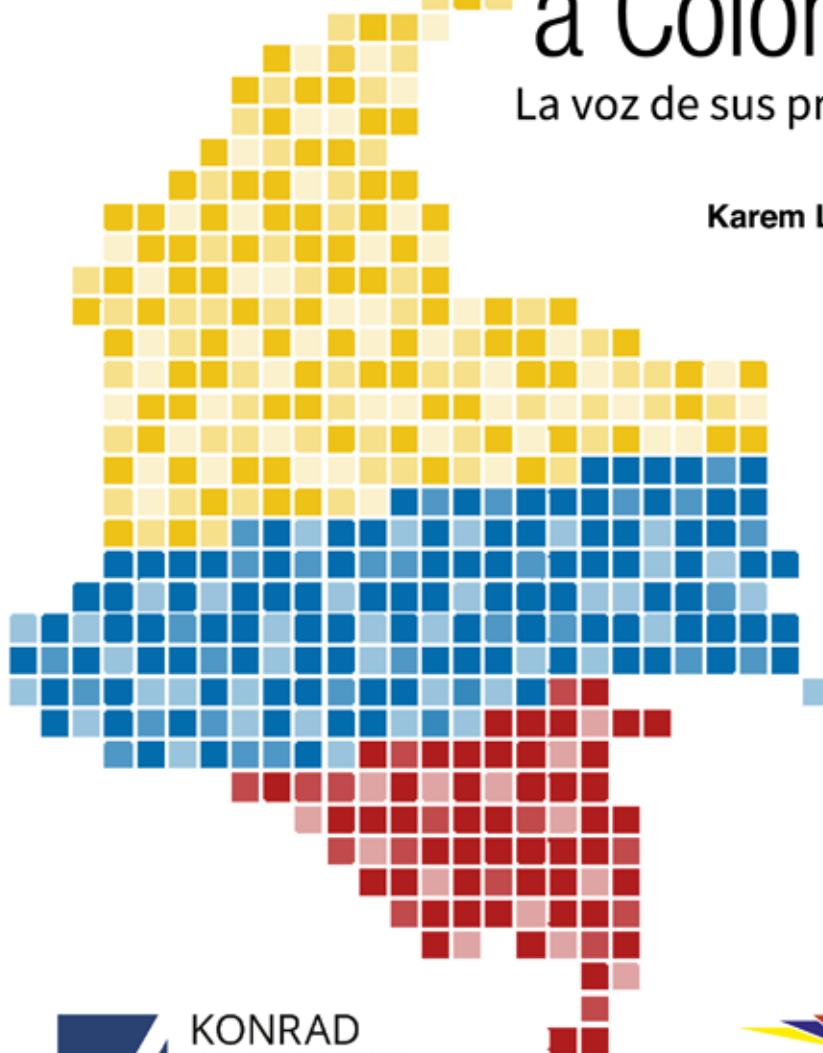


¿Cómo gobernar a Colombia?

La voz de sus protagonistas



Karem Labrador Araújo
Editora



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



COLOMBIA
LIDER

¿Cómo gobernar a Colombia?

La voz de sus protagonistas

Karem Labrador Araújo
Editora

“Contribuimos con el desarrollo de gobiernos regionales y locales eficientes, transparentes, innovadores e incluyentes”.

Colombia Líder

“Colombia Líder es una apuesta permanente por la buena gestión pública en las regiones. En momentos en que la confianza en la democracia decrece en Colombia y en la región, el trabajo de Colombia Líder no solo es necesario sino cada vez más urgente.”

Ana María Guerrero

“Nuestra meta es cerrar esas brechas de desigualdad para generar desarrollo sostenible en Colombia”.

Olga Lucía Acosta

Créditos

Karem Labrador Araújo

Editora y directora ejecutiva de Colombia Líder

Consejo Directivo de Colombia Líder

Fernando Cortés McAllister

Director ejecutivo de la Fundación Bolívar Davivienda y presidente del Consejo Directivo

Alejandro Santos Rubino

Director de la revista Semana

Andrés Felipe Rojas González

Vicepresidente de Asuntos Corporativos de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria)

Soraya Montoya González

Directora ejecutiva de la Fundación Saldarriaga Concha

Sandra Gómez Arias

Presidente de la Financiera para el Desarrollo Territorial (Findeter)

Ana María Guerrero Carvajal

Gerente de Responsabilidad Social de la Organización Ardila Lülle

Rodrigo Arango Echeverri

Vicepresidente comercial del Banco Davivienda

Prólogo

Fernando Cortés McAllister

Director ejecutivo de la Fundación Bolívar Davivienda

Corrección de estilo

Liliana Tafur

Yeimi Alexandra Santos

Comité editorial

Karem Labrador Araújo

Jessica Contreras Mogollón

María Alejandra Acevedo Jutinico

Fotografías

Archivo de Colombia Líder

Otras fotografías fueron suministradas por los entes territoriales participantes en los premios de Colombia Líder durante estos 13 años.

Agradecemos de antemano a los autores.

Diseño de portada

Olga Lucía Escobar - Revista Semana

Diseño y diagramación

Gabriel Alexander Ramírez Sánchez

Impresión

Editores Gráficos Colombia

ISBN

978-958-57917-9-4

Colombia Líder

Carrera 11A n.º 93-94. Oficina 304 Bogotá D.C.

Teléfono: (1) 432 7839

info@colombialider.org- www.colombialider.org

Contenido

Prólogo	11
Introducción	12
Gobernar a Colombia en el siglo XXI	16
Claves para un buen gobierno	19
Capítulo 1. Liderazgo para la transformación	29
• Para ser un buen gobernante, Cecilia López Montaño	30
• Recomendaciones para los nuevos alcaldes y gobernadores de Colombia 2020-2023, Hubert Gehring	35
• Apuntes del <i>politing</i> que contribuirán al logro de ser el mejor gobernante departamental o municipal, Edith Camerano Fuentes	39
• Construcción de confianza público-privada como soporte de gestión en el plan de desarrollo, Carlos José de Castro	43
• El factor confianza: la clave para generar alianzas y gestionar recursos, Alcides Tobón Echeverri	47
• Un buen gobierno: resultado de la vocación de servicio, Óscar Teatino Vargas	53
• La grandeza de las cosas simples, Óscar Mario García Rendón	58
• Hechos más que palabras, José Ritter López	62
• La clave del buen gobierno: honestidad, comunicación e inclusión, Martha Aguilar Cobo, Maribel Acevedo Valbuena, Dora Álvarez Pérez y Nora Campillo Moná	66
• ¿Cómo gobernar a Colombia? Una visión desde Antioquia, Aníbal Gaviria Correa	70
• Esto no empieza el día en que llegamos a la gobernabilidad, Sergio Fajardo Valderrama	76

• Un Atlántico Líder en la transformación del ser humano: entre la integralidad de la planificación y la conciencia sociocultural del territorio, Cecilia Arango Rojas	81
• ¡Si la cosa está negra, la cosa está buena!, Edwin Salcedo Vásquez	90
Capítulo 2. Una mirada desde el enfoque poblacional	96
• Los primeros 45 Territorios Amigos de la Niñez, Juliana Pungiluppi Leyva y Aída Oliver	97
• Colombia sí puede darles la talla a los niños, Paula Escobar Gutiérrez	101
• Si nosotros somos el corazón del mundo, nuestras niñas y niños son el alma de este territorio, Camilo Romero Galeano	108
• Enfocar, participar, medir y generar sostenibilidad, Beatriz White Correa	113
• Programa Buen Comienzo (Medellín), Camila Gaviria Barreneche	117
• Que la inclusión sea su gran apuesta para el progreso de su región, Soraya Montoya González	124
• Los retos del envejecimiento y la vejez en Colombia, Óscar Sánchez León	131
• Fogones de mis nonos, Marta Eugenia Jiménez Fonseca	134
• Relación positiva con el pueblo quillacinga, Pedro Obando Ordóñez	136
Capítulo 3. Hacia un desarrollo sostenible	139
• La ruta del desarrollo sostenible, Sandra Gómez Arias	140
• Desarrollo verdaderamente sostenible... o error fatal, Gustavo Wilches Chaux	144
• Planes de ordenamiento territorial. ¿Cumplimiento a las normas o necesidad?, María Victoria Restrepo	150
• Conflictos socioecológicos en los procesos de planificación territorial, Francisco Javier Ortiz Villota y Aura Teresa Palacios Pérez	154
• El futuro de las regiones tiene los pies en la tierra, Miguel Samper Strauss	159
• Innovación para el buen gobierno local: herramientas desde la asociatividad territorial, Alberto Castillo Castañeda	166
• Esquemas asociativos territoriales, el camino hacia la verdadera revolución urbana, Eugenio Prieto Soto	172
• La descentralización y la autonomía territorial como pilares del desarrollo regional, Alexander Zuluaga Zuluaga	179
• Ordenamiento territorial desde la gobernanza, María Andrea Rozo Medina	186
• POT, una visión integral, Luis Díaz Jiménez y John Jairo Beltrán	191

• “Caminos de oportunidades”: recuperando vías, recuperamos la vida misma de nuestros campos, Óscar Campo Hurtado	194
• Las ciudades, de la periferia al centro, Jorge Bitar Ramírez	200
• Recomendaciones prácticas para la gestión de la seguridad vial en los territorios colombianos, Luis Felipe Lotta	205
• Al oído de los nuevos mandatarios regionales y locales, Alejandro Maya Martínez	209
• Una lectura al escenario de la red vial nacional, Carlos Urazán Bonells	215
Capítulo 4. Finanzas públicas, impulsoras del desarrollo local y regional	222
• La solidez de las finanzas públicas impulsa el desarrollo regional, Ana Lucía Villa Arcila	223
• Educación financiera: un camino para el bienestar y la calidad de vida en las regiones, Santiago Castro Gómez	227
• Educación e inclusión financieras, vehículos que nos conducen al desarrollo, Margarita Henao Cabrera	233
• Hacia una economía de altos ingresos con movilidad social, Adrián Leonardo Gastón	238
• Economía circular: una oportunidad para la gobernanza sostenible de los territorios, Patricia Rodríguez Sánchez y David González Cuenca	242
• Género, economía y ruralidad, Camila Aguilar Londoño	250
• Negocios con impacto social, una alternativa viable y sostenible, Sergio Rengifo Caicedo	256
Capítulo 5. Desde lo institucional	281
• Misión de descentralización: 30 años después, Carlos Camargo Assís	282
• La gestión política en los territorios se basa en la legalidad y el respeto, María Ramos Villa	288
• ¿Qué no puede faltar en el plan de desarrollo?, Diana Herrera Jiménez	294
• Alcaldes y gobernadores: ¡es la información!, César Caballero	298
• Gobernando en tiempo real en el Valle del Cauca. Implementación del Sistema de Información Social (SIS), Dilian Francisca Toro Torres	301
• La importancia del seguimiento a los planes de desarrollo. Una mirada reflexiva al interior de la estructuración del seguimiento al plan de desarrollo del municipio de Palmira (Valle del Cauca), Jairo Ortega Samboní	305
• Buenas prácticas en contratación pública. ¿Cómo evitar dolores de cabeza?, Juan Duque Botero	309

• Compras públicas para el progreso. La historia de transformación y consolidación del sistema de compras públicas del municipio de Santiago de Cali, Maurice Armitage Cadavid	314
• Gobierno abierto para la gobernanza de los territorios, Andrés Hernández Montes, Mario Alejandro Blanco Navarro y Camilo Andrés Peña Galeano	318
• Control social que conecta personas a través de datos, María Peñas Arana	322
Capítulo 6. Una apuesta desde la convivencia y la seguridad ciudadana	327
• Seguridad humana, abordaje desde el gobierno de Medellín 2012–2015, Todos por la Vida, Luis Suárez Vélez	328
• La construcción de la paz nos debe llevar a impulsar el desarrollo sostenible de nuestros territorios, María Giraldo Ramírez	332
• Escenario de paz y reconciliación para los nuevos mandatarios en Colombia, Ricardo Santamaría	335
• Enfoque integral y preventivo para el manejo de la violencia en las ciudades, Rodrigo Guerrero Velasco	339
• La convivencia y seguridad ciudadana: primer tema en la agenda de alcaldes y gobernadores 2020-2023, María Stella Baracaldo Méndez	343
• Gobernando con seguridad: una mirada a la protección de la vida y la prevención de delitos, Andrés Camilo Nieto Ramírez	354
Capítulo 7. Dos sectores estratégicos: salud y educación	366
• Planeación integral en salud a nivel territorial en el marco del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) Colombia 2012-2021. Estrategia PASE a la Equidad en Salud, Paulo Lara Amaya	367
• Política Nacional de Salud Mental - Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, Juan Uribe Restrepo	380
• La salud en los territorios, por dónde empezar, Alma Solano Sánchez	388
• Humano, Red de Tejido Social. Experiencia significativa en salud desde la gestión pública, Yamit Hurtado Neira	392
• Ibagué: un territorio saludable que le apunta al desarrollo sostenible, Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez	397
• ¿Cuáles son los retos en educación que tienen los gobernantes locales? Ocho recomendaciones para hacer una gestión exitosa del sector educativo en el territorio, Andrea Escobar Vilá	401

