anteriormente se visibilizan y se comportan en las diferentes zonas del territorio antioqueño y desde este escenario se generan acciones que permiten contrarrestarlas (Usma y Zapata, 2017, p.172).

Es así que cada una de las rentas tiene sus particularidades tanto en los fraudes identificados como en las acciones que se pueden llevar a cabo para contrarrestarlos, dependiendo de la singularidad del territorio, de la

comunidad, de los actores inmersos en los procesos que tiene cada renta y de la relación con la institucionalidad.

Replicabilidad y sostenibilidad: esta categoría de alguna manera engloba las buenas prácticas anteriormente enunciadas, las cuales se entienden como “la capacidad de las iniciativas de lograr la perduración en el tiempo de los cambios positivos producidos en los beneficiarios” (Tapia y Mohor, 2014, p.14).

En este sentido se tienen distintas dimensiones desde las acciones comunitarias, se cuenta, por ejemplo, con los procesos de diagnóstico, monitoreo y evaluación que posibilitan “seguir investigando y mejorando la calidad de los procesos que se llevan a cabo con los grupos y las comunidades” (Gradaille y Caballo, 2016, p.82). El diagnóstico permite identificar las necesidades y particularidades de las problemáticas en relación con las distintas rentas, y el monitoreo y la evaluación son estrategias que hacen posible realizar ajustes en los procesos considerando los impactos que esté teniendo la estrategia en la población, y a su vez realimentar la estrategia y sus componentes para mejorar con vistas a fortalecer una cultura de la legalidad.

De manera que la evaluación permite que los procesos sean continuos y dinámicos, lo que implica que puedan sostenerse en el tiempo, por ello la dimensión evaluativa es una de las acciones comunitarias más relevantes, ya que comprende no solamente la participación en los distintos componentes de la estrategia, sino la valoración de su impacto y la realización de propuestas y alternativas para su cualificación e implementación.

(...) el cumplimiento de los objetivos de la propia estrategia constituyen formas de medición del impacto en el territorio que permiten dar cuenta sobre cómo las acciones fraudulentas se están transformando y las buenas prácticas ciudadanas se están enmarcando a una cultura de la legalidad (Usma y Zapata, 2017, p.174).

Igualmente, la sistematización de las experiencias se tiene como otra acción de replicabilidad y sostenibilidad, un proceso que si bien no recae exclusivamente en la comunidad, surge del diálogo de los actores que pueden dilucidar las acciones que se desarrollaron de modo que se garantice su comprensión y replicabilidad.



Conclusiones

Precisar la cultura de la legalidad como un ejercicio de buenas prácticas requiere por parte de los ciudadanos aceptación de normas legales, éticas y morales, y por ende, su cumplimiento. Este ejercicio exige de la institución gubernamental cumplir un papel reconciliatorio y formativo con la sociedad, a través de la transmisión de información, de ejercicios pedagógicos relacionados con los fraudes y los riesgos que presenta cada escenario en particular, y también de las prácticas de participación que vinculen con procesos de interés público. Se requiere, igualmente, el papel del ciudadano a partir de la voluntad, el conocimiento y la contribución, pues, sin la participación consciente y libre de este actor en la cultura de la legalidad no sería posible fundamentar un fortalecimiento de las rentas departamentales y una transformación junto a otros actores sociales. Por lo tanto, continuar con la idea de que la cultura de la legalidad es una forma de evitar acciones fraudulentas, precisa la posibilidad en la comunidad de crear un escenario de comprensión y respeto por el otro.

Por su parte, el ejercicio de sistematización de las experiencias involucra a todos los actores sociales que se encuentran inmersos en el proceso y, en este caso, posibilita comprender como las buenas prácticas de una estrategia propuesta desde la institucionalidad, también pueden ser leídas con un sentido de comunidad, resaltando y reconociendo el ejercicio de la participación como eje articulador institución-comunidad.

En este escenario se puede reconocer que para construir una cultura de la legalidad es necesario otorgar reconocimiento a los actores que están inmersos en el proceso y cómo éstos se vinculan en un contexto sociocultural definido. En el caso de las rentas departamentales y las problemáticas asociadas a sus fraudes, es necesario comprender cuál es el papel de la comunidad, no solamente porque en su entorno se pueden cometer los fraudes, sino también por ser un actor que puede desde sus mismas acciones transformar la realidad, legitimando e instituyendo nuevas prácticas. El compromiso ciudadano se manifiesta por varias vías, principalmente por la disposición que tengan las comunidades para contribuir a transformar aquellas prácticas fraudulentas o delictivas, pero también es primordial por parte de la institucionalidad reconocer la importancia de la participación de las comunidades como agentes de cambio de sus realidades y que a través de sus acciones es posible viabilizar una cultura de la legalidad. Para cumplir este propósito es necesario que se produzca un proceso de corresponsabilidad entre los entes gubernamentales y las comunidades, comprendiendo que existen



dinámicas fraudulentas que si se transforman pueden aportar a la construcción de un escenario de mejor calidad de vida por medio de la inversión social.

Referencias

Asamblea Departamental de Antioquia. (2014). Ordenanza 62 del 19 de diciembre de 2014 por la cual se establece el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia. Medellín: Asamblea Departamental de Antioquia.

Bueno, G. (1996). *Ética y moral y derecho*. Oviedo, España: Pentalfa.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2012). *Principios y buenas prácticas*. Bogotá, Colombia: Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística.

Flax, J. y Mill, J. (2006). Construcción institucional de confianza. *Cuadernos de Ética*, 21(34), 39-59.

Ghiso, A. (2011, ene.-abr.). Sistematización. Un placer el hacer, que se resiste a perder su autonomía. *Decisio*, 3-8. Recuperado de http://www.cepalforja.org/sistem/documentos/decisio28_saber1.pdf

Gradaille P. y Caballo V. (2016). Las buenas prácticas como recurso para la acción comunitaria: Criterios de identidad y búsqueda. *Contextos educativos*, (19), 75-88. doi: 10.18172/con.2773

Gómez, Y., Usma, L., Zapata, L., Echavarría, R. y Giraldo, L. (2017). *El control integral de las rentas ilícitas. Una experiencia de buenas prácticas en el departamento de Antioquia*. Medellín, Colombia: Tecnológico de Antioquia, Gobernación de Antioquia.

Jara, O. (1994). *Para Sistematizar Experiencias*. San José de Costa Rica: Alforja.

López, D. (2014). La “cultura de la legalidad” como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina. En I. Wences, R. Conde y A. Bonilla (Eds.), *Cultura de la legalidad: Dilemas teóricos y desafíos en su construcción* (pp. 47-82). San José, Costa Rica: Perspectiva Digital S.A.

Montero, M. (2007). *Introducción a la psicología comunitaria*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.



- Roldán, A. (2009). Prácticas comunitarias del desarrollo: una mirada desde los oficios y el trabajo. *Polis Revista Latinoamericana*, 24, 1-49. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-5682009000300016
- Romero, A. (01 de abril de 2008). Normas éticas, morales y políticas. [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://filosofiasanblas.blogspot.com.co/2008/04/normas-2-normas-ticas-morales-y.html>
- Salazar, P. (1998). Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México. *Isonomía*, 9, 193-206.
- Serrano, E. (1991). *Habermas: legitimidad y discurso práctico*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/163149578/habermas-legitimidad-y-discurso-pr-ctico-doc>
- Tapia, P. y Mohor, A. (2014). *Evaluación y buenas prácticas. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia*. Chile: Universidad de Chile.
- Tributemos. (Julio de 2001). El cumplimiento voluntario es la voz. [Mensaje en un blog] Recuperado de http://www.sunat.gob.pe/institucional/publicaciones/revista_tributemos/tribut98/analisis1.htm
- Usma, L. y Zapata L. (2017). La cultura de la legalidad como un ejercicio de buenas prácticas en el Departamento de Antioquia. *En-Contexto*, 5(7), 157-177.
- Vásquez, R. (2008). Cultura de la legalidad: cuatro modelos teóricos y un apéndice sociológico. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 32, 63-76.