• Escuela Nueva Activa, educación de calidad, Vicky Colbert Reyes	412
Capítulo 8. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde los gobiernos territoriales	416
• Pasos de gigante: los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos territoriales, Jessica Faieta	417
• Sin ODS ni Nueva Agenda Urbana, los alcaldes están out, Waldir Ochoa Guzmán	423
• La gestión territorial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Jaime Matute Hernández	426
• Los servicios públicos y el desarrollo sostenible, Camilo Sánchez Ortega	433
• Energía como bien común y la inclusión social, aspectos para aportar a la sostenibilidad de los territorios, Orlando Micolta González y Paola Andrea Vallejo Aristizábal	437
• Desarrollo sostenible con equidad: la experiencia de Jambaló (Cauca), Flor Tróchez Ramos	440
• El desafío del cambio climático: oportunidades para el liderazgo regional, Luis Gilberto Murillo Urrutia	446
Capítulo 9. Temas de la agenda nacional con la mirada regional y local	452
• El verdadero reto de la transformación digital en las ciudades del país, Juan David Aristizábal Ospina	453
• Claro, comprometido con la transformación digital de Colombia, Carlos Hernán Zenteno de los Santos	456
• Economía naranja para las ciudades y regiones de Colombia, Oriol Balaguer	461
• Creatividad y cultura, temas clave para el desarrollo nacional, Saira Samur Pertuz	469
• Turismo sostenible en Santa Fe de Antioquia, Ciudad Madre del departamento de Antioquia, Saulo Rivera Fernández	474
• Emprendimiento e innovación en las administraciones locales, Ángel Colomina	479
• Innovación transformativa territorial a través del café y la caficultura de alta calidad, César Echeverry Castaño	483
• Propuesta para el abordaje del proceso de (des)democratización de Venezuela y su impacto en la región, Nastassja Rojas Silva	487
• Movilidad humana venezolana en Colombia, un gran reto para el Estado y la gobernanza territorial, María Robayo León y Ronal Rodríguez Durán	494

Capítulo 10. ¿Y cómo lo comunicamos?	505
• <i>Marketing de gobierno. Haciendo, comunicando y gobernando.</i>	506
Comunicando, haciendo y gobernando, Orlando Goncalves Da Silva	
• ¡Lo eligieron para gobernar! ¡Bienvenido a la realidad!, María Trujillo Moncaleano	514
• Construir marca de gobierno y de gobernante en 2020, Miguel Jaramillo Luján	519
• La negociación, una competencia esencial, José Ignacio Tobón	525
• El diálogo y la comunicación como herramientas de legitimidad y gobernanza en los territorios, Carlos Amaya Rodríguez	532

Prólogo

Colombia Líder tiene como propósito rendir un homenaje a la buena gestión de los gobernantes en el territorio nacional. Esta recopilación de experiencias es un esfuerzo que pretende capitalizar el conocimiento y los avances de un trabajo encomiable que durante trece años han realizado protagonistas en gobiernos locales, entidades nacionales, regionales y municipales, para que sirva como punto de partida en el amplio y retador panorama que tendrán los nuevos líderes en sus entusiastas y transformadoras ambiciones en sus territorios. En cada una de estas páginas encontraremos recomendaciones valiosas de líderes de opinión que definen factores clave para un buen gobierno; la implementación de proyectos sociales innovadores y de alto impacto en las comunidades y ejercicios de rendición de cuentas transparentes, que sustentan el buen manejo de los recursos.

Daremos una mirada a estos años de aprendizaje, en los que el fortalecimiento institucional de los entes territoriales, de la mano y de manera coordinada entre lo público y lo privado, la academia y la cercanía con las necesidades de las comunidades, ha sido un mecanismo valioso para trabajar unificadamente en la resolución de las más importantes problemáticas locales.

El acompañamiento de Colombia Líder en el seguimiento a las acciones sectoriales y sociales, que exalta y visibiliza la buena gestión de los gobernantes en esos períodos de tiempo, se constituye como un aporte significativo para la construcción de una democracia participativa, con una ciudadanía con las capacidades necesarias para empoderarse, hacer exigibles sus derechos y desarrollar talento para transformar positivamente su calidad de vida.

Fernando Cortés McAllister
Director ejecutivo de la Fundación
Bolívar Davivienda

Introducción

Hablar de Colombia Líder es hablar de liderazgo, de alcaldes y gobernadores, de equipos de gobierno, de comunidad, de medios de comunicación, de sociedad civil. También lo es hablar de participación, de reconocimientos, de intercambios de experiencias y de aprendizajes, de formación, de diálogos de saberes, de misiones técnicas y visitas de campo. En fin... es hablar de democracia, de respeto por la diferencia y de la necesidad de trabajar todos juntos por un mejor país.

Es un honor para nosotros presentar este segundo tomo de *¿Cómo gobernar a Colombia?*, en esta ocasión contado desde la voz de quienes a lo largo de estos años han sido nuestros protagonistas. Asociados, aliados, gobernantes, funcionarios, jurados, evaluadores, quienes quisieron compartir sus lecciones aprendidas, sus experiencias significativas, la manera como sortearon los momentos difíciles de gobierno y, sobre todo, sus recomendaciones los mandatarios que asumieron su cargo el pasado 1.º de enero de 2020 para que tengan un buen gobierno, un gobierno exitoso, participativo, innovador, transparente e incluyente.

La diversidad de autores refleja, sin duda, la importancia de trabajar todos de manera articulada. Desde lo público y lo privado, desde los medios de comunicación, la comunidad y la sociedad civil.

Este libro empieza con un análisis sobre el país que ustedes como nuevos mandatarios regionales y locales recibirán, así como uno sobre las claves para ser un buen gobernante, las cuales se detallarán a lo largo de los diez capítulos que componen este libro.

El primero de ellos se llama “Liderazgo para la transformación” y hace referencia a las características que deben tener los gobernantes para lograr unas administraciones exitosas, en especial en esta era digital; a la necesidad de contar con líderes que sepan armar muy bien sus equipos de gobierno, que piensen en

su comunidad, en su gente, es decir, con una perspectiva del desarrollo humano, y que además tengan una relación de armonía y respeto con las demás ramas del poder así como con la oposición y los medios de comunicación; y en cómo lograr una verdadera democracia regional y local.

También hace referencia a la importancia de tener una planeación y una visión de largo plazo, de darles continuidad a las iniciativas que vienen siendo exitosas y de hacer un seguimiento y una evaluación permanentes a la gestión de los mandatarios y a la implementación de sus políticas públicas.

Se trata de líderes con vocación de servicio y sentido de pertenencia, líderes que sepan escuchar y generar opciones, generar confianza, en otras palabras, líderes que inspiran y que transforman.

El capítulo 2, “Una mirada desde el enfoque poblacional”, señala la importancia de abordar la inclusión desde dos perspectivas, la social y la productiva. Nos pone a pensar, de igual manera, en los retos que afronta nuestro país por el proceso de envejecimiento que estamos viviendo; sin dejar de lado la necesidad de contar con territorios que sean amigos de la niñez, iniciativa liderada por Unicef y el ICBF, la cual se enmarca en la iniciativa global “Ciudades amigas de la niñez”; así como en el compromiso que asumimos de tener en 2030 la primera Generación con Cero Desnutrición crónica en niños menores de 5 años en Colombia.

En el capítulo 3, “Hacia un desarrollo sostenible”, se presentan reflexiones sobre los elementos que deben caracterizar una ruta hacia el desarrollo verdaderamente sostenible y lo necesario de un ordenamiento territorial adecuado y pertinente. También hace referencia a lo que ha caracterizado la planificación territorial; a la necesidad de trabajar en temas como la titularización de los predios; a las apuestas por los esquemas asociativos territoriales; a las ciudades desde la periferia hasta el centro; y, finalmente, a cómo la seguridad vial debe tenerse en cuenta dentro de la planificación de nuestros territorios.

Y luego pasamos al capítulo 4, “Finanzas públicas, impulsoras del desarrollo local y regional”, en el cual se menciona la importancia de la planeación y la sostenibilidad financiera, así como la disciplina y la responsabilidad fiscal y financiera de los entes territoriales. También se refiere a la importancia de la financiación de los proyectos de inversión para que los mandatarios regionales y locales puedan cumplir con lo propuesto en sus respectivos programas de gobierno; a la estructuración de la deuda pública y a la rendición de cuentas y el presupuesto participativo. En este capítulo se abordan igualmente otros

temas como el de la educación y la inclusión financiera como un camino para el bienestar y la calidad de vida en los municipios y departamentos, lo que conduce a su desarrollo; el de la teoría de la economía circular y el de la importancia de los programas del empoderamiento económico y social de la mujer y de los negocios inclusivos como alternativa viable y sostenible para la real inclusión social y productiva de nuestras comunidades y que además permita la sostenibilidad y el fortalecimiento de las inversiones de las empresas en sus respectivas regiones.

El quinto capítulo, “Desde lo institucional”, presenta un abordaje de la historia del proceso de descentralización en nuestro país, la propuesta de la Misión de Descentralización; los elementos que no pueden faltar en un plan de desarrollo y la importancia de hacerle seguimiento y monitoreo a este, teniendo a los datos como elemento necesario para la toma de decisiones desde las diferentes políticas públicas y para un buen control social; así como la importancia de contar con buenas prácticas en el área de la contratación pública de los municipios y departamentos y de tener un gobierno abierto para la gobernanza de los mismos.

El siguiente capítulo, “Una apuesta desde la convivencia y la seguridad ciudadana”, hace mención de los conceptos de convivencia, seguridad ciudadana y seguridad humana, de la construcción de paz como motor del desarrollo sostenible de nuestros territorios; así como del enfoque integral y preventivo para el manejo de la violencia en las ciudades. Incluye una serie de recomendaciones para que los nuevos mandatarios regionales y locales puedan abordar de la mejor manera estas apuestas.

En el capítulo 7, “Dos sectores estratégicos: salud y educación”, se describe la responsabilidad de los mandatarios regionales y locales en el marco del Plan Decenal de Salud Pública así como de la Política Nacional de Salud Mental y de sus competencias y retos desde el sector educativo, con las lecciones aprendidas por quienes han sido protagonistas en estos dos sectores y se describen las articulaciones intersectoriales necesarias para tener éxito en la implementación de los programas de salud y educación.

El siguiente capítulo se denomina “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde los gobiernos territoriales” y hace referencia al compromiso global denominado Agenda 2030, la cual incluye los 17 ODS, y en especial a los compromisos asumidos por Colombia y por sus entes territoriales para cumplir con las 169 metas y los 231 indicadores contemplados en ellos. Y es que, sin duda, nuestros municipios y departamentos son los principales aliados para el logro de un desarrollo sostenible territorial, pero con equidad. Por lo anterior, en este

aparte se incluye la mirada desde los servicios públicos, en especial desde el sector energético, como instrumentos que les permitan alcanzar dicho desarrollo.

En el noveno capítulo, “Temas de la agenda nacional con la mirada regional y local”, se abordan asuntos como la transformación digital, la economía naranja, las ciudades para vivir y trabajar, el emprendimiento y la innovación transformativa territorial y el fenómeno de migración de los venezolanos. Y a lo largo de este capítulo se plantean recomendaciones para que los nuevos mandatarios aborden estos temas de la mejor manera en sus nuevos planes de desarrollo.

El último capítulo, “¿Y cómo lo comunicamos?”, hace mención a la importancia de la comunicación política y del *marketing* de gobierno, y cómo los nuevos mandatarios al asumir su cargo el 1.^o de enero de 2020 deben utilizar la comunicación como una herramienta de legitimidad y gobernanza en sus respectivos territorios. Lo anterior en el marco del Estatuto de la Participación Democrática. También se hace referencia a los elementos que deben tener en cuenta en los diferentes procesos de negociación que adelanten a lo largo de su mandato. Y a cómo construir su marca de gobierno y de gobernante, para lo cual es necesario preguntarse hoy: “¿Cómo quiere ser recordado por los ciudadanos cuando termine su periodo de gobierno el 31 de diciembre de 2023?

Con todas estas reflexiones, aprendizajes, recomendaciones y experiencias significativas ustedes no tienen excusas para hacer un mal gobierno. Por eso los invitamos para que juntos sigamos fortaleciendo la democracia desde y para las regiones y que así, juntos, sigamos siendo los protagonistas de este gran país... Los protagonistas de Colombia.

Karem Labrador Araújo
Directora ejecutiva de Colombia Líder

Gobernar a Colombia en el siglo XXI

Si algo nos queda claro en este siglo es que el poder es cada vez más efímero. Lo planteó Moisés Naím en su libro *El fin del poder* y lo constatamos a diario en las noticias alrededor del mundo donde los gobernantes se caen o están en serios aprietos. La situación es tan preocupante que la propia democracia liberal está pasando por un momento muy difícil.

Quienes aspiran a gobernar hoy tienen que entender que los paradigmas están cambiando a grandes velocidades y los nuevos líderes deben saber sintonizarse con las necesidades, expectativas y reclamos de la sociedad. Las clases medias urbanas son un nuevo protagonista en la vida política y social. Las conquistas y derechos sociales que ha logrado el crecimiento económico de las últimas décadas ha educado a una generación con más conciencia política, más información y más ímpetu para defender lo logrado. Y con las redes y un celular a la mano, los distintos sectores sociales tienen una capacidad de movilización que nunca habían soñado y que pueden poner en jaque a los gobiernos, como está sucediendo en América Latina, Europa y Oriente Medio.

Si a esto le sumamos un profundo desencanto con las instituciones y un rechazo a unas clases dirigentes que han sido corruptas o incapaces de resolver los problemas estructurales de sus gobernados, estamos ante un gran desafío para quienes aspiran a asumir las riendas de la política. Esa combinación de rabia con el poder, alta conectividad, incertidumbre en lo económico y temor a perder las conquistas sociales se vuelve un coctel explosivo para quienes quieren gobernar hoy.

En Colombia, la expresión de esa clase media urbana fue la gran protagonista de las últimas elecciones a alcaldes y gobernadores. Y fue una voz de protesta democrática. En varias ciudades fueron derrotados clanes políticos que se veían imbatibles. Estos nuevos gobernantes regionales y municipales que asumen el próximo año tendrán que enfrentar estas nuevas realidades políticas y sociales. Entender que gobernar hoy, más que nunca, es oír a la gente, hablar con ella,

sintonizarse con sus angustias y necesidades. Y, por supuesto, tener visión, carácter, ética y un buen equipo para poder ejecutar las políticas públicas.

Y gobernar a Colombia, una democracia en transición, que está tratando de pasar la página de la violencia política y un país que busca modernizarse significa tener en cuenta varios grandes retos.

El primero, la implementación de los acuerdos de paz. La firma de los acuerdos con las Farc no fue —ni pretendía ser— el fin de toda la violencia, pero sí una reducción importante y una manera de lograr entender que la reconciliación del país pasa por integrar al desarrollo económico, político y social a territorios históricamente abandonados por el Estado y victimizados por actores armados ilegales. Y donde la verdad, el perdón y la no repetición juegan un papel determinante para sanar las heridas dejadas por la guerra. Los alcaldes y gobernadores juegan un papel determinante en la implementación de esa paz y en el proceso de reconstrucción del tejido social en las regiones de Colombia.

El segundo es el tema de la migración venezolana que se ha convertido en un desafío titánico para el Estado. A hoy van más de 2 millones de venezolanos y colombianos retornados (1,5 y 0,5 respectivamente) y la cifra tiende a aumentar por lo menos a 3 millones en los próximos dos años, pues la tragedia humanitaria de Venezuela es cada día peor, la caída del régimen no está a la vista y los países vecinos como Ecuador, Perú y Chile han puesto duras condiciones para el acceso a sus países. Frente a esta dramática realidad social, es esencial la articulación público-privada, la creatividad en las políticas públicas y una solidaridad que evite cualquier discurso o corriente xenófoba que pueda alimentar sentimiento de odio.

El tercero, la seguridad urbana y rural. El posconflicto dejó 200.000 hectáreas de coca sembradas con alta productividad y están financiando nuevas bandas criminales con tentáculos en varias regiones del país. A esto hay que sumarle una minería ilegal que ha expandido sus fronteras y que también aceita maquinarias de guerra. Si bien hay que reconocer que la firma de la paz ha reducido la intensidad de la violencia y que los índices de homicidios son de los más bajos de las últimas 3 décadas (aunque este año empiezan a subir), la inseguridad es, de lejos, la principal preocupación de las ciudades del país. No es casualidad que en las últimas cumbres de los alcaldes de Colombia el tema prioritario que enfrentan hoy sea el microtráfico y sus efectos en los jóvenes y la seguridad. La tranquilidad ciudadana y la buena imagen de los alcaldes y gobernadores estarán marcadas por la efectividad en la lucha contra la delincuencia donde la justicia juega un papel determinante.

El cuarto es el ordenamiento territorial, el cual tiene por objeto complementario la planificación económica y social con una dimensión territorial. Frente a ello, el sector empresarial en Colombia, en cabeza de Camacol, tomó de ejemplo a la capital del país y la ciudad perdió al seguir rigiéndose por una norma de ordenamiento que no corresponde a las necesidades actuales de los bogotanos, la cual fue compilada y expedida en el 2004, momento en que las situaciones eran diferentes en temas como gestión de riesgo y manejo ambiental.

El quinto es infraestructura y vías terciarias. Hoy, la manera de gobernar ha cambiado y la forma de dirigir una empresa también. Más aún cuando gran parte del potencial desarrollo de Colombia está en su territorio. Podemos convertirnos en una potencia energética o agrícola solo si entendemos que nuestra geografía es diversa. Es importante que en las regiones los mandatarios locales vuelquen su mirada hacia la infraestructura, representada en las vías terciarias tan necesarias para la conectividad local y nacional, lo que permite desarrollo en todos los factores económicos y sociales del país.

El sexto, la seguridad vial y la aparición de varias aplicaciones que ofrecen el servicio de mototaxismo en las principales ciudades del país; este sistema tiene múltiples riesgos, “la seguridad del pasajero está involucrada”, las motocicletas no están habilitadas para ser un vehículo de transporte público, pero para nadie es un secreto que es el trabajo y el sustento de muchas familias colombianas. Los mototaxistas tomaron un camino ascendente e impredecible para las autoridades municipales, en parte debido al aumento de desplazados internos y los que traspasan las fronteras, así como a las facilidades de compra de esos vehículos. Las autoridades nacionales y locales tienen la tarea de reglamentar o regular este tipo de servicio.

Y el séptimo, la salud mental, quizá el menos visible pero que ya empieza a preocupar; existe una afectación importante en la salud mental, la convivencia y el consumo de sustancias psicoactivas en el país, lo cual ha motivado asumirlo como una prioridad de salud pública, con especial énfasis en la prevención y atención de la violencia de género, intrafamiliar, contra niñas, niños y adolescentes, entre otras.

Quien gobierne debe entender que la cercanía de lo público con la gente es determinante para la estabilidad y el futuro del país.

Alejandro Santos Rubino
Director de la revista *Semana*

Claves para el buen gobierno

Cuando se empezó a pensar en Colombia Líder, estábamos convencidos de que en Colombia había muchos gobernantes locales que estaban haciendo las cosas bien. Sin embargo, sus buenas acciones no eran conocidas ni reconocidas. Así, nacimos para **hacer visible lo que hasta en ese momento era invisible**: la buena gestión de los alcaldes y gobernadores del país. Para mostrar el rostro de la **política como el instrumento más poderoso de transformación social**... El rostro de la reivindicación de lo público... El rostro de los liderazgos ejemplarizantes y de los gobernantes admirables.

Así que empezamos a premiar a los mejores mandatarios locales y a descubrir las razones para el buen gobierno, seguros de que **“sí es posible gobernar bien”**. Convencidos de que **“los buenos gobernantes hacen brillar al país”**.

Para ese momento considerábamos que un buen gobernante debía tener varias cualidades. Pero queremos centrarnos en tres: líderes que inspiran, cultura de la legalidad y planear y ejecutar.

¿Y qué significa cada una de estas cualidades?

Líderes que inspiran

El papel de un alcalde y un gobernador va mucho más allá de cumplir unas funciones administrativas y ser un gerente competente. Ser elegidos popularmente inviste a estos funcionarios de un carácter político, en el buen sentido de la palabra, que les permite ser guías de su comunidad hacia un mismo objetivo.

Un buen mandatario debe tener la capacidad de definir un rumbo y de motivar a sus ciudadanos a seguirlo. Debe ser un visionario que pueda inspirar a su comunidad. Debe ser convincente, carismático y buen comunicador, pero al mismo tiempo debe tener el conocimiento técnico suficiente para comprender el funcionamiento del Estado y para traducir sus propósitos en hechos. Debe saber reaccionar ante situaciones imprevistas, pero también tener la capacidad para adaptarse, para planear a largo plazo y hacerlo con la cabeza fría.

Debe ser decidido y firme en la búsqueda de sus objetivos, pero estar dispuesto a ceder cuando sea necesario y a tener en cuenta las opiniones que le sean contrarias. Debe saber escuchar, porque no siempre será él quien tenga la razón, pero también debe tener el carácter suficiente para defender su posición cuando la verdad esté de su lado.

Y estos líderes que inspiran deben asegurar lo siguiente:

- **Equipo de trabajo de alto desempeño que garantice una adecuada institucionalidad:** un buen alcalde o gobernador no puede llevar a cabo una gestión exitosa si no cuenta con un equipo de colaboradores en los que pueda confiar y que tengan conocimiento y experiencia en los temas para los que han sido designados. Es necesario contar, en el nivel territorial, con líderes cada vez mejor capacitados, con equipos de gobierno más profesionales y con administraciones más eficaces. No se trata de crear nuevos cargos, se trata de dotarlos de personas competentes. Porque al final, el equipo de nuestros gobernantes es el mejor respaldo con el que ellos cuentan.
- **Alianzas estratégicas y colaborativas que abran oportunidades:** encontrar un propósito común es la mejor forma de construir una buena alianza. Por eso, un buen gobernante debe lograr articular y saber hacer alianzas, con otros niveles de gobierno, con la academia, el sector privado y la cooperación internacional, pero también debe saber que el único interés que debe defender es el de los habitantes de su territorio... todos deben buscar el bienestar de la comunidad. La clave es saber encontrar a los mejores aliados.
- **Generar confianza / poder de convocatoria / movilización:** la transformación en la manera de administrar los territorios provoca un cambio en la forma como los ciudadanos perciben a las administraciones. Al recuperar la confianza del sector financiero, por ejemplo, se puede poner en marcha una nueva relación con el sector privado. El sector privado es fundamental si se suma a la transformación de nuestros municipios. Pero lo más importante es que sean los ciudadanos los que recuperen la confianza en el futuro de su municipio.

Estos líderes que inspiran... son líderes que a su paso han tocado y transformado otras vidas, las personas de cada territorio. Líderes que entendieron que el poder no es un fin sino un medio.

Cultura de la legalidad

Líderes que además implementen una cultura de la legalidad e integralidad, mediante el fomento de un clima legal adecuado, de ejercicios de corresponsabilidad y amor por el territorio. Ningún logro de un mandatario es más importante que desempeñar su cargo con honestidad. Trabajar por el bien común de los ciudadanos, y no por sus intereses particulares, es la primera condición que debe cumplir cualquier gobernante. Es por eso que toda autoridad debe estar dispuesta siempre al escrutinio público.

Los controles disciplinario y fiscal, que ejercen entidades como la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación; el control político, que llevan a cabo los cuerpos colegiados, y el control social, que se hace a través de los ciudadanos, de los medios de comunicación o de las organizaciones sociales, no pueden ser vistos como una forma de entorpecer la labor de un mandatario, sino como un mecanismo indispensable para proteger los recursos públicos y garantizar el buen funcionamiento de la administración.

Los buenos gobernantes se destacan por su transparencia, no han esperado a que desde una entidad u organización externa lleguen los controles, sino que, desde la propia administración los han promovido, teniendo en cuenta que el primer interesado en que su gobierno sea transparente es el mismo mandatario.

Las diferentes acciones implementadas por los entes territoriales para fortalecer sus instituciones garantizan que podamos contar con gobiernos legítimos, donde la participación ciudadana sea fundamental para la toma de decisiones. Por ello, los departamentos y municipios que promueven la transparencia tienen un alto valor democrático.

- **Rendición de cuentas:** gran parte del ejercicio de rendición de cuentas permanente que debe hacer la administración tiene que ver con una buena comunicación. Rendir cuentas no es simplemente entregar a los ciudadanos documentos interminables llenos de cifras, sino darles las claves para hacer una interpretación adecuada de toda una gestión. Es un ejercicio que requiere mucho de creatividad, pues deben encontrarse formas sencillas para que personas que normalmente son ajena al servicio público puedan comprender los detalles de su funcionamiento y hacer también sus propios aportes, con la perspectiva limpia de quien mira las cosas desde afuera. Tampoco se trata de aparentar que todo es perfecto, sino de reconocer abiertamente las dificultades que se han tenido, para que la retroalimentación que se recibe de los ciudadanos pueda también ayudar a encontrar alternativas para superarlas.

De parte de la ciudadanía también es necesario aún mucho aprendizaje. La apatía que existe en un gran sector de la población hacia el ejercicio de la función pública hace que sean pocas las personas que suelen acudir a las actividades de rendición de cuentas, y que quienes lo hagan en muchos casos busquen indagar por un interés particular.

Los alcaldes y gobernadores tienen una gran labor pedagógica que cumplir en este campo, pues una ciudadanía activa, que exige resultados, pero que también aporta ideas y propone nuevos caminos, es necesaria para que el país tenga administraciones públicas exitosas en los ámbitos local y nacional.

- **Saber administrar los recursos:** el drama es el mismo para todos, para el alcalde de la ciudad más grande del país y para el del municipio más pequeño, para el gobernador de un departamento boyante y para el de uno con un presupuesto limitado: las necesidades son muchas y los recursos, escasos. El dinero nunca alcanza para todo lo que debe hacer un mandatario.

¿Dónde conseguir la plata?, es la pregunta que todo el tiempo se hace cualquier administrador de recursos públicos, ante la eventualidad de atender alguna necesidad de la población o sacar adelante un nuevo proyecto. El dinero no es limitante para un buen gobierno, la limitante es no tener capacidad de gestión y no saber cómo administrar los recursos.

Nuestra tradición centralista hace que en muchos de los territorios la respuesta inicial sea mirar hacia el gobierno nacional, viajar a Bogotá y tocar a la puerta de ministerios y entidades oficiales a la espera de que alguno de ellos ayude a que se expida la partida correspondiente. Hoy en día, esa tendencia está cambiando. Las administraciones locales y regionales vienen haciendo, desde hace años, un esfuerzo por sanear sus finanzas y aumentar sus recursos propios o por encontrar alternativas diferentes de financiación.

Algunos alcaldes y gobernadores han logrado fomentar en sus ciudadanos la cultura del pago de impuestos, demostrándoles que vale la pena hacerlo. Para ello, se han empeñado a fondo en la lucha contra la corrupción y en promover la austeridad del gasto, para que el contribuyente no sienta que lo que paga termina en los bolsillos equivocados. Otros han sido diligentes para establecer alianzas con el sector privado, la academia o la cooperación internacional, para asumir conjuntamente los costos de una inversión que los beneficia a todos. En este caso, la confianza mutua, las reglas claras y entender cuáles son los objetivos que persigue cada uno son esenciales para el éxito de los proyectos.

Cobrar impuestos y proteger las finanzas de la entidad territorial, por lo general, no es algo que haga populares a los alcaldes y gobernadores, pero es su responsabilidad con su municipio y con su departamento. Para el presente y para el futuro, pues las consecuencias de un buen manejo financiero se pueden sentir en varias administraciones posteriores.