Para referenciar este capítulo:

- Usma, L. y Zapata, L. (2018). La Cultura de la Legalidad en las Rentas del Departamento de Antioquia como un Ejercicio de Buenas Prácticas desde las Acciones Comunitarias. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 430-449). Colombia: Publicar-T.





Edilgardo de Jesús Loaiza Betancur

Contador Público y Especialista en Métodos Administrativos y de Producción de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Administrador en Salud con énfasis en Gestión Sanitaria y Ambiental de la Universidad de Antioquia – Colombia y Doctor en Ciencias Contables de la Universidad de los Andes – Venezuela. Docente adscrito a la planta del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid – Colombia. Experiencia universitaria en áreas de costos, presupuestos, contabilidad de gestión e investigación contable. Desarrollo de la línea de investigación en Contabilidad

y Comportamiento Humano desde la perspectiva de la salud pública y de la línea en Contabilidad y Cultura con enfoque en las prácticas ancestrales, raíces y valores de los pueblos indígenas en Antioquia – Colombia. Integrante de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia.

edilgardo@gmail.com



La exitodinámica, el exitismo y las enfermedades del éxito. Una valoración desde la contabilidad del comportamiento humano y los costos tóxicos a la profesional contable

Introducción

La carga laboral de los contables colombianos en las condiciones actuales de trabajo ha mostrado un fuerte impacto en su salud física y mental. El paradigma contable del comportamiento basado en la conducta, la contabilidad de gestión, la psicología, la sociología y la administración, da soporte epistemológico a esta investigación mixta con preponderancia cualitativa y fenomenológica. La observación participante del autor por su experiencia laboral, la determinación de la fuerza de asociación estadística de variables sociodemográficas y ocupacionales con resultados de niveles de estrés y síndrome *burnout* en 872 contadores, el cotejo con investigaciones realizadas y literatura especializada en el tema, y el contraste con propuestas de algunas filosofías del éxito dentro de un contexto postmoderno y neoliberal, permitieron construir una taxonomía de determinantes de enfermedades del éxito y de variables y categorías tóxicas que afectan la salud del contable.

Buscando revelar las condiciones tóxicas de trabajo de algunos contables, se construyó un modelo matemático denominado “modelo de costos tóxicos”, el cual reúne en una ecuación variables y categorías tóxicas. Los resultados preliminares mostraron que el costo del éxito desde la perspectiva de la pérdida de la salud de una persona es 2,76 veces el valor de sus ingresos en el mismo semestre, este valor es congruente con la percepción del deterioro de su salud en el mismo periodo y el costo representa el valor del impacto en la sociedad, la organización, el profesional y su familia. La valoración de costos tóxicos revela información que servirá para proponer un debate frente a la



necesidad de re-significar el hacer contable desde las exigencias normativas, administrativas y sociales, para mejorar sus condiciones de trabajo y calidad de vida.

Esta propuesta aporta elementos que abren caminos a la investigación contable desde una perspectiva psicológica, sociológica y administrativa, y ofrece núcleos temáticos a partir de los cuales también se puede abordar la contabilidad.

Este enfoque fue tratado en sus inicios por Hendriksen (1970), como investigación contable del comportamiento basado en la conducta, y abordado por Montes, Soto y Valencia (2006) como parte integral de la contabilidad, cuando argumentan que los aportes de los estudios del comportamiento humano analizados por la psicología, la sociología y la economía, como fenómenos, también se pueden estudiar y analizar desde la contabilidad para incluirlos en su teoría y para predecir y determinar los comportamientos económicos de los transactores del mercado (Loaiza y Peña, 2014).

Metodología

Para el análisis de la documentación seleccionada sobre técnicas de exitodinámica, se optó por revisar y caracterizar el discurso y se clasificó por temas y subtemas. En la clasificación se enumeraron los archivos de video y audio del P1 al P95, posteriormente se escucharon atentamente los 95 archivos de audio y video y se elaboraron como primer acercamiento notas y memos analíticos, que permitieron clasificar 19 categorías de análisis en las cuales se ubicaron 47 códigos, luego se hicieron lecturas comparativas entre los fragmentos de audio y los códigos asignados a las categorías de análisis, se procedió entonces a realizar esquemas y a partir de ellos se crearon diez mapas mentales, los cuales se cruzaron y dieron origen a dos mapas conceptuales que se denominaron: “concepto de exitodinámica” e “identificación de técnicas de motivación empleadas en las filosofías de exitodinámica”. Se utilizaron como herramientas el software de análisis cualitativo *Atlas ti.*, el software para mapas conceptuales *Cmap Tools* y los procesadores de texto y hojas de cálculo de Microsoft.

Antecedentes de la exitodinámica empresarial

A mediados del Siglo XIX, Augusto Comte sembró los primeros pinos de la sociología como ciencia y uno de sus aportes para el estudio de la sociedad fue un conjunto de fenómenos que clasificó en tres estadios: el “teológico”, el “metafísico” y el “positivo”, este último caracterizado por un análisis científico de la sociedad.



Al respecto, Sprecher y Fehr (2005) mencionan que los tres estadios de Comte realmente se convirtieron en dos momentos a los que denominan respectivamente “sociedades militares y sociedades industriales”. Tomaron las categorizaciones de Comte sobre la sociedad, quien planteó como idea evolucionista la supervivencia del más apto, para dar significado al proceso de desarrollo social en el que sobreviven los elementos sociales que mejor se ajusten al entorno, inspirados, tal vez, en las observaciones de la biología y el comportamiento de los animales, a los cuales Spencer también hizo sus aportaciones.

Las ideas de “progreso” y “evolución” se originaron entonces en estos emblemáticos representantes de la sociología, sin desconocer que para Weber el ocio y la pobreza eran un pecado desde la ética protestante (Weber, 2009). Para el primer tercio del Siglo XX, estas ideas se desarrollaron no solo desde la sociología, sino desde la economía, el derecho y la administración; por lo tanto, se podría hacer un recorrido breve por las escuelas del pensamiento administrativo y algunos de sus principales exponentes, para contextualizar las filosofías del éxito que han servido de guía e inspiración a muchos autores y gerentes contemporáneos en procura de crear “fórmulas mágicas” para alcanzar el éxito y asegurar la felicidad.

M. Astron (1999) (ingeniero electrónico, físico, inventor y líder espiritual colombiano) se destaca con el término *exitodinámica* (tomado del libro de su autoría *Piense, actúe y triunfe*), y afirma que ésta se vincula con el éxito y la construcción de la “nueva sociedad”. Fundamenta su postulado en ocho aspectos: “Un solo pensamiento puede hacerte rico”, “cómo adquirir una personalidad triunfante”, “cómo dominar el tiempo”, “tú naciste para triunfar en la vida”, “cómo persuadir a los demás”, “por qué unas personas triunfan y otras fracasan”, “el gran yo te puede ayudar” y “piensa que puedes tener éxito y lo tendrás”.

Nótese que un libro cuya inspiración, según el autor, data de varias décadas, fundamenta propuestas contemporáneas de programación para el alcance del éxito y la felicidad, las cuales también son conocidas como “exitodinámica”; una especie de constructo que promueve el estímulo de la voluntad desde el “pensamiento profundo”.

Para hacer un contraste epistemológico se propone un breve recorrido por las escuelas del pensamiento administrativo y algunos de sus principales exponentes con el fin de contextualizar las filosofías del éxito que, sin ser necesariamente categorías epistemológicas, han servido de guía e inspiración a muchos gerentes contemporáneos y autores que han propuesto “fórmulas mágicas” para alcanzar el éxito y la felicidad.