Las buenas prácticas en materia presupuestal le dan una base sólida al trabajo de la administración y, especialmente, mayor autonomía frente al gobierno central. Que las entidades territoriales tengan más recursos propios es una receta muy efectiva contra el centralismo.

Un consejo: los gobernantes no se deben preocupar tanto por dónde conseguir la plata, sino por construir proyectos bien estructurados que apunten a resolver necesidades esenciales de la población, con objetivos e indicadores claros, pues cuando se cuenta con ellos es mucho más fácil encontrar aliados, ya sea en el gobierno central, en la empresa privada o en la cooperación internacional, y sacarlos adelante. El problema no es de recursos, sino de gestión. Sin olvidar, por supuesto, que es necesario aprender a tocar puertas, ser creativo e innovador y, sobre todo, práctico.

Otro consejo: durante el inicio de la administración se deben tomar e implementar las medidas más difíciles que tienen que ver con la estrategia tributaria, la actualización catastral, entre otras, para que puedan tener tiempo de mostrar los resultados a la comunidad.

- **Involucrar a los ciudadanos en el control social:** el ejercicio del control social tiene una variedad de caminos que pueden complementar mecanismos imprescindibles de inspección institucional. Una cultura de la gestión pública en la que, así como se repreuba drásticamente lo errado, también se aplaude con entusiasmo lo acertado, es la precisa para cimentar una cultura de madurez política que engendra buenos gobiernos y construyen el camino hacia la prosperidad.

La participación de la comunidad, además, no busca simplemente cumplir un requisito. Los gobernantes que han sabido aprovechar mejor esta herramienta han mostrado que muchas de las mejores políticas provienen a veces de ideas de los propios ciudadanos. ¿Quién puede conocer mejor cuáles son sus necesidades que los habitantes de una comunidad? Un buen mandatario debe gobernar con la gente.

Planear y ejecutar

Hacer realidad lo que uno se propone y lo que incluyó desde el programa de gobierno y luego en el plan de desarrollo.

- **A tiempo y con calidad:** a tiempo y con calidad se deben hacer las inversiones pertinentes.
- **No improvisar y saber priorizar:** pero lo más importante es que el ejercicio del cargo no sea fruto de la improvisación. En los últimos años, Colombia ha avanzado mucho en el desarrollo de una planeación participativa, en todos los niveles, que busca evitar que las administraciones se embarquen en elefantes blancos o apunten a objetivos que no satisfacen realmente las necesidades de la comunidad.

Hoy en día, lo primero que debe hacer un alcalde o un gobernador cuando llega a su cargo es definir, con la participación de todos los habitantes de su territorio, el plan de desarrollo que va a orientar su trabajo durante los cuatro años de su administración. El plan no nace de la noche a la mañana. Debe estar basado en el programa de gobierno que inscribió al presentar su candidatura y es por él que tendrá que responder, ante una eventual revocatoria de su mandato, en caso de que no lo cumpla.

Saber priorizar, a partir de los datos, con base en las políticas públicas del ente territorial

- **Seguimiento y evaluación permanente para tomar decisiones a tiempo**
Informar y comunicar

Se requiere que el plan de desarrollo se fundamente en indicadores y líneas de base actualizadas y certeras que permitan poder tomar decisiones correctas y no improvisar. De ahí la importancia de “la cultura de los datos”.

Una vez aprobado, el plan no es un documento para guardar en una biblioteca. Al contrario, el seguimiento que se haga de él es lo que lo hace más importante. ¿Se cumplieron las metas previstas? ¿Se llevaron a cabo las inversiones ordenadas por él?, es la evaluación que deben hacer permanentemente los organismos de control, los medios de comunicación y todos los ciudadanos.

Y el más interesado en que se haga esta evaluación debe ser el mismo alcalde o gobernador. Es la forma en que puede saber si sus políticas están obteniendo el

efecto esperado o si es necesario hacer un cambio de rumbo. Ocultar la realidad o ‘maquillarla’ lo único que logra es que la administración pierda la oportunidad de encontrar la forma de hacer un mejor trabajo.

Uno de los problemas que deben enfrentar nuestros entes territoriales es la falta de datos para poder levantar las líneas de base al momento de definir sus planes de desarrollo. O a veces se cuenta con ellos, pero no a tiempo. La lentitud de procesamiento de datos de fuentes responsables y su divulgación son un cuello de botella que genera desgaste en los territorios. Todavía no se cuenta con sitios virtuales que faciliten a los usuarios su consulta de manera instantánea y frecuente. Además, la lejanía de los entes territoriales con relación a las capitales departamentales, en algunos casos, y, en otros, el no saber dónde encontrarlos, pero, sobre todo, el hecho de que en el país no hayamos sido capaces de unificar un sistema de información, hacen que los gobernantes tengan serias dificultades para llevar a cabo esta tarea y deban enfrentarse a jornadas maratónicas para poder recolectarlos.

El drama es que el grueso de la información territorial que existe en Colombia está en Bogotá. La recogen los alcaldes, pero no se queda en el territorio. A los alcaldes los bombardean con solicitudes de información.

¿Quiénes pagan los platos rotos? Las administraciones municipales y departamentales, es decir, 1.133 gobiernos buscando datos para reportar al gobierno nacional y a los entes de control.

¿Saben los municipios cuánta población joven estudia? ¿Qué estudia? ¿Quiénes desertan y por qué? ¿Cuánto es el porcentaje de embarazo en adolescentes? Con estos y con muchos otros datos deben contar los entes territoriales para tomar medidas inmediatas, pero, sobre todo, para poder definir políticas públicas coherentes con la realidad de nuestros territorios. No se puede gobernar bien si no se tiene información. Como gobernante, usted lo que debe saber es que el indicador le sirve para monitorear dónde debe corregir. Colombia está en mora de buscar formas más eficientes, más efectivas de conseguir la información.

Actuar con transparencia exige que existan indicadores claros y factores objetivos para determinar si los resultados se están o no alcanzando. Hacer esta evaluación de manera periódica les permite a los ciudadanos conocer lo que se está haciendo; además, es útil para que la administración sepa en qué aspectos de su labor debe hacer ajustes o, definitivamente, tomar una dirección diferente. Como decimos en Colombia Líder, “**lo que no se mide no existe y lo que no se cuenta tampoco**”.

Planear y ejecutar para contar con #LíderesQueTransforman

Pero a lo largo de estos años de trabajo, nos encontramos con que para ser un buen gobernante también se necesitaba:

Visión a largo plazo

Hoy en día, en todas las regiones del país hay funcionarios capacitados, que, más allá de las diferencias políticas y los cambios de estilo de una administración a otra, han logrado consolidar estrategias de desarrollo sostenibles y a largo plazo para sus municipios y departamentos.

Todo alcalde o gobernador debe tener claro que su municipio o departamento no comenzó a existir cuando él llegó a su cargo, ni dejará de hacerlo cuando termine su mandato. Aunque las preocupaciones inmediatas suelen llenar la agenda de los mandatarios, ninguno puede perder la perspectiva de que sus acciones tendrán efectos más allá de sus cuatro años de gobierno. Por eso, aunque no tenga réditos políticos, construir para el futuro debe ser una de las mayores preocupaciones que debe tener un gobernante. En muchos casos, lo único que podrá ofrecer a sus gobernados será sacrificios (“sangre, sudor y lágrimas”, decía Winston Churchill), mientras que los beneficios tendrán que esperar hasta una próxima administración. Aun así, su deber con la posteridad está primero.

Los municipios y departamentos que han “construido sobre lo construido” han logrado a largo plazo mayores resultados que los que cada cuatro años están al vaivén de las disputas políticas. Es un modo de actuar que exige humildad de parte de los gobernantes. No son ellos quienes, de manera omnímoda, definen el destino de su territorio, sino que son sus habitantes los que lo hacen, a través de mecanismos como el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, mecanismos que están diseñados para pensar no en el problema de hoy sino en las oportunidades de mañana.

Que su información llegue a todos

La información de los municipios y departamentos debe ser la base para la toma de decisiones. El Big data es una herramienta para la gestión local.

Todo centrado en la dignidad humana

- Trabajar para la gente
- Querer el territorio

- Promover la equidad y la inclusión

En medio de las disputas políticas, los debates ideológicos y las trabas burocráticas, se olvida a veces que el ser humano es el centro de la labor de todos los servidores públicos. Proteger la “vida, honra y bienes” de las personas, como lo dice la Constitución, y garantizar sus derechos, en especial los de los más vulnerables, es la primera y más importante responsabilidad que tienen a su cargo los funcionarios de todos los niveles del Estado.

De nada valdría tener unas finanzas sanas o una administración eficiente si no fuera para hacer cosas en beneficio de la gente. Por encima de cualquier otra consideración, la seguridad humana, entendida como la protección de la vida en condiciones de dignidad, integridad e igualdad, es lo que debe orientar la actividad estatal. En una palabra, es dignidad lo que caracteriza el trato que los buenos mandatarios dan a todas las personas. Dignidad, que permite a quienes son más vulnerables ser protegidos; a quienes tradicionalmente han sido víctimas de marginación o discriminación, hacer parte de su comunidad en condiciones de respeto e igualdad, y, en general, a todos los gobernados, tener confianza en su relación con el Estado.

Los habitantes de cada uno de los territorios de nuestro país se convierten en los verdaderos protagonistas de la transformación física, cultural y social, al devolverles la confianza en lo público, dándoles voz desde el inicio de las administraciones de los alcaldes y gobernadores y teniendo en cuenta sus proyectos de vida para garantizar su felicidad.

Recorrerlo una y otra vez, conocer hasta su último kilómetro, aprender de él, maravillarse con él. La experiencia de ser alcalde o gobernador en Colombia no puede entenderse sin comprender la estrecha relación del mandatario con su territorio.

El territorio es la razón de ser de su mandato, el factor diferencial que le da a su labor un mayor impacto que a la de cualquier funcionario del orden nacional. El alcalde es el funcionario de elección popular que tiene una relación más directa con el ciudadano, y el gobernador es quien articula y pone a trabajar juntos a municipios que comparten una misma realidad geográfica. ¿Quién puede conocer mejor que ellos los problemas de una región?

Como lo muestran los reconocimientos entregados por Colombia Líder a lo largo de estos años, las mejores administraciones locales han sido las que han tenido la capacidad de llegar hasta las veredas más apartadas, de entender las

particularidades y necesidades de cada una de ellas y aprovechar las virtudes tanto de lo urbano como de lo rural, articulando los tres niveles, nacional, departamental y municipal; y en muchos de ellos, incluso, empezar a trabajar en la construcción de una democracia de base local.

Y, finalmente, las que han promovido entre sus habitantes el orgullo por su territorio y gobernado con ellos han sabido identificar las oportunidades que hay en él y las maravillas que tiene para ofrecer.

Colombia es un país de regiones que ha construido su identidad nacional desde el territorio, donde las expresiones culturales y las necesidades sociales han desbordado la capacidad del Estado. No solo por su historia y geografía, la región se volvió determinante en el desarrollo del país... Por su presente y por su futuro. Porque si Colombia quiere volverse un país más competitivo debe reinventarse desde las regiones.

En nuestro país, ante la oportunidad que se nos ha dado de poner fin a más de 50 años de conflicto armado, la labor de nuestros dirigentes, y en especial la de alcaldes y gobernadores, es esencial para superar las desconfianzas, los odios heredados y las heridas que nos dejó la confrontación.

Con un conflicto cuyos efectos se han vivido especialmente en el territorio, el trabajo que los mandatarios locales deben hacer para promover el diálogo y la solución pacífica de conflictos entre los diferentes grupos que conforman su comunidad es esencial para alcanzar una sociedad reconciliada.

Los invitamos para que “**juntos construyamos un mejor país**”.

Colombia Líder



Capítulo 1

Liderazgo para la transformación

Para ser un buen gobernante

Los resultados de las elecciones de los mandatarios locales fueron vistos con mucha preocupación por una parte significativa de la sociedad colombiana. Las razones son evidentes: más que representantes de un partido y de su ideología, muchos de los elegidos están siendo apoyados por una amalgama de partidos con visiones muy distintas sobre la forma como se gobierna un país, con diferencias importantes sobre lo que se entiende por democracia. Es un escenario realmente complejo para quienes resultaron elegidos en gobernaciones, alcaldías y corporaciones regionales, asambleas y concejos. Precisamente por las razones anteriores, es fundamental que aquellos que han tenido la experiencia de ocupar posiciones públicas, basados en sus éxitos y fracasos, señalen algunos elementos que pueden ayudar a los próximos mandatarios locales a minimizar sus errores y maximizar sus éxitos en la gestión que les espera.

En un esfuerzo por clasificar elementos importantes para ser un buen gobernante, se identificaron doce de ellos de manera que contribuyan como una guía que les facilite la administración a los mandatarios elegidos. Su objetivo es ayudarles a los nuevos funcionarios del Estado en las diversas regiones del país a encontrar el norte de su gestión, que estará llena de dificultades, no solo las de siempre, sino aquellas que se desprenden de los nuevos elementos que se han anotado y que, sin duda, los afectarán en algún momento.

¿Qué es ser funcionario público? Por la forma confusa que caracteriza el ejercicio de lo público en Colombia, especialmente en los últimos años, plagado de actos de corrupción e ineeficiencia, lo primero que se debe tener claro es qué significa ser funcionario público. Cuando se asume una posición en el Estado a cualquier nivel, las decisiones que se toman dependiendo del cargo que se ocupe afectan a sectores de la población, para bien o para mal. Ser consciente de esa responsabilidad es un paso fundamental para ser un buen funcionario del Estado. En síntesis, la gente es lo que debe estar en su mente.