Furnham (2006) hace un aporte relacionado con una clasificación de escuelas administrativas. En esta ponencia se presentan de forma resumida aquellos aspectos relacionados con la fundamentación de la exitodinámica y su nivel de importancia para asegurar la productividad y el alcance de las metas por parte de la organización empresarial, por encima de la salud del trabajador y el bienestar de su familia.

En la primera década del siglo pasado, la teoría de la organización destacaba la división del trabajo y la importancia de la maquinaria para potenciar la productividad; luego, con el aporte de Taylor, se inicia la administración científica, que hace referencia a la administración como ciencia y otorga importancia a la división social del trabajo entre trabajadores y gerentes. Nace entonces, para la segunda década del siglo pasado, la escuela clásica y hacen sus aportaciones Weber y Fayol, entre otros, y se desarrolla el concepto de división social del trabajo, al asignar funciones al gerente como la planeación, la organización y la dirección, y cuya herramienta de control era la medición del desempeño de los trabajadores como factor de continuidad con la relación de trabajo.

Se presentan entonces los primeros síntomas de trastorno mental como el estrés, causado por el temor a perder el empleo. No obstante, para la época no se reconocía como tal y los trastornos osteomusculares no se asociaban con el estrés y se consideraban como una consecuencia ergonómica de la que se encargaba la ingeniería industrial y no la medicina, y mucho menos la psicología o la sociología.

Para la tercera década del siglo pasado, la escuela clásica se transformó en la escuela burocrática, lo cual hace referencia al orden, el sistema, la racionalidad, la uniformidad y la coherencia organizacional, buscando un trato justo para todos los trabajadores por parte de la gerencia, pero en ese entonces ya se presentaban en Europa y en Estados Unidos grandes conflictos entre los trabajadores y los empleadores, lo que motivó el cambio del paradigma estructural a un paradigma del comportamiento. Los teóricos de la administración se fundamentan entonces en las relaciones humanas como escuela de pensamiento, centrados en la importancia de las actitudes y los sentimientos de los trabajadores.

Partiendo de este reconocimiento de la persona, se destaca nuevamente la escuela clásica, pero incluyendo al trabajador con su opinión en la toma de decisiones de la administración, y se presenta la dinámica de grupo desde una perspectiva estructural del comportamiento; esto acontecía en las décadas de los años treinta y cuarenta en plena organización de la producción que se preparaba para una eventual confrontación bélica en



Europa. A causa de la amenaza alemana, solo importaba la producción a gran escala con el ingrediente motivacional fundamentado en pasiones políticas e ideológicas del momento y el contexto.

Después de la Segunda Guerra mundial aparece el liderazgo como escuela de pensamiento, ya que lo prioritario era la reconstrucción de los países, y se empieza a hablar de las primeras teorías del éxito como la teoría X y la teoría Y que asignaban tareas a grupos especializados con su respectivo líder; lo que dio entrada a la teoría de las decisiones que para la década de los años sesenta sugería que las personas se sienten bien, satisfechas y motivadas cuando sus sugerencias son tenidas en cuenta como decisiones administrativas. Estas aportaciones las hace la teoría Z de la administración de origen norteamericano, la cual propende por empleo a largo plazo y toma de decisiones colectivas y responsabilidad individual.

Dejando atrás el paradigma del comportamiento, la administración adopta como nuevo paradigma la perspectiva integrativa y la escuela sociotécnica, la cual sugiere integrar la tecnología y los equipos de trabajo en un mismo sistema; ya desde la perspectiva de la ingeniería industrial se habla de la relación hombre-máquina como un binomio especializado. Esta escuela de pensamiento funcional da paso a la teoría de sistemas, que considera la organización como un sistema abierto con entradas, transformaciones y salidas y con su respectiva retroalimentación como elemento de mejoramiento, conocido hoy bajo la denominación de *Kaizen* o mejoramiento continuo.

Las contradicciones entre los empleadores y los trabajadores se siguen deteriorando, los niveles de carga mental en el trabajo siguen en aumento por la exigencia de productividad basada en estándares de cumplimiento. Esto en parte puede explicar el cambio de paradigma de empleador para suavizar dichas relaciones, y comienza la teoría organizacional a tratar el ambiente de trabajo como nuevo fenómeno de estudio. Se desarrolla entonces el pensamiento administrativo hacia la teoría ambiental, que describe la existencia de estructuras mecanicistas y orgánicas hacia un análisis tecnológico de su eficacia con tipos específicos de condiciones ambientales y tecnológicas, todo en aras de incrementar la productividad pero con un trabajador motivado.

Para la década de los años ochenta, ya se habla en el mundo de la denominada crisis energética que movió todos los escenarios, entre ellos el de las relaciones de trabajo, lo que impulsó su flexibilización para adelgazar los compromisos económicos de los empleadores. A la sazón la teoría de las contingencias destaca la compatibilidad entre procesos



organizacionales adecuándolos y flexibilizándolos para distintos escenarios, entre ellos el inicio de la globalización del mercado.

En resumen, se reconocen de forma genérica la escuela clásica, la escuela del comportamiento social y el pensamiento administrativo contemporáneo, como taxonomía que marca las tendencias y los métodos administrativos que fundamentaron las teorías del éxito empresarial, conocido también como exitodinámica empresarial. Sin embargo, en unas relaciones de trabajo en crisis, por el afán de asegurar la productividad financiera de la organización, se desconoce en algunos casos la organización del trabajador y su salud, así como sus derechos tácitos y expresos, a todo lo cual el nuevo modelo económico neoliberal no otorga la importancia que realmente reclama.

Coincide entonces con la crisis de los años ochenta, la globalización del mercado y el fin del modelo proteccionista –el cual en Colombia se materializa para los años noventa–, la flexibilización del trabajo, los cambios en la modalidad de negociación colectiva por negociación centralizada en las relaciones de trabajo, el desarrollo del sector productivo no estructurado o informal, el estancamiento del sector estructurado o gran empresa, la pauperización del empleo, la crisis del movimiento sindical como actor en conflicto y el desmejoramiento en la calidad de vida del trabajador y sus familias. Con el surgimiento del neoliberalismo y el auge del postmodernismo se pretende hacer un enlace con la crisis de salud en el trabajador y su relación con las filosofías del éxito.

Propuestas de soporte a la exitodinámica, análisis y construcción de una taxonomía de variables y categorías tóxicas

En este acápite se exponen algunas propuestas que soportan la exitodinámica y se hace un análisis con el fin de encontrar coincidencias entre ellas, que conduzcan a la construcción de una taxonomía de variables y categorías tóxicas. En primer lugar, se registran los hallazgos de la búsqueda de coincidencias de soporte que explicarán más adelante el comportamiento social, humano y organizacional frente al alcance del éxito, por ejemplo Chopra (2009), Ángel (2010), Dey (2011), Villa (2012a, 2012b) y Hill (2012), quienes promueven la superación personal, la armonía espiritual y el alcance del éxito financiero. A partir de la revisión documental (Galeano, 2012), se procedió a realizar la gestión de información e implementación de las estrategias de análisis, las cuales consistieron en la búsqueda y selección de material e información sobre técnicas de exitodinámica.



En segundo lugar, lo hallado se cotejó y complementó con la búsqueda de coincidencias, en alguna literatura especializada, sobre teorías administrativas, organizacionales y psicológicas, las cuales promueven la excelencia y el éxito empresarial. Lo hallado permitió dar soporte epistemológico a la clasificación de etiologías, determinadoras de las enfermedades del éxito, y a una taxonomía propuesta de categorías y variables tóxicas, las cuales se vinculan a una formulación matemática que permite valorar el deterioro de la salud física y mental de algunos profesionales exitosos.