¿Qué son los recursos públicos? El dinero que van a manejar tiene un origen específico que no pueden ignorar y que se diferencia del que se utiliza personalmente o en el sector privado. Los funcionarios del Estado manejan recursos públicos, es decir, provienen en su inmensa mayoría de impuestos, lo que se traduce en que son propiedad de todos los colombianos. Esa naturaleza obliga a un control muy cuidadoso por parte de entidades estatales designadas para ese fin. Por ello, para evitar sanciones que pueden llegar a ser muy graves y afectarles seriamente su carrera profesional, su prestigio personal y hasta la situación de su familia, una de sus primeras responsabilidades es conocer los procedimientos establecidos para la transparencia en la asignación de esos recursos.

Análisis de los problemas de la región. La campaña política que termina con la elección de quien debe ocupar el cargo respectivo debe ser el período en el cual, además de conocer los problemas que está llamado a resolver el funcionario, también es la oportunidad de trabajar en propuestas viables, en buscar asesoría de quienes conocen los distintos temas que serán de su responsabilidad porque el tiempo, una vez posesionada la persona elegida, es el recurso más escaso. La ciudadanía que ha deseado por años soluciones reales no da espera sino que con razón sabe que tiene el derecho a exigir. Por ello, mucho cuidado con lo que se promete en campaña porque sectores importantes estarán tomando nota y después pedirán cuentas, con razón.

Una agenda de trabajo. Una vez posesionado el nuevo funcionario, lo primero que debe realizar es la agenda de las prioridades que anunció en su campaña, sumadas a las que identifique una vez llegue a ejercer el cargo. Los problemas que se enfrentan son inmensos y por ello debe establecer prioridades y asumir el costo de tener que dejar por fuera la solución de otros problemas. En este punto el funcionario se juega la credibilidad, puesto que es el momento en el cual la ciudadanía verifica el conocimiento sobre los temas que son su responsabilidad, así como la coherencia entre la campaña que lo llevó al cargo y sus decisiones como funcionario.

El equipo de trabajo. Una de las claves para tener éxito en su labor es armar un equipo capacitado que comparta los ideales que el elegido tiene, de manera que contribuya y no frene los esfuerzos para cumplir las metas que se propone el funcionario. Este es uno de los problemas más difíciles y delicados que va a enfrentar, pues los políticos que lo apoyaron le querrán imponer militantes leales de sus partidos respectivos y no necesariamente los mejores. Muchos de quienes rodean a los jefes políticos tienen un costo de oportunidad muy bajo, es decir que por sus solos méritos no podrían conseguir altas posiciones, de manera

que buscan en sus vínculos políticos su ascenso profesional. Obviamente hay excepciones; pero son eso, casos aislados.

Su liderazgo. Un equipo sin mando, sin liderazgo, sin objetivos claros y sin evaluación permanente es como no tenerlo. Su programa de gobierno es vital para definir metas, tiempos, recursos y poder darles desde el principio una hoja de ruta a su equipo y una coherencia con los pronunciamientos dirigidos al electorado. Solo a partir de metas es posible realizar una labor indispensable, como la evaluación periódica del desempeño de su trabajo. De otra manera, la gestión del funcionario se va a limitar a responder a presiones que recibirá de distintas fuentes, dejando la sensación de un trabajo disperso que se diluye, con pocas realizaciones o ineficiente.

Ética, transparencia. Es fundamental tener en mente que la ética es la capacidad que tiene cada individuo para distinguir sus actuaciones correctas de las incorrectas. Es decir, tener como criterio para diferenciar unas de otras, valores como la honestidad, la sinceridad, la lealtad, la justicia, la paz, la igualdad y además la transparencia. Precisamente por la dimensión que ha adquirido la corrupción en todos los sectores, incluyendo el público, es la ética y transparencia del accionar de un alto funcionario del Estado lo que con seguridad más se valorará de su gestión.

Ni nepotismo, ni amiguismo. Muchas serán las presiones que recibirá para darle una oportunidad a un familiar o a un amigo “sin la suerte que usted ha tenido”, pero no cometa esa equivocación. Utilice una premisa que le ha sido útil a muchos que han enfrentado esa situación: “No se puede ni se debe nombrar a nadie a quien por razones familiares o de amistad no se pueda despedir”. Es una forma de explicar su rechazo a estos dos pecados que le pueden costar mucho en el ejercicio de su cargo.

Coherencia. Es imprescindible que haya coherencia entre el discurso y las obras para obtener credibilidad y reconocimiento ante la comunidad. No subestime al electorado que identifica claramente cuando no hay conexión entre lo que se hace y lo que se dice. Valen más las realizaciones que las palabras, y si no coinciden se abre una brecha entre el mandatario y su electorado que es difícil de cerrar.

La crítica pública. Precisamente por las responsabilidades que asumen los elegidos en una contienda electoral, como también por la naturaleza de los recursos públicos que manejan y por el impacto de sus decisiones, ustedes están sometidos al escrutinio público. Esto significa que la crítica, buena o mala, sobre

la gestión de los empleados del Estado es un derecho de los ciudadanos que igualmente debe ser ejercido con responsabilidad para no caer en algo tan grave como acusaciones infundadas. Cuando esto sucede, con más frecuencia de lo que debería, quien es calumniado debe responder de inmediato por medio de los canales oficiales disponibles para quienes ejercen cargos públicos. Obviamente, este derecho a la defensa también es parte de ese conocimiento que debe tener el funcionario electo.

Su relación con los políticos. Cómo manejar los sectores políticos que lo apoyaron en esta ocasión será mucho más complejo que nunca porque al no haber ideología clara, lo que sí le pedirán al elegido es la peor parte de la política: puestos y contratos. Ahí es donde nace la corrupción, que después cada individuo, y desafortunadamente ninguno de los partidos que lo apoyaron, pagará las consecuencias que terminan en desprecio y cárcel. Mucha claridad sobre la verdadera misión que asumen los nuevos mandatarios es el punto de partida. Por la forma perversa como se ha venido ejerciendo la política, mantener claros los objetivos que se propuso el nuevo gobernante le ganará muchos enemigos, pero recuerde una premisa fundamental: usted llegó a ser un líder, no una figura popular. Y al líder se le respeta.

Su manejo con los medios de comunicación. Un elemento muy importante en la gestión de un funcionario público son los medios de comunicación. Pueden convertirse en un gran apoyo ayudando a la divulgación de realizaciones y a tomar el pulso de la gestión entre los electores. Pero nada más peligroso que utilizarlos solo como medio de vender la imagen del funcionario con mensajes inocuos, contradictorios o prepotentes. Los excesos de apariciones, los protagonismos innecesarios en los medios son absolutamente contraproducentes, como también una multitud de voceros, puesto que confunden el mensaje que se desea transmitir. Una buena relación con los comunicadores es importante, pero ganar credibilidad ante ellos es fundamental.

En síntesis, cuando se tienen tantas responsabilidades que terminan incidiendo en la calidad de vida de mucha gente, el trabajo es muy intenso y con demasiada frecuencia sin horarios. Pero este tipo de labores dan grandes satisfacciones que a veces compensan las frustraciones que siempre surgen. También será víctima de la incomprendición de muchos, pues los limitantes que enfrentará para hacer todo lo que quisiera honestamente son muchos, y además, estas barreras difícilmente serán aceptadas por los que ven frustradas sus aspiraciones cuando estas no se hacen realidad.

Debe tener muy en claro, si quiere ser un buen funcionario público, que lo único que no puede esperar es ser rico. Si esa es su meta, por favor, no aspire a un cargo público. Querer ganar mucho dinero no es criticable, pero hágalo donde se puede, en el sector privado, y no cuando están de por medio los recursos públicos y la situación de la gente que lo eligió. Gobernar es sin duda un arte difícil, ingrato con mucha frecuencia, pero si se tiene vocación de servicio público la población lo reconocerá y ese afecto de la gente será muy gratificante y compensará los numerosos contratiempos que va a encontrar en el camino. El período de tranquilidad y de muchos aplausos se limita al tiempo entre el momento de ser elegido y la posesión en el cargo. Esa es la luna de miel, lo demás es trabajo, trabajo y trabajo. Buena suerte.

Cecilia López Montaño

Presidenta y miembro fundador del Centro de
Pensamiento Social y Económico (CiSoe)

Recomendaciones para los nuevos alcaldes y gobernadores de Colombia 2020-2023

Apreciados nuevos alcaldes y gobernadores: desde la Fundación Konrad Adenauer (KAS), fundación política alemana que trabaja en Colombia desde hace más de 60 años y que busca el fortalecimiento de la democracia no solo en Colombia sino en 120 países del mundo, nos hemos preocupado por fortalecer las capacidades que tienen los diferentes actores colombianos que toman decisiones, hacen políticas públicas y participan en la construcción y fortalecimiento de la democracia. Dentro de ellos, se cuentan políticos, partidos políticos, autoridades nacionales y locales y tomadores de decisiones de la esfera pública, privada y académica.

Con este fin y en colaboración con importantes socios, a lo largo de los últimos años hemos desarrollado publicaciones, proyectos y estrategias que, en el ámbito de su tema particular, buscan dejar recomendaciones concretas y factibles para nuestro público objetivo.

En esta ocasión, quiero aprovechar los esfuerzos adelantados por la KAS para recopilar en este artículo observaciones que espero sean de gran utilidad en la gestión territorial de sus gobiernos locales.

Complemento las recomendaciones que les daré a continuación con una serie de publicaciones de la KAS Colombia que cuentan con la participación de expertos y autores reconocidos en los temas que se abordan y que constituyen fuente de información veraz, seria y enriquecedora que puede ser un insumo relevante durante su mandato.

En términos generales, todas ellas tienen como objetivo común el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo local.

Comienzo entonces por **el reto de gobernar en una Colombia fragmentada**.

Uno de sus objetivos debe ser el de liderar municipios, ciudades y departamentos que sean viables para integrarse como una ficha de rompecabezas. Los municipios, no pueden ser “piezas” aisladas de las demás, sino que deben estar en capacidad de conectarse, articularse e intercambiar con otros para contribuir a la construcción de un solo país, integrado, colaborativo y en sinergia. El intercambio entre los municipios, ciudades y regiones puede darse a muchos niveles: infraestructura, comercial, ambiental, laboral e incluso sociocultural para aprovechar capitales humanos, naturales y económicos compartidos.

La integración regional también contribuye a la reducción de la desigualdad que azota a Colombia y que se repite en el interior de los departamentos. Un país conectado, no solo desde el punto de vista de infraestructura, sino articulado en sus dimensiones más humanas, es un país más equitativo y competitivo. Fortalecer los vínculos rurales-urbanos y promover la conectividad e integración de estos con centros más desarrollados, garantiza mayor inclusión.

Algunas luces más detalladas al respecto pueden encontrarse en la publicación recomendada: *Calidad institucional. Fundamento del desarrollo económico y el progreso social*.

Pensar a largo plazo. Por lo general un mandatario piensa en lo que va a hacer en su periodo de gestión, es decir, en los siguientes cuatro años. Es razonable. Tiene el reloj en su contra y debe concentrarse en lo realizable en un cuatrienio. Sin embargo, al cabo de los cuatro años quedan innumerables asuntos sin resolver, de los que deberá encargarse la siguiente administración, pero ¿qué pasaría si en lugar de tener que empezar de nuevo, las administraciones se conectan entre ellas con una mirada y un esfuerzo de continuidad para construir sobre lo construido, mezclando visión con planeación?

Es fundamental que, en su gestión, ustedes puedan trascender las diferencias ideológicas y partidarias para privilegiar el desarrollo común, y pensar más allá de los cuatro años de su mandato.

Pensar a largo plazo implica construir para las generaciones futuras, prever problemas que hoy no existen, pero que pueden surgir como consecuencia de malas prácticas del hoy, y cuidar los escasos recursos naturales que constituyen fuente de riqueza.

Una prospectiva de país en materia de energías renovables, comercio internacional, vivienda, seguridad alimentaria, entre otros, puede leerse en la publicación recomendada: *Colombia en su ruta, recorriendo el camino hacia 2050*.

Abordar de manera integrada con la nación dos retos que incrementan cada día: la migración y la problemática del tráfico ilícito de drogas. El fenómeno de la migración en Colombia llegó para quedarse. Es la primera vez que Colombia debe ser receptor de movilidad humana del exterior, pero no será la única vez, y para ello es fundamental que los territorios se准备n y tomen medidas para abordar este fenómeno. El desplazamiento interno, más la migración de población venezolana y, en el futuro, los desplazados por los impactos del cambio climático requieren medidas locales y también articuladas con la nación y otros municipios. La visión, planeación y creatividad que las autoridades locales les impriman a las estrategias y políticas públicas serán clave a la hora de tener éxito en el abordaje de la migración. Es fundamental que en todo momento se considere a la migración como una oportunidad para la descentralización, para la generación de empleo e industria y para la riqueza cultural. Publicación recomendada: *La crisis venezolana: impactos y desafíos*.

Por otro lado, la problemática del tráfico ilícito de drogas, y también de otras como la minería ilegal, debe abordarse de forma integrada. De la misma manera que Colombia debe implementar medidas integrales y cooperar con países vecinos y otras regiones del mundo, los municipios y departamentos colombianos deben apoyarse en la lucha contra el narcotráfico.

La coordinación institucional y no institucional es un factor clave en la lucha contra las economías ilegales, sumado a la transformación de la cultura para que la ciudadanía también tenga un rol activo en esta lucha. Esto va de la mano, sin duda, de liderazgos comunitarios y sociales, los cuales se deben proteger y realzar, pues son ellos quienes potencian la participación ciudadana y tienen un rol central en el codiseño y la ejecución de estrategias para combatir las economías ilegales.

Para acercarse más en detalle a esta problemática, recomiendo la publicación *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales*.