Resultados

Concepto de exitodinámica

Hasta el momento los análisis primarios evidencian que los documentos revisados responden a diferentes concepciones de la palabra éxito, de donde se derivan otros conceptos y se marcan dos grandes categorías: la primera se denominó “Dios como guía – orientador externo” y la segunda, “Naturaleza o Dios como herramienta – orientador interno”.

Dios como guía – orientador externo: Los hallazgos hacen referencia a que, sin importar que en lo cotidiano el éxito sea considerado como un proceso de trabajo duro y exija estar sujeto a expensas de otros, para esta categoría el éxito consiste en la realización de los deseos con facilidad y sin esfuerzo, donde no se necesita luchar ni forzar los eventos, puesto que no es por el poder personal ni por la fuerza humana, sino por el anhelo de la respuesta de Dios a las peticiones realizadas y deseos manifiestos. En este sentido, se concibe que Dios es el orientador de la vida y guía en el camino, en referencia al recorrido de la vida de cada individuo. En síntesis, según esta categoría, éxito significa: “sentir la vida como expresión milagrosa de divinidad todo el tiempo”. Estos postulados son la base de apoyo de quienes predicán el evangelio o teología de la prosperidad, controvertida teoría aplicada desde la administración como “administración espiritual de los negocios”, como una aproximación al éxito y los negocios que pretende dar una imagen moderna y amigable a la administración y la gerencia.

Sin embargo, los análisis también evidencian, desde la perspectiva de Dios como orientador; que además del componente divino se conciben la riqueza material y la solvencia financiera como elementos adicionales del éxito.

Naturaleza o DIOS como herramienta – orientador interno: Según los análisis, el lineamiento se define como un camino, no un destino. Se entiende como la expansión continua de felicidad y la realización progresiva de metas dignas y de valor, es decir, no todas las metas propuestas y alcanzadas son dignas y tienen valor.



Esta concepción consiste en buscar salud, energía y entusiasmo por la vida, relaciones plenas, libertad creativa, estabilidad emocional y psicológica, sentido de bienestar y una mente en paz, porque el dinero no resuelve los problemas básicos de existencia, puesto que las leyes físicas del universo y de la naturaleza pueden lograr el cumplimiento de los deseos.

Como parte de los análisis, se lograron evidenciar algunas “leyes” o “fórmulas” que sugieren una práctica permanente. La primera ley o fórmula sugiere el campo de potencialidad pura: Que no es más que la divinidad o el espíritu como fuente de toda creación, es decir, todos los procesos de creación son procesos por los cuales el ser superior o divinidad se expresa a sí mismo, que es puramente inmanifiesto, por lo tanto, se debe aprender a no identificarse con la mente para liberarse de ella, porque “la mente es solo un instrumento”, porque cuando se deja que la mente se apodere del individuo, sin darse cuenta se creará que el individuo es la mente. Se debe aprender también a no juzgar, a meditar, a buscar silencio, a encontrarse a uno mismo, a pasar tiempo regularmente en conexión directa con la naturaleza y su inteligencia para identificar la verdadera naturaleza más allá del ego, porque ésta no conoce el miedo, es libre, es inmune a la crítica, no le teme a ningún reto, no es inferior a nadie ni es superior a nadie, está llena de magia, misterio y encanto. Así, entonces, y según los análisis, se deben potenciar los deseos, puesto que éstos direccionan la voluntad, la cual se convierte en actos y éstos orientan el destino.

La segunda ley o fórmula sugiere que, en la medida en que se da, también se recibe, nada es estático, por esto el dinero debe fluir para dar continuidad a la vida, aunque las formas más poderosas de dar son no materiales, por ello se debe evitar detener el flujo abundante de cosas buenas, porque se interferiría directamente con la inteligencia de la naturaleza.

La tercera ley o fórmula se asocia con aquella energía inmensurable que se deriva de los actos de las personas y que determina las vivencias futuras, la cual se conoce en las religiones dhármicas como el Karma, que sugiere que si hay acción debe haber una consecuencia de esa acción, por tal motivo se propone tener presente la ley de causa y efecto, es decir, si haces el bien recibes el bien y si trabajas duro y fuerte recibes la recompensa esperada.

Con estas tres leyes o fórmulas se recibirá la abundancia del universo como expresión creativa de la naturaleza.

Estas dos grandes categorías –*Dios como guía – orientador externo y naturaleza y Dios como herramienta - orientador interno*– describen dos



formas de crear una autoimagen ganadora, programada para el éxito con una retroalimentación positiva, alegre pero superficial (ver Figura 1).

Técnicas de motivación empleadas en las filosofías de exitodinámica

Las técnicas de motivación utilizadas por las filosofías de exitodinámica estudiadas generan sus propios conceptos como medio de programación y que el individuo adopta como “doctrina” y por lo tanto se convierten en la teleología de su esfuerzo; una doctrina que debe seguir, profesar y defender a todo costo. Se observa cómo se intenta re-significar algunos conceptos, dirigiendo su interpretación a propósitos preconcebidos y alejándose, en algunos casos, de la definición establecida por la Real Academia Española (RAE). Veamos algunos ejemplos:

La afluencia: se propone como el flujo abundante de todas las cosas buenas hacia una persona. Según la RAE, afluencia: (Del lat. *affluenta*). 1. f. Acción y efecto de afluir. 2. f. abundancia (gran cantidad). 3. f. Facundia, abundancia de palabras o expresiones.

El dinero: es sólo un símbolo de la energía de vida que intercambiamos y la energía de vida que usamos como resultado del servicio que le damos al universo. Según la RAE, dinero: (Del lat. *denarius*). Econ. Medio de cambio de curso legal.



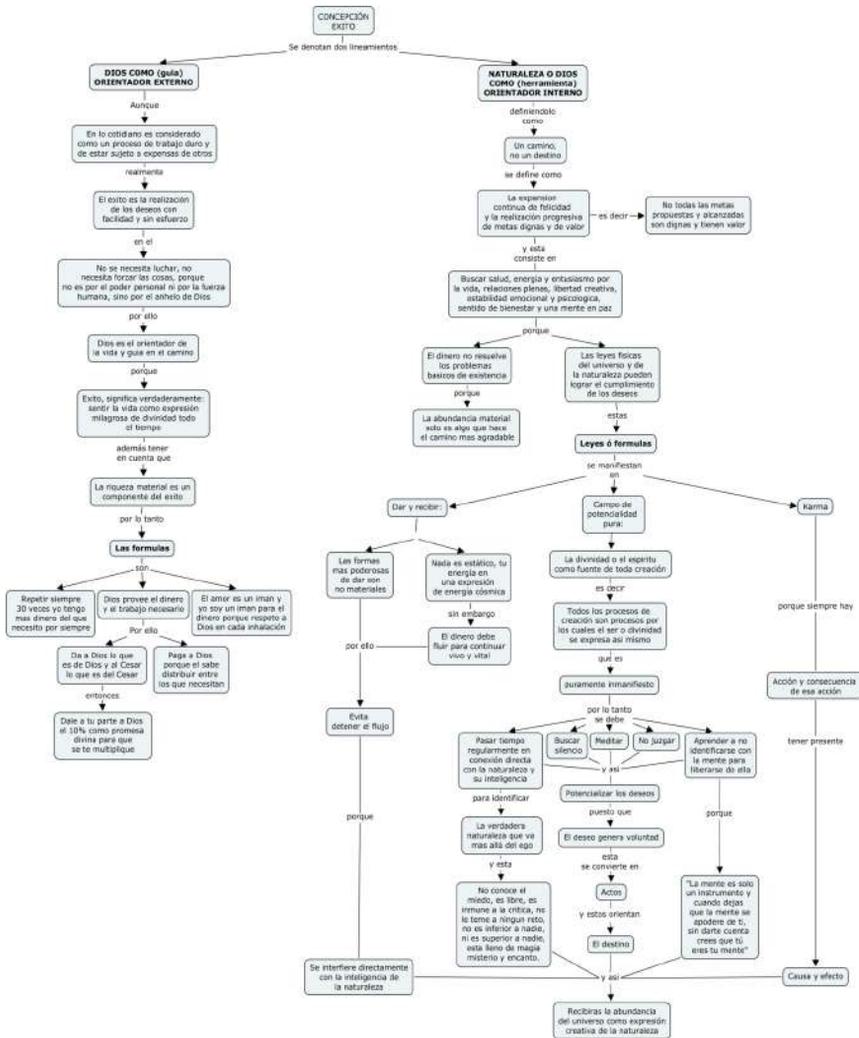


Figura 1. Concepto de exitodinamica. Elaboración propia.

Karma: implica la acción de decisiones conscientes. Según la RAE, karma: (Del sánscr. *karma*, hecho, acción). 1. m. En algunas religiones de la India, energía derivada de los actos que condiciona cada una de las sucesivas reencarnaciones, hasta que se alcanza la perfección. 2. m. En otras creencias, fuerza espiritual.

La quietud: es la potencialidad para la creatividad. Según RAE, quietud: (Del lat. *quietūdo*). 1. f. Carencia de movimientos. 2. f. Sosiego, reposo, descanso.



Dinamismo: es la creatividad restringida a cierto aspecto de su expresión. Según RAE, dinamismo: (Del gr., fuerza, e -ismo). 1. m. Energía activa y propulsora. 2. m. Actividad, presteza, diligencia grandes. 3. m. Fil. Sistema que considera el mundo corpóreo como formado por agrupaciones de elementos simples, realmente inextensos, y cuyo fondo esencial es la fuerza; de suerte que los fenómenos corpóreos resultan del choque de fuerzas elementales, y se reducen en definitiva a modos del movimiento.

Quietud y dinamismo combinados: dan rienda suelta a la creatividad en todas las dimensiones. Según RAE, creatividad: 1. f. Facultad de crear. 2. f. Capacidad de creación.

Ley: es el proceso mediante el cual el soñador manifiesta sus sueños. El proceso por el cual el observador se convierte en lo observado y el que ve, se convierte en el paisaje. El proceso por el cual lo inmanifiesto se convierte en manifiesto. Según la RAE, ley: (Del lat. *lex, legis*). De las 12 definiciones la que las reúne a todas es: Cada una de las relaciones existentes entre los diversos elementos que intervienen en un fenómeno (ver Figura 2).

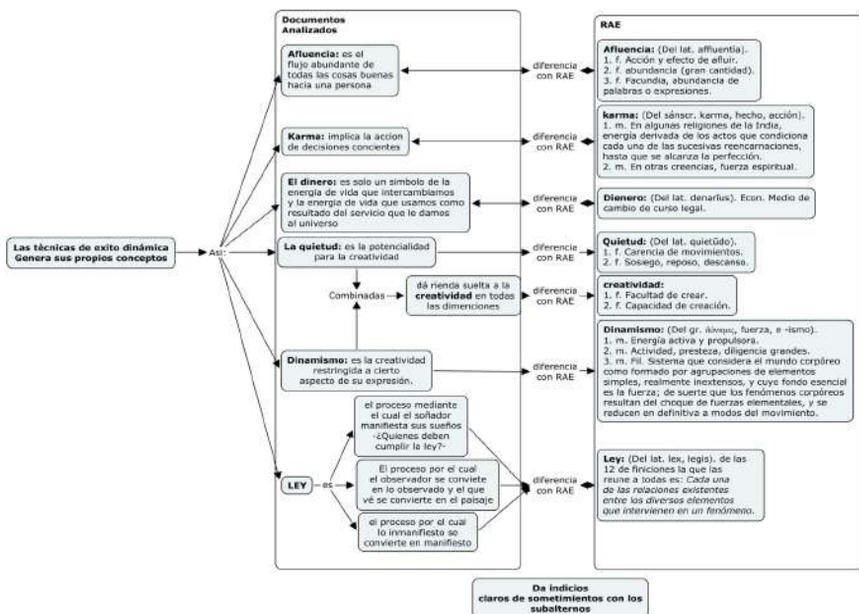


Figura 2. Identificación de técnicas de motivación empleadas en las filosofías de exitodinámica. Elaboración propia.



En esta carga apologética¹ que se observa en los postulados de las propuestas de exitodinámica analizadas, se exponen fundamentos doctrinales para alcanzar el éxito por parte de las personas de fe, mostrando subordinación y sometimiento al ser superior, dando paso al individualismo puro conocido como *individualismo acendrado*, que posteriormente da paso al exitismo como una conducta en la que la solidaridad y hasta la misma compasión por el prójimo (en la escatología cristiana) pasan a un segundo plano, ya que lo prioritario es alcanzar la meta o el objetivo para llegar al éxito. En el ámbito empresarial, estos estilos se ven reflejados en la estructura *managerial*, donde las órdenes son reemplazadas por reglas, información y comunicación, y la gestión se presenta como irradiadora de la organización y conduce a una cultura empresarial, a un proyecto, unos valores claves y una ética determinada que será la plataforma común del conjunto de trabajadores (Aubert y Gaulejac, 1993). Esta nueva doctrina supone un sometimiento a los propósitos empresariales en busca de la excelencia, lo que conlleva un costo que es pagado por el trabajador y que Piñuel (2004) denomina *nueva economía sacrificial*, en la que unos se tienen que sacrificar guiados por la doctrina de la excelencia y el alcance del éxito para el bienestar de otros.

Etiología de las enfermedades del éxito

La modernidad, en su expresión máxima capitalista, y la postmodernidad, coincidente con el neoliberalismo y desde la perspectiva de la salud pública, han contribuido como determinantes al desarrollo de enfermedades que poco a poco fueron asociadas con las relaciones económicas contemporáneas de producción y de poder. Una de estas clasificaciones se denomina “enfermedades de la civilización”, las cuales aparecen en prósperos países industrializados, en contraste con las denominadas “enfermedades de la pobreza” propias de países dependientes y con poco desarrollo económico. La Oficina Sanitaria Panamericana (OSP), como secretaría de la Organización Panamericana de la Salud, publicó en diciembre de 1965 un boletín en el que categorizaba las enfermedades vasculares, ciertos tipos de cáncer, las afecciones crónicas de las vías respiratorias y las perturbaciones psíquicas derivadas del espíritu de competencia, como enfermedades de la civilización, con mayor recurrencia en los adultos de las sociedades opulentas, y las cuales se

¹ Teología Cristiana: El fenómeno apologético (del griego *apos*, defensa; *logos*, palabra) que puede ser visto tanto desde una perspectiva proselitista, como desde una hegemónica, ha ganado un papel decisivo en la historia humana, porque abrió las puertas a la edificación de una nueva y pujante ciencia, esto es, la Teología, ora escatológica, ora cristológica, ora bíblica, ora natural... De tal manera que ya no puede concebirse pensamiento judeo-cristiano sin apologética. Recuperado de http://es.wikibooks.org/wiki/Teolog%C3%ADa_Cristiana/La_carga_Apolog%C3%A9tica.



deben probablemente y en parte muy significativa a cambios de ambiente y conducta de las sociedades industrializadas (Dubos, 1966).

Las enfermedades de la civilización también se han asociado con el fenómeno de la urbanización, el cual no solo se observa en países industrializados, sino en los demás países, y se manifiesta principalmente con la obesidad, con una interacción compleja entre factores genéticos y del medio ambiente, como lo argumentan Bastarrachea, Laviada y Vargas (2001). Asimismo, Jaime Llambías (2003) ofrece una mirada crítica referente a “las enfermedades de la civilización” desde la perspectiva de la globalización en el nuevo milenio y la crisis financiera mundial, y plantea que los determinantes sociales y económicos del modelo neoliberal han agudizado las “enfermedades de la civilización”.