Por último, quisiera invitarlos a **integrarse a la era digital**. La política del siglo XXI necesita entender el mundo de la era digital, “no porque esté obligada a usar redes digitales o porque el mercadeo digital sea importante, sino porque el contexto los obliga a relacionarse, a oír, a conectarse y construir con sus audiencias de forma competitiva (*Partidos políticos en la era digital*, p. 32). Además, los conceptos de gobierno y Estado Abierto basados en los pilares de colaboración, transparencia y participación hacen uso efectivo y estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Un gobierno local cercano a sus ciudadanos, no solo a sus electores, entiende que la transparencia,

los datos abiertos y el acceso a la información, libre y gratuito, es un elemento potenciador que no solo facilita la toma de decisiones públicas, sino que facilita la participación ciudadana y la gobernanza.

Los nuevos usuarios de la política, que buscan participar y ser tenidos en cuenta más allá del voto, se mueven en el mundo digital, y hablar su mismo lenguaje es fundamental para gobernar. Publicación recomendada: *Partidos políticos en la era digital. Conectando a la ciudadanía con la democracia.*

Espero que estas recomendaciones contribuyan a fortalecer su gestión y la democracia en su territorio. Una autoridad local es un líder que no solo debe saber administrar recursos públicos sino también la visión de desarrollo de su territorio. Por ello, es importante que sea un líder informado, cercano a la gente de todas las corrientes (no solo a sus electores), con visión estratégica a corto, mediano y largo plazo y con capacidad de generar unión y consenso.

Quiero agradecer este espacio a Colombia Líder, organización que se ha enfocado en destacar las buenas prácticas de los gobiernos locales y de fortalecer las capacidades de quienes tienen la importante tarea de liderar el progreso y desarrollo de las regiones colombianas.

Les auguro los mejores éxitos en su mandato.

Dr. Hubert Gehrung
Representante de la Fundación Konrad
Adenauer en Colombia 2012-2019

Apuntes del *politing* que contribuirán al logro de ser el mejor gobernante departamental o municipal

El proceso para convertirse en mejor gobernador o alcalde comienza con el deseo y la lucha para llegar a ostentar el poder regional y local, a lo cual Carlos Salazar denomina Politics, como una de las tres acepciones de política.

Para alcanzar el objetivo hay que estructurar una organización, cuyos componentes son todos importantes e implica que el candidato —aunque debe tener conocimiento general de cómo se mueve esta estructura— esté básicamente concentrado en dos de ellos, el político y el programático, con cada una de sus subdivisiones, ya que el primero es el encargado de conseguir los votos requeridos para alcanzar la gobernación o la alcaldía, y el segundo, la información necesaria del estado en que se encuentran los diferentes temas que conforman las áreas de estudio. Ejemplos: Comité Social, que incluye educación, salud, seguridad social, empleo, deporte, cultura, patrimonio, construcción de paz, atención a víctimas, entre otros. Comité Infraestructura, compuesto por los subtemas de vivienda, transporte, comunicaciones, agua potable, energía, servicios sanitarios, vivienda, educación, carreteras, etc.

Antes de comenzar la campaña, el candidato debe tener conformado y trabajando el equipo que atenderá lo programático y el grupo asesor, con quienes definirá el tema fundamental o central de la campaña y dos o tres temas en los cuales se va a concentrar.

Conseguir generar credibilidad entre los posibles electores es un reto complejo, es necesario dedicar tiempo para estudiar todos los temas concernientes a la región o municipio, deteniéndose a trabajar a fondo aquellos escogidos como eje central de la propuesta. Este estudio debe realizarse con cada uno de los grupos que conforman el Comité Programático, que son los que dominan y han investigado cada uno de ellos, para compartir y discutir las propuestas que impulsará durante su mandato.

Importancia de gran valía es lograr que exista una concordancia entre las propuestas de campaña y desarrollo luego de la gestión. Muchas veces encontramos que lo que se propuso y luego lo que se ejecuta no tienen mayor articulación. Son simples promesas de campaña, a lo cual no habría que llegar si se ha llevado a cabo una campaña organizada y armónica, ya que son consideradas una burla a quienes toman la decisión de dar su voto de confianza precisamente por creer en lo que está proponiendo el candidato.

El Comité Programático recibirá con antelación del Comité Político la agenda que se va a desarrollar semanalmente, para prepararle resúmenes ejecutivos específicos con las particularidades de municipios, localidades, barrios, corregimientos, grupos sociales o gremiales específicos y socializarlos con el candidato.

Los estudios y propuestas adelantadas por los diferentes comités programáticos constituyen el fundamento para la construcción del plan de desarrollo, que es el conjunto de las posibles políticas públicas que se desarrollarán durante el gobierno y que constituirán la gran gestión del gobernador o alcalde.

Al tiempo que se va adelantando la campaña, aquellos temas definidos claramente que se llevarán a cabo y los que se van determinando durante el proceso electoral, el comité financiero que estará pendiente de la consecución de recursos para la financiación de campaña abrirá un grupo que empezará a trabajar conjuntamente con el Comité Programático en la determinación de los costos de ejecución de algunos proyectos y programas, con el fin de ir estableciendo y priorizando la ejecución de estas políticas públicas.

Una vez elegido el candidato hay que cambiar el rol del Comité Programático. En general, este se convierte en el Comité de Empalme, que es básicamente la entrega, por el gobierno saliente al entrante, de cada una de las dependencias de la institución. La mayoría de las veces quien va a estar al frente de cada secretaría, ya sea en gobernación o en alcaldía, preside el empalme.

Aquí se presenta un cuadro diferente, porque es el enfrentar la realidad en términos de gestión, de confrontar cómo van ciertas obras o programas, si realmente existe financiación hasta su terminación o hay que buscarla, si está comprometido el presupuesto con vigencias futuras, entre otras. De acuerdo a estos resultados, habría, según el caso, que tomar decisiones y planear ajustes que serán determinantes en la elaboración del plan de desarrollo.

Recordemos que los ciudadanos cuando votan, ya sea para gobernador o para alcalde, lo hacen a través del mecanismo de participación del voto progra-

mático, lo que implica que el elegido debe cumplir con el programa de gobierno que presentó cuando llevó a cabo la inscripción de su candidatura, lo cual tiene implicaciones fundamentales, porque si no llegare a cumplirlo, la ciudadanía puede solicitar la revocatoria del mandato. De allí que no puede existir un divorcio entre el programa de gobierno, que es la presentación detallada de sus promesas de campaña, y el plan de desarrollo, que es una herramienta de gestión, es un documento más estructurado y general de los diferentes programas que se propone desarrollar el mandatario.

Ahora viene la etapa de la puesta en marcha del gobierno, que tendrá, si se han ido dando los pasos hasta el momento tratados, una bitácora compuesta por todo lo recogido durante el proceso electoral, la retroalimentación recibida de los electores en los diferentes espacios construidos para exponer su plan de gobierno, que es un insumo fundamental para la construcción del plan de desarrollo.

Comienza la elaboración de los planes de desarrollo territoriales, frente a lo cual es necesario tener claridad, porque este, independientemente de la tendencia política del gobernante, debe tener una coherencia y seguir las directrices planteadas en el Plan de Desarrollo Nacional, entre otros, porque se facilita la posibilidad de conseguir los recursos financieros para su evolución.

Con todos los insumos recolectados usted tiene lo necesario para empezar a dirigir y escribir su plan, cuyo contenido son los programas y acciones que permitirán satisfacer las necesidades de los habitantes de su territorio. Los planes de desarrollo no necesitan ser escritos por eruditos, escritores, redactores, necesitan ser escritos por ese mandatario que siente las necesidades de sus gobernados, quiere satisfacerlas y está dispuesto a prestar un servicio social.

No copie contenidos de otros planes de desarrollo, que lleva a pensar que lo hicieron porque les suena bonito lo que otro mandatario propone para otro espacio geográfico con diferentes necesidades a las de su territorio o porque no tuvieron el tiempo para elaborar el propio, ya que no le dieron la importancia que este instrumento conlleva. Es triste para quienes por nuestra labor docente hemos tenido el honor de evaluar los planes de desarrollo por invitación de Colombia Líder, encontrar que algunos son copias. Eso significa que ese gobernante no es serio, no tiene norte, no sabe lo que va a hacer y no tiene ningún compromiso social con la comunidad que lo eligió y que ahora gobernará.

Es importante que ese contenido del plan sea realizable en los cuatro años de gobierno, no un simple cúmulo de posibles promesas que nunca se convertirán en políticas públicas.

Llega la hora del plan de inversiones, que es la etapa de ponerle números a esa carta de navegación, a cada política pública en él contenida, trabajo que debe realizarse con mucho juicio, con buen cálculo y por expertos. Este trabajo es para determinar lo que efectivamente podemos alcanzar a realizar con los ingresos que se percibirán, para comenzar a priorizar aquellas necesidades más urgentes y diseñar las estrategias necesarias para conseguir aquellos recursos que permitan llevar a cabo gran parte de las políticas públicas propuestas y necesarias para el desarrollo de la región.

Este artículo es en general desde el punto de vista de la teoría un reflejo de lo que hace algunos años viene definiendo y trabajando Carlos Salazar Vargas, profesor de la Emérita Universidad de Puebla, en sus libros, entre otros, *Politing, una nueva forma de hacer política*, y que trataré de resumir a continuación.

El primero, *Politics*: la política como proceso, que se configura en la lucha por mantener o alcanzar el poder como función social, con el fin de tomar decisiones y ejecutarlas para bienestar de la comunidad. Este concepto hace parte del estudio, investigación y práctica de la Ciencia Política.

El segundo, *Policy*: la política como resultado, o ciencia de las políticas públicas, cuyo conjunto conforman el plan de gobierno y luego se reflejan en el plan de desarrollo, para luego volverse políticas públicas en acción.

El tercero, *Polity*: la política como estructura, corresponde a la institucionalidad, cuya forma o estructura organizacional está dada por el espacio territorial que será objeto de gobernabilidad, enmarcado en “el Citymarketing, como administración y gerencia estratégica de esa ‘Estructura organizacional’ y del cual se encarga la Polity”.

Estas tres acepciones de la política conforman el *Politing*, nuevo concepto del marketing político en forma integrada, donde el componente político entra a trabajar en los tres campos de la política.

Edith Camerano Fuentes
Docente universitaria
de posgrados

Construcción de confianza público-privada como soporte de gestión en el plan de desarrollo

Construyamos confianza entre los sectores público y privado

Usualmente cuando desde lo público se construye un plan de desarrollo, se suelen tener en cuenta las necesidades de los diferentes sectores del municipio y se procura integrarlas a los deseos de los gobernantes para que se generen soluciones puntuales. Eso es correcto y es lo que debe hacerse. No obstante, para recorrer ese camino no basta construir con método y ajustarse a los parámetros que lo público dicta. Es necesario mucho más, y por sobre todo debemos diseñar antes que nada las bases de confianza que entre ambos sectores, público y privado, deben coexistir. Sin estas, nada de lo que tracemos será sostenible en el tiempo.

En ese orden de ideas, lo que expondremos es una serie de pautas que permiten construir confianza para poder trazar objetivos ambiciosos y sostenibles.

Pauta 1. Conocer en profundidad las ventajas y debilidades de cada sector con relación a la dinámica u objetivo que queremos lograr en el periodo. Con ello nos referimos a que tanto el sector público como el privado cuentan con facilidades, pero también con impedimentos, pero de la fusión de ambos se puede lograr una sinergia interesante. Por ejemplo, el sector público tiene reglas claras, objetivos medibles, disponibilidad de recursos limitados pero amplios y se mueven como una respuesta inmediata a la necesidad de los gobernados; el privado, por su parte, cuenta también con reglas claras, margen de manejabilidad de inversión de sus presupuestos que no tiene lo público, y cuenta con acceso inmediato a recursos tecnológicos y de experiencia que se ajustan a la razón de ser de su actividad, y que por lo general facilitan las experiencias exitosas por ensayo/error en menor tiempo que lo público. Esto, por su facilidad para variar, reemplazar o migrar estrategias y objetivos en su razón de ser.

Si logramos entonces fusionar lo mejor de ambos sectores bajo unas reglas claras de operatividad obtendríamos una empresa de gran efectividad. Imaginémosla así: una empresa con reglas claras (pública o privada), objetivos medibles con buenos planes de seguimiento (pública), disponibilidad de recursos financieros amplios (pública), margen de maniobrabilidad de esos recursos (privada), capacidad de replicar sus experiencias exitosas de manera inmediata (privada), capacidad de reacción frente a sus logros medibles día a día (privada); tendríamos sin lugar a dudas una empresa mixta con buenas probabilidades de éxito en cualquier tarea en un tiempo corto.

Es decir, ambos sectores tienen cosas muy buenas. Si tomamos los puntos de convergencia de ambos, podemos diseñar y estructurar una estrategia de abordaje conjunta que obtendrá mejores resultados que al hacerlo cada sector por su lado. Recordemos que el Estado llega de manera inmediata a donde los privados no pueden ya que es su razón de ser.

La recomendación final en esta pauta sería que debemos centrarnos en los puntos de convergencia positivos que cada sector ofrece y a partir de ellos construir la estrategia de operación fusionada en búsqueda del mismo objetivo.

Pauta 2. Aprender de las experiencias de cada sector. Tanto el sector público como el privado cuentan en su haber con múltiples experiencias, unas exitosas otras no. Del recuento y búsqueda de las variables que le permitieron obtener éxito en una tarea anterior a cada sector se obtendrán estrategias que funcionaron, las que ayudaron a lograr su objetivo.

Veámoslo de otra manera. Si el municipio quiere potenciar, por ejemplo, su efectividad educativa, deberá estudiar qué estrategias en el pasado le permitieron mejorar sus puntajes; así mismo, cuando el municipio escoge aliarse con lo privado para potenciar este resultado, también el privado revisará su experiencia potenciando efectividad educativa. De esta revisión conjunta se obtendrán resultados interesantes en el entendido que ambos sectores aportarán lo que les ha funcionado en el pasado y al fusionarlos generarán una estrategia robusta y sólida con menor probabilidad de error. Al operar conjuntamente cada una aportará su especialidad y ambos sectores aportarán lo mejor de potencialidad. A eso nos referimos con aprender de la experiencia, pero el análisis se debe hacer con ambos equipos simultáneamente. Se estudian en conjunto, se discuten en conjunto y se trazan y ejecutan en conjunto definiendo responsabilidades. Es una manera de coexistir aprendiendo. Los sectores públicos y privados están para unir esfuerzos, no para operar cada uno por su lado con criterios diferentes.

Pauta 3. Reglas claras. Si bien todas las pautas anteriores son importantes, en esta nos detendremos un poco más. Mas allá de que se da por sentado que cualquier tarea que se traduzca en invitación, contratación o cooperación no es viable sin reglas claras, al abordar la complejidad de fusionar los objetivos y especialidades de cada sector para una meta de un plan de desarrollo se hace necesario fijar unos estándares y parámetros operativos y jurídicos más detallados, pero no imposibles, y, por el contrario, complementarios.

Se entiende *per se* que la razón de ser del Estado es su gente, y que la utilidad del Estado se reinvierte y se entiende en virtud del mejoramiento de su gente. También se entiende que al sector privado lo mueve la búsqueda de brindar un servicio en pro de una utilidad que puede ser atesorada o reinvertida en el mismo fin.

Partiendo de ese principio es viable el elaborar planes de trabajo conjuntos en los cuales el Estado obtenga el mejoramiento de sus ciudadanos y el privado aporte en ese sentido respetando su utilidad proyectada. Invitar al sector privado a trabajar en y con lo público implicará, por tanto, los siguientes compromisos:

- Establecimiento de objetivos medibles del espíritu del contrato (sin interesar la modalidad de este), trazándolos de manera conjunta. No se trata de que desde lo público se establezcan los objetivos y se obligue al privado a aceptarlos sin escuchar y aprovechar su experiencia en el desarrollo de estos.
- Asumir que, si bien el sector privado deberá apegarse a la construcción de los objetivos y en la ejecución de la tarea seguir los parámetros del Estado, siempre desde lo público se deberá estar atento a escuchar las sugerencias del ejecutor privado. Recordemos que es precisamente esta experiencia del sector privado de ser capaz de reaccionar de manera inmediata a su entorno, en procura de obtener sus resultados, lo que lo hace más efectivo en metas definidas, y es de lo que al sector público, por su accionar, le resulta más difícil. Por tanto, al trabajar con un privado como aliado debemos estar abiertos a sus recomendaciones sobre la marcha y comprometer los esfuerzos que sean necesarios desde lo público para ajustar las estrategias para la obtención del resultado y del objetivo inicial.
- Reglas y estabilidad jurídica. Es impensable que dos sectores se comprometan en el corto, mediano y largo plazo en el período de gobierno sin la existencia de estabilidad jurídica. Es decir, las reglas no pueden cambiar durante el desarrollo y la ejecución de una tarea salvo que las partes así lo pactasen de común acuerdo siempre que no afecte la consecución de la meta final. Esto

es clave. Ninguna empresa privada se aliará con el Estado y aceptará regular sus márgenes en el mediano plazo sin tener la garantía jurídica de que si hace un buen trabajo permanecerá en él. Y tampoco el Estado negociará los parámetros jurídicos propios de su estructura. En otras palabras, una empresa del sector privado puede de manera consciente sacrificar utilidad inmediata por solidez en la estructura jurídica, y el sector público puede obtener más de sus objetivos al fijar reglas claras de permanencia.

Pauta 4. La foto. Aunque parezca banal, cuando ambos sectores se unen en procura de un mismo objetivo, con reglas claras, bases jurídicas sólidas y, en consecuencia, se obtienen los resultados, la foto es y debe ser de ambos. De lo público, porque es su esencia el generar resultados, y del privado, porque entendió que trabajar de la mano ahorra tiempo al Estado y por defecto impacta positivamente en el entorno social en el que este sector privado se mueve. El éxito es de ambos, el reconocimiento es de ambos. La foto es de ambos. Nos sorprenderíamos de ver cuántas empresas del sector privado están dispuestas a sacrificar ganancia financiera por la satisfacción de compartir conocimientos con lo público. Muchas de ellas le apuestan a impactar de manera beneficiosa en el contexto social, aunque ello les signifique menor utilidad, solo debemos trazar el puente entre ambos sectores y construir bases sólidas de confianza. Todos ganamos en esta ecuación. Pero el reconocimiento es “de” y “para ambos”. Parece banal como comenté antes, pero no existe persona, comunidad o sector que pueda prescindir del reconocimiento del éxito. Compartámoslo.

Carlos José de Castro
Secretario social Alcaldía de
Barranquilla (Atlántico)
2012-2015

El factor confianza: la clave para generar alianzas y gestionar recursos

Las dudas, las desconfianzas o las incertidumbres que genera el tema de lo público en Colombia han estado siempre al orden del día. Ello de alguna manera ha impedido que se estructuren alianzas entre lo público y lo privado que permitan aunar esfuerzos financieros, técnicos y humanos para desarrollar al país o al conjunto de las ciudades que lo integran. La desconfianza parece ser el primer momento de toda relación. Hay instantes de prevención, de reserva, prolongados minutos de silencio, que ponen a las partes actuantes en alerta. Uno de los momentos más prolongados en el tiempo es el que ocurre en un primer saludo entre desconocidos y el instante en que se rompe el hielo para iniciar un diálogo. Por dónde comenzar, qué decir, qué actitud corporal asumir. Esas mismas sensaciones pasan cuando un alcalde asume el ejercicio de gobernar su municipio, dado que se enfrenta a un mundo desconocido y complejo.

La experiencia de haber pasado por la gerencia pública al mando de un municipio como Rionegro, en el que confluyen intereses de todo tipo, permite rastrear algunas líneas que ayuden a desentrañar el factor confianza y su incidencia a la hora de atraer nuevos recursos que contribuyen a ejecutar obras impensadas y a mejorar los indicadores de gestión del ente territorial.

El intento por llevar a la escritura dichas experiencias no pretende generar cátedras absolutas sobre el desempeño de lo público. Hacen parte de la historia personal de un alcalde, que logró que en sus cuatro años de mandato confluieran una serie de factores que ayudaron a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.

El documento empieza haciendo un balance del programa nutricional Emanuel, como un referente de alianza y confianza entre el sector privado y el ente territorial. En segundo término, se aborda la corresponsabilidad del sector privado, para aludir a la experiencia de cooperación entre el municipio y la Fundación Fraternidad Medellín.

Programa Nutricional Emanuel: un modelo de alianza y de confianza

Se vale desde lo público intentar romper los esquemas. Se vale también seguir replicando la forma en que históricamente se vienen haciendo las cosas. Se tienen las dos alternativas, pero optar por la primera es más emocionante.

Para un tema como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el modelo tradicional dicta que un operador privado contratado por el municipio se encarga de llevar un mercado a la escuela, donde una manipuladora de alimentos cocina y sirve alimentos a los niños. En ese mismo modelo el indicador de gestión es el número de niños atendidos, es decir, que hay despreocupación por conocer el antes y el después de su estado nutricional.

En un cambio de esquema, como el que se aplicó en Rionegro en el periodo 2008-2011, existían variables diversas para considerar:

- El programa en Antioquia lo gerenciaba la Gobernación de Antioquia y a nivel nacional el control lo tenía el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), lo que implicaba contar con la autorización y coordinación de esos dos entes para poder aplicar el cambio de modelo como una experiencia piloto para el país. Ambas instituciones en alianza con el municipio de Rionegro acordaron dar el paso hacia el cambio.
- *Cambio en la cultura municipal para implementar un nuevo modelo:* romper los esquemas tradicionales en la forma de operar el PAE no fue sencillo. Disuadir, convencer, capacitar a rectores, maestros, empleados del servicio de alimentación, padres de familia, estudiantes, servidores públicos y políticos fue el primer paso para dar el salto cualitativo hacia una nueva forma de concebir la alimentación de los escolares.
- *¿Cómo llevar a la práctica el cambio de modelo?:* de la teoría a la práctica hay una gran distancia. El punto central consistía en montar una infraestructura y una logística de tal naturaleza que implicaba disponer de un espacio físico para el montaje de la planta procesadora de alimentos, diseñar y construir la planta, diseñar una minuta que superara los estándares nacionales, inventariar los proveedores locales, contratar personal idóneo y capacitarlo en el nuevo modelo, organizar las asociaciones de productores campesinos, organizar la logística para la preparación, distribución en caliente y servida del alimento en cada escuela y colegio.

Las alternativas para organizar todo ese engranaje eran dos: operación directa por parte del municipio o hacer una alianza con un operador privado que se encargara de todo el proceso con la supervisión del municipio. Se optó por la última alternativa. Se referenció a la Fundación Concívica de Armenia (Quindío) que ya tenía experiencia en servicios de alimentación. El convenio consistió en que la fundación asumía el costo del montaje de la planta procesadora de alimentos y se encargaba de hacer realidad el modelo diseñado por la alcaldía, es decir, producción centralizada de alimentos con distribución en caliente a cada escuela y colegio y aplicando evaluación nutricional dos veces al año. En julio de 2008 empezó la operación que se convirtió en modelo nacional.

- *¿Cómo vincular el comercio local a ese modelo?:* el municipio le exigió a la fundación operadora vincular al comercio local como gran proveedor de la materia prima del restaurante escolar. Se logró demostrar que un proyecto público como el PAE lograba activar de manera significativa la economía del municipio.
- *¿Cómo organizar las asociaciones de productores campesinos para que sirvieran como proveedores?:* las asociaciones de productores de leche, frutas y hortalizas fueron invitadas de primer orden al proceso. Relegadas como estuvieron en el pasado, con el PAE vinieron a adquirir la mayoría de edad como empresarios. La alcaldía ayudó con programas de capacitación para su fortalecimiento administrativo. En tres años y medio de operación facturaron lo impensable, mejoraron las condiciones de vida para las empresas y sus asociados.
- *Evaluar y combatir factores de riesgo:* el indicador de un programa de alimentación no puede ser el número de niños atendidos, variable fría de un modelo tradicional de atención. En un modelo serio de alimentación, la evaluación nutricional es la que permite determinar si los alimentos que reciben los niños en la casa y en la escuela satisfacen los requerimientos calóricos y proteicos necesarios para un adecuado crecimiento y desarrollo.

Un modelo centralizado de producción de alimentos también permite disminuir los riesgos que conlleva la manipulación de alimentos. Cocinar en la escuela debería ser la última opción.

- *Los recursos de las cooperativas:* cuando el Estado, en este caso el municipio de Rionegro, logra mostrar que es posible ejecutar de manera eficiente una política pública como el Programa de Alimentación Escolar, se activa la confianza. Es así como empiezan a llegar empresarios del sector cooperativo

interesados en aplicar los recursos que por ley deben destinar para el tema educación. La decisión fue obvia: se acordó hacer una gran bolsa de esos recursos para ampliar cobertura en el restaurante escolar. El impacto fue evidente en el programa y en la imagen de las instituciones financieras del sector cooperativo.

- *La Fundación Colombia Te Quiere Ver:* la fundación del futbolista de Rionegro Iván Ramiro Córdoba se sumó a la iniciativa de alimentar a los más necesitados del municipio. Para ello adoptó una institución educativa a la que se le suministraba alimento diario para setenta niños. Una muestra más de la confianza generada por el sector público.
- *La Fundación Saciar:* paralelo al PAE, se tomó la decisión de traer a Rionegro la Fundación Saciar, que cumple una tarea clave en la recuperación de alimentos para atender distintos centros de bienestar en varias ciudades del departamento de Antioquia. La importante producción de agricultura en la región, empresas procesadoras de alimentos y la cercanía del mercado mayorista y minorista permitieron rápidamente que el banco de alimentos de Saciar ganara terreno para el bienestar de personas e instituciones del municipio.

Como se observa, fue posible activar las alianzas estratégicas entre actores públicos y privados, a partir de la generación de confianza, que se logra cuando se palpan en la realidad los indicadores de una gestión que impacta positivamente en los estudiantes de escuelas y colegios de la ciudad.

El compromiso del empresariado antioqueño: la generación de confianza activa la corresponsabilidad

Inicias la gestión como alcalde conociendo mucha gente, pero no la suficiente. Es posible que se vaya difundiendo la idea de un gobierno serio y con visión de futuro al mando del municipio. Ello va a permitir que empiecen a llegar al despacho cientos de organizaciones que a lo mejor están más interesadas en recibir que en brindar beneficios a la ciudadanía. Son pocas las organizaciones que llegan con el interés de aportar sus recursos al servicio de una causa social. Pero por fortuna existen y cuando se logra sintonizar las mentes y almas de gobierno y las personas que lideran esas organizaciones, los resultados no se dejan esperar.

Fraternidad Medellín es un muy buen ejemplo de compromiso con los territorios. Sin conocer previamente la organización ni a sus líderes, fue posible lograr

un ambiente de confianza que le dejó grandes réditos a Rionegro. Vale la pena destacar algunos elementos de la generación de confianza en este caso particular.