Estas afecciones mentales que se presentan desde hace más de cuarenta años, hoy se han asociado con el espíritu de competencia. Ya en el contexto descrito, las enfermedades de la civilización dan paso a las “enfermedades del éxito” como propuesta del autor de esta tesis, asociadas al ejercicio de la profesión contable y profesiones homólogas dentro del contexto nacional y latinoamericano. Las enfermedades del éxito podrían estarse derivando de la exigencia social y la del individuo mismo por alcanzar el prestigio y reconocimiento profesionales, como ejemplo se proponen el estrés, el síndrome *burnout* (síndrome del quemado), el *workaholismo* (adicción al trabajo), el *mobbing* (acoso laboral) principalmente, y últimamente se han presentado situaciones, sobre todo en Japón, como la muerte súbita y muerte en el sitio de trabajo por exceso denominado *Karoshi*.

Estas enfermedades se podrían explicar, según Schall, Dobson y Roskam (2011), como un proceso que se origina en las exigencias ambientales y nuevos comportamientos sociales y organizacionales que generan estresores, y si se consideran desde la evaluación o experimentación como amenazas, provocarán reacciones emocionales y psicológicas serias (inmediatas) que si se repiten y prolongan, producirán efectos biológicos (por ejemplo, presión arterial) y de comportamiento (por ejemplo, fumar o ingerir alcohol), que a su vez pueden generar consecuencias a largo plazo como enfermedades crónicas (por ejemplo, la hipertensión) y, finalmente, la muerte. En Japón, por ejemplo, se habla del fenómeno *karoshi* el cual se ha relacionado con patologías derivadas de la actividad profesional y se manifiesta con muerte súbita por exceso de trabajo (Schall, Dobson y Roskam, 2011).



Partiendo de las interacciones observadas entre la política, la economía, la sociedad, la cultura, la organización y el trabajo, con las capacidades del trabajador, sus experiencias, sus necesidades y su personalidad, las cuales pueden influir en su salud física y mental; tomando además como referencia las clasificaciones etiológicas preestablecidas de los riesgos psicosociales propuestos por la OIT (1986), O'Brien (1998), el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España (INSHT), el Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional de Estados Unidos (NIOSH) y la normativa colombiana para la determinación del origen de las patologías causadas por el estrés ocupacional (República de Colombia, 2008), y referenciando algunas causas del estrés y del síndrome burnout con base en la literatura revisada (Hellriegel & White, 1973; Gil-Monte y Peiró, 1997; O'Brien, 1998; Fogarty, Singh, Rhoads & Moore, 2000; Fisher, 2001; Ausfelder, 2002; Donnelly, Quirin & O'Bryan, 2003; Piñuel, 2004; Furnham, 2006; Moreno, 2007; Ciftcioglu, 2011; Schall *et al.*, 2011; Gil-Monte, 2012), y bajo el criterio del autor de esta investigación, se presenta como propuesta una clasificación de las etiologías de las “enfermedades del éxito” (ver Tabla 1). La clasificación se construyó desde lo general a lo particular utilizando como símil el paradigma de las cajas chinas (un sistema dentro de otro, todos íntimamente relacionados) y buscando una interrelación dialéctica.

Como determinante general de las enfermedades del éxito, se partió de la política en un contexto económico neoliberal y con relaciones comerciales globalizadas, las cuales, en busca del máximo de producción, utilidad y control, transforman las relaciones de poder, producción y trabajo y llegan a desembocar en los cambios percibidos en la conducta y comportamiento de los individuos frente a las condiciones laborales contemporáneas.

Tabla 1.
Etiologías de las enfermedades del éxito

Determinantes que pueden afectar la salud del contador público desde su ejercicio profesional		
1. Determinantes políticos y económicos (Neoliberalismo y mercado globalizado)	2. Determinantes ambientales (Urbanismo y condiciones de vida)	3. Determinantes sociales (Convivencia, industrialización, nuevas tecnologías y mercado)
Tratados comerciales y la prestación de servicios profesionales en contabilidad	Densidad poblacional	Presión por adquirir prestigio, reconocimiento, fama y éxito
Política fiscal y tributaria	Calidad de la vivienda	Comportamientos sociales competitivos



Determinantes que pueden afectar la salud del contador público desde su ejercicio profesional		
Relaciones de poder, producción y trabajo	Calidad de servicios públicos	Falla en el apoyo social y familiar
Fusión de empresas y alianzas estratégicas	Medios y vías de comunicación	Poco control de estatus (escasos prospectos de ser promovido)
Desarticulación del movimiento sindical y gremial	Calidad del agua, aire y contaminación por ruido	Discriminación (por cargos laborales, condición económica, género, etnia, militancia, pensamiento, creencias, apariencia)
Trabajo flexible y precarización laboral	Distancia y ubicación del sitio de trabajo respecto a la vivienda	Nuevas tecnologías (programas, procesos y aplicaciones)
Ingresos y gastos familiares		Consumismo y endeudamiento para el consumo
Normas internacionales de información financiera		Inseguridad y violencia
4. Determinantes organizacionales (estilos administrativos y organización del trabajo)	5. Determinantes laborales (exigencias ocupacionales intrínsecas)	6. Determinantes individuales (personalidad y comportamiento)
Estilos administrativos (dirección, planeación, mando, comunicación)	Baja participación en las decisiones laborales	Exitismo
La organización del trabajo (personas, lugar y procesos)	Definición de competencias	Ética, axiología, moral, creencias
Filosofías de productividad como lean production, downsizing, outsourcing, entre otras	Sobrecarga cuantitativa y cualitativa	Personalidad (tipo A, ansiedad, características TOC)
Clima organizacional (motivación)	Conflicto de rol	Locus de control
Clima laboral (satisfacción y productividad)	Desequilibrio entre esfuerzo y recompensa	Resiliencia ante impactos significativos
	Cargo, nivel de responsabilidad y mando	Capacidad de afrontamiento y protección
	Jornadas de trabajo extendida y trabajo en casa	Estilos y formas de vida
	control y seguimiento	Realización personal
	Sistemas y flujo de información	Despersonalización o cinismo
	Satisfacción salarial	

Elaboración propia.

En contraste, del contexto crítico reflexivo de algunas propuestas de filosofías del éxito vigentes, las cuales se miraron desde la perspectiva de la influencia del postmodernismo como promotora del neoliberalismo, se hallaron y clasificaron las etiologías de las enfermedades del éxito. A partir de estas etiologías o determinantes, y bajo el concepto de la taxonomía sistémica, se determinaron las variables y categorías tóxicas del costo, candidatas para el modelo de costos tóxicos.

En este modelo de costos se comparan, en una representación matemática, variables y categorías mediante un operador denominado “congruencia”, el cual debe entenderse no desde su definición matemática, sino desde su raíz del latín *congruentia*, que significa conveniencia, coherencia o relación lógica (RAE, 2014). A continuación se presenta la ecuación general del modelo de costos tóxicos mediante la correspondiente representación matemática.

Representación matemática del modelo de costos tóxicos:

$$CTX = (CC + CI + CS) = Ps \therefore \sum_{i=1}^4 C_i = Ps \quad \text{Ecuación (1)}$$

CTX = Costos tóxicos

CC = Costos cuantificables

CI = Costos intangibles

CS = Costos subjetivos

Ps = Percepción de salud física y mental

El resultado de la aplicación de la ecuación 1 debe revelar un nivel de congruencia con la percepción de salud o enfermedad, derivada del deseo de alcanzar el éxito profesional, la presión social por lograrlo y el desempeño de la profesión contable, bajo ciertas condiciones de carga cuantitativa y cualitativa de trabajo.

Al desagregar cada uno de los componentes del modelo de costos tóxicos se tiene:

Costos cuantificables: Estos costos se componen de costos directos y costos indirectos, los cuales se calculan en cada uno de sus componentes, cuando sea el caso. Las variables que contempla son: costos de salud y enfermedad, costos laborales, costos corporativos, costos de responsabilidad social y un indicador de asociación con patologías del éxito, el cual no puede ser superior a la unidad (1).



Costos intangibles: Corresponden a la dimensión de costos tóxicos imaginables y comprende costos intangibles, costos de presentismo y costos de pérdida de capital intelectual.

Costos subjetivos: Estos costos están contenidos en la dimensión de costos imaginables y tienen que ver con el costo humano, es decir, la afectación de la interacción social familiar y afectiva del profesional que está en busca del éxito. Para el modelo de costos tóxicos se identifican como “costos psicosociales” y “costos psicoafectivos”. Estas categorías de costo corresponden al ámbito de la complejidad humana, y se verán afectadas por aspectos representados en niveles de aceptación y de preferencia del profesional por la situación que esté viviendo. Cada uno de estos componentes de los costos subjetivos comprende valoraciones y estimaciones.

Las valoraciones son costos asignables a sucesos negativos vividos por el profesional y que a su juicio afectaron su aceptación, vinculación y bienestar socioafectivo. Se manifiestan con renuncias al disfrute pleno del grupo familiar, al rol social y al derecho al ocio y al descanso. En estas valoraciones se tendrán en cuenta las consecuencias generadas en el grupo familiar y el rol social, tales como pérdida de amigos, pérdida de apoyo familiar y pérdida de apoyo afectivo.

Las estimaciones se relacionan con la valoración de la disponibilidad a pagar por restituir el bienestar perdido. La restitución del bienestar se refiere, entonces, al precio que estaría dispuesto a pagar el profesional por recuperar la tranquilidad y por la restitución del bienestar psicosocial y psicoafectivo. Para esto se considera pertinente formular al profesional preguntas simples asociadas con percepción de soledad, de aislamiento, de cansancio emocional, de pérdida de apoyo familiar, etc.; de modo que en sus respuestas pueda él mismo indicar subjetivamente el nivel de importancia que les da a los sucesos experimentados, en comparación con el propósito de vida.

Percepción de salud física y mental

Esta valoración denominada para el modelo “costos perceptibles” se logra con la aplicación de instrumentos psicométricos, los cuales muestran los niveles de percepción de éxito o frustración. En virtud de que el modelo de costos tóxicos tiene como propósito central valorar el costo del éxito del contador público, desde la perspectiva de la pérdida de la salud física y mental se utiliza el “cuestionario de salud SF- 36”, el



cual tiene 36 ítems y un puntaje comprendido entre 0 y 100, siendo 100 la salud óptima y la tendencia a cero es un indicador de salud deteriorada.

Los resultados de SF-36 deben guardar un nivel de congruencia con las demás dimensiones planteadas en la ecuación (1), es decir, si los costos tóxicos son altos, el puntaje obtenido del cuestionario SF-36 debe ser bajo; mostrando una salud acorde con los sucesos vividos por el profesional, en materia de salud física y mental, derivados del ejercicio de su profesión.

Aplicación hipotética adaptada a partir de los datos obtenidos en la investigación

La contadora María Costos Sánchez (nombre ficticio) es egresada en el año 2009 de una importante universidad de Colombia, tiene 32 años de edad, no posee estudios de posgrado, argumenta que no pudo seguir estudiando porque nunca tuvo tiempo. Actualmente, es directora del departamento de contabilidad de una empresa del sector alimentos, de tamaño mediano.

Las responsabilidades de María le demandan una carga física y mental muy alta, ya que en promedio labora 61 horas semanales, la mayoría del tiempo se queda en la oficina y con frecuencia labora en su lugar de vivienda. La contadora manifiesta satisfacción con el salario, mucho compromiso y entrega a la empresa, pero tiene la sensación de que no justifica tanto esfuerzo y sacrificio porque, además de sentirse estancada, percibe que su trabajo está afectando su relación familiar y social.

Por problemas físicos ha consultado varias veces al médico y han asociado sus dolencias con el alto grado de estrés. Las afecciones físicas de la profesional se manifiestan con dolores musculares en varias partes del cuerpo, principalmente espalda y cuello; problemas gastrointestinales frecuentes, palpitaciones y trastornos del sueño, lo que le ha generado una disminución en la concentración y en el rendimiento. Desde hace algunos meses ha desarrollado una conducta irritable la cual ha afectado las relaciones con sus compañeros y compañeras de trabajo e, igualmente, su rol familiar y social.

María expresa sentimientos de soledad, pues por falta de tiempo no ha podido disfrutar de las actividades sociales y tampoco de su familia y pareja sentimental. El apoyo familiar ya no es el mismo, ya que desde hace aproximadamente seis meses ha venido teniendo discusiones



con su pareja, quien reclama más tiempo y dedicación para él y su hijo. Esta profesional no fuma ni ingiere licor, pero ha notado que su esposo ha incrementado el consumo de licor en los últimos meses, afectando la armonía del hogar y la estabilidad psicoafectiva de la familia. En la actualidad, ella y su esposo se encuentran en terapia psicológica por iniciativa de ambos para lo cual invierten un dinero considerable.

Esta profesional manifiesta estar muy reflexiva frente a su situación laboral y personal, porque no visualiza cambios para su mejora; por el contrario, cree que la situación laboral empeorará, que los cinco años en el cargo como directora del departamento de contabilidad le han quitado más (humanamente) de lo que le han dado (económicamente) y, en consecuencia, ya no se siente tan motivada con el ejercicio de la profesión. Por esto ha decidido renunciar para buscar otra actividad diferente que le permita recuperar “el tiempo perdido” en su vida social y en el hogar, pero no se ha decidido por asuntos económicos y por temor a no encontrar algo que mejore su situación profesional.

El caso narrado es una construcción recreada, con información y datos de los instrumentos aplicados, el estado de arte, la literatura de soporte estudiada y las entrevistas efectuadas a expertos; no hay datos que se alejen de la realidad y den visos de sesgo o acomodo.

Algunos cálculos como: sumatorias, divisiones, razones, distribuciones porcentuales y funciones propias del costeo tradicional, no se detallan en el desarrollo de la aplicación hipotética, sin embargo, los cálculos de procedimientos propuestos, sean nuevos, modificados o adaptados, se detallarán en notas complementarias en el desarrollo de esta aplicación.

Al resolver la Ecuación (1) se obtiene como resultado:

$$CTX = (CC + CI + CS) = Ps$$

$$CTX = 29.105.245 + 64.427.170 + 15.824.451 = 51$$

$$CTX = \$ 109.356.866.00 = 51$$

Este valor por sí solo no representa en mayor medida las realidades ocultas evidenciadas en el desarrollo de la investigación; no se puede reducir a una cifra la magnitud del problema, pero al analizar la congruencia con la percepción de salud se observa, según el puntaje obtenido (51 puntos), ubicado en un intervalo de 0 a 100 puntos, que la contadora percibe su salud como precaria, además ésta ha desmejorado significativamente con respecto al año anterior, lo cual guarda alguna consistencia con los costos



toxicosos. Esta información es punto de partida para efectuar algunos análisis basados en comparaciones, razones, proporciones e indicadores de gestión, tanto cuantitativos como cualitativos.

Con este resultado se podría mostrar, por ejemplo, la realidad oculta de la siguiente forma: Los costos toxicosos de un semestre que afectan a la contadora en su contexto y su entorno tienen un valor de 2,76 veces sus ingresos en un semestre. Este valor se obtiene dividiendo los costos toxicosos entre el ingreso semestral. Estos costos son asumidos por la sociedad, la empresa, los compañeros de trabajo, la contadora y la familia. Si se profundiza en la información en forma desagregada, se observa, por ejemplo, que el costo de pérdida de conocimiento y experiencia acumulada, en este caso, es el más significativo, y afecta no solo al profesional, sino a todo su entorno, sociedad, empresa, rol social y familia.

Conclusiones

La exitodinámica empresarial, denominación que se les dio a las filosofías del éxito utilizadas desde algunos estilos administrativos, se toma en este estudio como motivadora de conductas que determinan en algunos contables la presencia de enfermedades del éxito, ya que estimularon políticas de productividad y rendimiento en clara relación con motivaciones de realización personal y alcance del éxito con mayor recurrencia en su momento, en la naciente interpretación postmoderna de la dinámica social y con coherencia espacial, temporal y filosófica con el modelo económico que dio origen al neoliberalismo, desarrollando como conducta patológica la búsqueda del éxito a cualquier precio denominada exitismo.

Las variables y categorías toxicas propuestas en esta investigación involucran también el concepto de “ética protestante del trabajo” (PWE, por sus siglas en inglés), al identificar una fuerte carga apologética en las filosofías del éxito precursoras del exitismo y que se mantiene en la actualidad como una interpretación desviada del sentido del liderazgo servidor que, a juicio del autor, promueve el sincretismo cristiano. La revisión bibliográfica confirmó la afirmación de Oates (1971, citado en Furnham, 2006) en el sentido de que una gran parte de la sociedad estadounidense piensa que el individuo que es adicto al trabajo goza de una virtud religiosa; es una forma de patriotismo, es la manera de ganar amigos e influir en los demás, es la forma de conservar la salud y la sensatez. La influencia norteamericana en las prácticas contables no está lejana de influencias de este tipo derramadas a lo largo de los países latinoamericanos con las consecuencias que aquí se muestran.



Los determinantes de las enfermedades del éxito y las variables y categorías tóxicas propuestas como taxonomía en esta investigación, son el resultado de una integración de conceptos interrelacionados dinámicamente, como la productividad y la riqueza, la cual es promovida por la exitodinámica, con su carga apologética, dentro de un contexto posmoderno y unas prácticas económicas neoliberales.

Cuantificar lo cuantificable, valorar lo imaginable y estimar lo incosteable son las dimensiones que se ofrecen a la comunidad académica para su discusión dentro de un modelo matemático que mide y valora el alcance del éxito del profesional de la contaduría pública desde la perspectiva de la pérdida de la salud física y mental. Sus resultados e interpretación abren una puerta que muestra un camino que conduce a la humanización del desempeño profesional del contador público colombiano.

Referencias

- Ángel, F. (2010). *Programación Neurolingüística* [CD]. Ciudad de México.
- Astron, M. (1999). *Piense, actúe y triunfe*. (Vol. 1). Bogotá: Euroamericana editores.
- Aubert, N. y Gaulejac, V. (1993). *El coste de la excelencia: ¿Del caos a la lógica o de la lógica al caos?* Madrid: Ediciones Paidós Ibérica S. A.
- Ausfelder, T. (2002). *Mobbing: el acoso moral en el trabajo*. Barcelona: Océano Ámbar S. A.
- Bastarrachea, R., Laviada, H. y Vargas, L. (2001). La obesidad y enfermedades relacionadas con la nutrición en Yucatán. *Rev Endocrinol Nutr*, 9(2), 73-76.
- Chopra, D. (2009). *Las siete leyes espirituales del éxito: Una guía práctica para la realización de sus sueños* (26.ª ed.). Madrid: EDAF.
- Ciftcioglu, A. (2011). Investigating Occupational Commitment and Turnover Intention Relationship with Burnout Syndrome. *Business and Economics Research Journal*, 2(3), 109-119.
- Dey, A. (2011). *Taller de motivación, camino al éxito, porque el poder está en ti*.
- Donnelly, D. Quirin, J. & O'Bryan, D. (2003). Auditor acceptance of dysfunctional audit behavior: An explanatory model using auditors' personal characteristics. *Behavioral Research in Accounting*, 15, 87.
- Dubos, R. (1966). *El hombre y su ambiente. El conocimiento biomédico y la acción social*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.



- Fisher, R. (2001). Role Stress, the Type A Behavior Pattern, and External Auditor Job Satisfaction and Performance. *Behavioral Research in Accounting*, 13, 143.
- Fogarty, T. Singh, J., Rhoads, G. & Moore, R. (2000). Antecedents and consequences of burnout in accounting: Beyond the role stress model. *Behavioral Research in Accounting*, 12, 31-68.
- Furnham, A. (2006). *Psicología organizacional: El comportamiento del individuo en las organizaciones*. México: Alfaomega.
- Galeano, M. (2012). *Estrategias para investigación social cualitativa: el giro de la mirada*. Medellín: La Carreta Editores.
- Gil-Monte, P. (2012). Riesgos psicosociales en el trabajo y salud ocupacional. *Rev. peru. med. exp. salud pública*, 29(2), 237-241.
- Gil-Monte, P. y Peiró, J. (1997). *Desgaste psíquico en el trabajo: el síndrome de quemarse*. Madrid: Síntesis.
- Hellriegel, D., & White, G. (1973). Turnover of Professionals in Public Accounting: A Comparative Analysis. *Personnel Psychology*, 26(2), 239-249.
- Hendriksen, E. (1970). Accounting theory. R. D. Irwin.
- Hill, N. (2012). *Piense y Hágase Rico*. Penguin Group US.
- Llambías, J. (2003). Los desafíos inconclusos de la salud y las reflexiones para el futuro en un mundo globalizado. *Revista Cubana de Salud Pública*, 29(3), 236-245.
- Loaiza, E. y Peña, A. (2014, octubre). El profesional contable: Una taxonomía de variables y categorías tóxicas para medir el deterioro de su salud. XIX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. México. Recuperado de <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xix/docs/3.12.pdf>
- Ministerio de la Protección Social de Colombia. (2008). Resolución 2646. "Por la cual se establecen disposiciones y se definen responsabilidades para la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo y para la determinación del origen de las patologías causadas por el estrés ocupacional". Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31607>



- Moreno, B. (2007). *Psicología de la personalidad: procesos*. Madrid: Thompson. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=282646>
- Oates, W. (1971). Confessions of a workaholic. *World, Nueva York*.
- O'Brien, G. (1998). El estrés laboral como factor determinante de la salud. En *Estrés laboral y salud* (pp. 61-77). Madrid: Biblioteca nueva.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1986). *Factores psicosociales en el trabajo: reconocimiento y control*. Ginebra: OIT.
- Piñuel, I. (2004). *Neomanagement: Jefes Tóxicos y sus Víctimas*. Madrid: Aguilar.
- Real Academia Española (RAE). (2014). Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=DgIqVCc>
- Schall, P., Dobson, M. y Rosskam, E. (2011). *Trabajo no saludable: causas, consecuencias, curas*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Sprecher, S. & Fehr, B. (2005). Compassionate love for close others and humanity. *Journal of Social and Personal Relationships*, 22(5), 629-651.
- Villa, G. (2012a). *Despertar en la abundancia* [CD]. Santiago de Cali, Colombia: Genius talentos humanos.
- Villa, G. (2012b). *Programación neurolingüística, hoy puede ser un gran día* [CD]. Santiago de Cali, Colombia: Genius talentos humanos.
- Weber, M. (2009). *La ética protestante y el espíritu capitalista*. Madrid: Editorial Reus.

Para referenciar este capítulo:

- Loaiza-Betancur, E. (2018). La exitodinámica, el exitismo y las enfermedades del éxito. Una valoración desde la contabilidad del comportamiento humano y los costos tóxicos a la profesión contable. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp. 450-473). Colombia: Publicar-T.



Tecnológico de Antioquia – Institución Universitaria
Dirección de Investigación
Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas
Grupo de Investigación Observatorio Público
PBX (+57 4) 444 3700 ext. 2139
observatoriopublico@tdea.edu.co
Campus Universitario, Calle 78B 72A - 220
Medellín, Colombia, Suramérica
2018