- *Escuchar*: no dárselas de sabelotodo por el hecho de tener la investidura de gobernante. El don de escuchar antes que hablar resulta valioso a la hora de afrontar decisiones. Las personas tienen cosas importantes para decir y aportar al desarrollo de la ciudad. Ofrecer un escenario tranquilo en el que la gente pueda expresar lo que sabe y siente es importante para legitimar futuras decisiones públicas. Si se trata de organizaciones que vienen al despacho de la alcaldía a ofrecer sus recursos para llevar a cabo una labor social, la capacidad de escuchar tiene que estar en un nivel superior. No interrumpas las apreciaciones, críticas constructivas o aportes de ciudad que empiezan a formularse los líderes de esas organizaciones. Se debe recordar que esos líderes ponen a prueba la paciencia, capacidad de crítica y escucha de un gerente público. El éxito para que se pueda aprobar la donación de recursos depende solamente de la capacidad del gobernante para lograr un elevado nivel de confianza entre él y los donantes.
- *Hacer lluvia de ideas*: no se trata de hacer obras o tareas sociales al capricho del gobernante. Hay que hacer un paneo de las realidades del territorio. Mostrar, por ejemplo, las condiciones de vida en barrios subnormales o zonas de alto riesgo, visitar los colegios que presentan mayor deterioro en su infraestructura o el déficit existente en capacidad logística para atender la primera infancia. Es en consenso con las organizaciones donantes de recursos que se pueden determinar las prioridades de inversión. En Rionegro, por ejemplo, después de cumplir con ese recorrido mencionado, la administración municipal y Fraternidad Medellín decidieron remodelar la vieja estructura del Colegio Baltazar Salazar, pero la experiencia resultó tan positiva que se remodelaron la escuela Eduardo Uribe y la Institución Educativa Técnico Industrial Santiago de Arma. Mostrando con ello que sí era posible la vinculación del sector privado al desarrollo local.
- *Mostrar el municipio y sus obras de desarrollo*: a los empresarios y líderes de sus fundaciones les gusta que el alcalde los invite a dar un recorrido por la ciudad. Que conozcan el antes y el después de lo que se va a ejecutar resulta importante para ellos. Es posible que en esos recorridos y viendo el ánimo que el alcalde les pone a sus tareas, termine obteniendo mayores recursos de los esperados.
- *Nunca les pidas a las organizaciones donantes que consignen el dinero a órdenes del municipio*: es posible que como alcalde hayas logrado generar un ambiente

perfecto de confianza y obtenido éxito en la determinación de las tareas públicas a ejecutar con los recursos objeto de donación. Pero hay un punto crucial en una reunión en la que se establece la suma a donar por parte de las organizaciones o empresas y cuál será el aporte del municipio para hacer la gran bolsa de recursos. La pregunta que te harán como alcalde es solo una: ¿quién ejecuta los recursos? La respuesta frente a este interrogante no puede dirigirse a que las fundaciones consignen a órdenes del municipio los recursos de donación, porque ello no va a pasar. Como alcalde debes adelantarte a decir que los recursos serán ejecutados a través de un convenio de cooperación en el que los ejecutores habrán de ser los mismos donantes, dada su experiencia y enlaces con otras organizaciones del sector que pueden ayudar con nuevos recursos.

- *Trazar caminos jurídicos para perfeccionar la alianza:* no siempre los líderes de las fundaciones tienen la experticia acerca de cómo perfeccionar convenios con el sector público para ejecutar los recursos que desean donar para una obra o causa social. Como alcalde debes tener clara la ruta jurídica, para que esas iniciativas no se pierdan en un desbordado mundo normativo que termine arruinando la voluntad institucional del sector privado y la voluntad política del sector público. El acuerdo de voluntades y la bolsa de recursos se deben plasmar en un convenio que satisfaga el querer de las partes y que, además, pase el examen de los organismos de control.

En conclusión, no es fácil construir confianza, pero cuando se logra, se abre un mundo ilimitado de posibilidades que ayudan a fortalecer los lazos de unidad entre lo público y lo privado, teniendo como gran beneficiario al conjunto de la sociedad. Las buenas relaciones deben perdurar en el tiempo. La corresponsabilidad entre los sectores público y privado es un muy buen ejercicio que fortalece por igual ambos lados de la relación. Cuando se logran construir ese tipo de alianzas amparadas en la confianza y en la eficiente ejecución de recursos, el resultado final de dicha ecuación ha de ser la permanencia en el tiempo.

Alcides Tobón Echeverri
Alcalde de Rionegro (Antioquia)
2008-2011

Un buen gobierno: resultado de la vocación de servicio

No tienes que poseer un título universitario para servir.

No tienes que hacer que tu sujeto y tu verbo coincidan para servir.

No tienes que saber sobre Platón y Aristóteles para servir.

No tienes que conocer la teoría de la relatividad de Einstein para servir.

Solo necesitas un corazón lleno de gracia. Un alma que nazca del amo.

Y puede ser ese servidor.

Martin Luther King

Aunque son muchas variables las que definen la suerte de un buen gobierno, son en sí mismas las virtudes de un gobernante las que logran activar la sinergia positiva, la cual impulsa aquellos logros, materializados en planes, programas y proyectos exitosos que agregan valor social a una comunidad.

Son, sin duda, la valentía, el coraje, la disciplina, la estructura mental, pero sobre todo un corazón consagrado y un amor al servicio público, las virtudes que se configuran como elementos fundamentales para que un gobernante logre objetivos reales y satisfactorios, en beneficio del interés común de sus gobernados. En este artículo trataremos de explicar el cómo ese intangible de un corazón consagrado a una comunidad y el amor al servicio público se conforman como los bastiones imprescindibles para que un gobernante logre cohesionar virtudes, herramientas, equipos e incluso gobernados, para la construcción de la tan anhelada cadena de aciertos que logra envolver con firmeza la estructura de un buen gobierno.

El amor al servicio público ha inspirado las vidas de distintos líderes alrededor del planeta. Al salir de prisión en 1990 y ante sus seguidores, Nelson Mandela declaró que se presentaba ante ellos “no como un profeta, sino como su humilde servidor, como un servidor del pueblo”. O también la famosa frase pronunciada por el presidente de los Estados Unidos Abraham Lincoln, en la dedicatoria a los soldados muertos en la Batalla de Gettysburg durante la Guerra Civil estadounidense: “...que el gobierno del pueblo, por el pueblo y

para el pueblo no desaparecerá de la Tierra". Siempre se menciona el bienestar de los gobernados, interpretado como el bien colectivo supremo, aquel que ha trascendido fronteras, que se ha configurado como un modelo sociopolítico mundial, convirtiéndose en la principal preocupación de los líderes, que ven en la satisfacción de las necesidades colectivas de sus gobernados el punto máximo de su gestión pública.

Los ciudadanos cada día desarrollan expectativas crecientes y sus demandas sobre calidad de vida se han ido sofisticando. Exigen respuestas coherentes a problemas que son cada vez más multidimensionales, en temas como desigualdad social, necesidades básicas insatisfechas, seguridad ciudadana, competitividad económica, entre otros. Lo cual, de manera implícita, exige que los líderes aborden soluciones con un enfoque integrador y de conocimiento estructurado de los problemas, aunado, claro está, a la comprensión que un buen líder posee de la cultura, idiosincrasia y menester del entorno de sus gobernados.

Aquellos aspectos que hemos denominado intangibles, como un corazón consagrado a su comunidad y el amor por el servicio público, tienen su origen en el arraigo socioterritorial, una condición que se presenta por vínculos de pertenencia entre individuo-sociedad-territorio, en un sentido natural de apropiación, donde se establece una relación particular con el territorio, en la que metafóricamente se "echan raíces" en dicho territorio por diversas situaciones, creando lazos que mantienen algún tipo de "atadura" con el lugar, es evidente que el sentido de pertenencia por un territorio se inicia desde etapas tempranas de la vida y generalmente en el seno familiar, donde se recibe el gran cúmulo de información cultural, que posteriormente será complementado y reorientado por las relaciones que un individuo desarrolla en el interior de un territorio en el transcurso de la vida.

Es relevante mencionar que el hecho de nacer o habitar en un territorio determinado no produce automáticamente la construcción de arraigo y, mucho menos, la conformación de una identidad socioterritorial.

En tal circunstancia, aquellas personas que hacen parte del proceso de transformación social de una comunidad en un territorio específico a través de los años, que aprenden y se esfuerzan por desarrollar lazos afectivos muy fuertes, por el solo hecho de compartir un pasado común, pautas de comportamiento, valores e incluso símbolos patrios, que además son elementos que evidentemente otorgan identidad con el territorio, seguridad dentro de su comunidad y orgullo por pertenecer a esta, se configuran como individuos que intrínsecamente han desarrollado habilidades innatas de un liderazgo transformacional.

En este contexto la pregunta es: ¿Acaso aquellos gobernantes que han estudiado de manera juiciosa los problemas estructurales de su comunidad e incluso han propuesto y materializado soluciones acertadas demuestran con ello un liderazgo destacado? La respuesta vista desde un enfoque plano es “sí”, en el entendido que se vuelve una relación causa-efecto, la comunidad requiere algo para mejorar su calidad de vida y el gobernante se lo provee; pero si analizamos y reflexionamos con mayor detenimiento acerca de esta relación causa-efecto, vista como la transformación social en términos de evolución en patrones de comportamiento, visión de futuro, empoderamiento territorial y potencialización de sueños en los habitantes de una comunidad, nos conduciría inexorablemente a otra pregunta:

¿En todos los casos de soluciones efectivas, está la comunidad verdaderamente involucrada en el ex ante y en el ex post de la solución? La respuesta sería “no”, en razón a la ausencia en muchos casos del arraigo territorial del gobernante. Pensemos en esta realidad: cuando un mandatario intrínsecamente está involucrado con una comunidad, no solo localiza los problemas estructurales, sino que evalúa, reflexiona y conceptúa acerca de las posibles soluciones, porque él, al igual y en la misma proporción que los demás integrantes de su comunidad, ha sufrido los embates del problema y será el beneficiado de la solución.

Es aquí justamente donde se marca la gran diferencia, el arraigo territorial visto en este artículo como el corazón consagrado a la comunidad es aquel que le otorga los elementos adicionales al gobernante para lograr entregar soluciones a sus comunidades, fortalecidas en aspectos que solo los otorga el conocimiento de la cultura, idiosincrasia y costumbres de una comunidad, además que lo anterior le facilita al mandatario involucrar a su comunidad de manera activa en el ex ante de la solución, dado que este líder a través del tiempo y como tradición comportamental, siempre involucró a sus congéneres en el análisis de solución a las situaciones problemáticas. Ahora bien, el ex post de la solución se da de manera natural porque la comunidad beneficiada, en razón al involucramiento desde el inicio, se convertirá en protectora y custodia de dicha solución.

A manera de ejemplo, un gobernante identifica un problema de deserción escolar en una vereda, dada la lejanía de la escuela que dificulta el acceso de los niños a sus clases. Este líder, en respuesta a su compromiso, construye una gran edificación con los estándares más altos de competitividad educativa, y al cabo del tiempo observa que la deserción escolar disminuye, pero no fue erradicada, y que, además, gran cantidad de los niños de esta vereda siguen asistiendo a la escuela lejana. Este ejemplo nos muestra el típico caso de la solución a los problemas en la relación causa-efecto.

Lamentablemente, los gobernantes olvidamos que existen otros aspectos de la idiosincrasia y las costumbres de los habitantes de la comunidad y de los mismos niños, que se obviaron en razón a la falta de arraigo territorial del líder o también del involucramiento con este arraigo territorial.

Es probable que los padres de familia requerían de un estilo arquitectónico diferente de la edificación para sentirlo más amigable con su entorno y costumbres; es probable también que una buena cantidad de niños salen acompañados todas las mañanas con sus padres al sitio de la vieja escuela, donde estos van a sus trabajos y aprovechan para llevarlos a estudiar. Lo que tratamos de significar con este ejemplo es que un gobernante con un corazón consagrado a su comunidad posee tal involucramiento con su gente que incluso sin él vivir o haber vivido con esta comunidad encuentra los canales efectivos para poder construir una solución donde estén incluidos activamente los beneficiarios de la misma.

Refiriéndonos ahora al amor por el servicio público, debería ser obvio que todos los mandatarios posean una condición especial de devoción en ese sentido, pero en ocasiones existe una gran confusión entre desarrollar de manera legal y efectiva el cumplimiento de sus deberes y compromisos como servidor público, y el cumplir estricta y fielmente a su comunidad, a su familia y a sí mismo todos los deberes con los que se comprometió públicamente de manera íntegra, moral y ética.

Es aquí donde se marcan grandes diferencias y lamentablemente en contadas ocasiones encontramos líderes que actúan con verdadero desprendimiento de intereses personales y se entregan de forma íntegra al servicio público. No es dable para un verdadero líder que sus ejecutorias en la solución de problemas a favor de una comunidad estén rodeadas de cuestionamientos por contratación irregular, favorecimiento de particulares, participación indebida en política o enriquecimiento personal. Por esto, un postulado inequívoco es que cuando existe un verdadero amor por el servicio público, el verdadero líder renuncia a la contraprestación de su trabajo público, por dádivas, reconocimientos o seudo-gratitudes eternas, porque él siente que la real gratificación está en el progreso, el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de su comunidad.

En conclusión, en efecto existen gobernantes que con su tesón, conocimiento y actitud de servicio han realizado importantes soluciones a los problemas estructurales de sus comunidades, soluciones que en muchas ocasiones imprimen trascendentales dinámicas sociales a las comunidades, otorgando así cambios positivos en el diseño de una sociedad moderna y preparada para los retos que impone el mundo contemporáneo.

En tal sentido, nos parece más importante e imperativo resaltar a aquellos buenos gobernantes que con su trabajo desinteresado y el amor a sus gobernados han desarrollado no solo importantes soluciones a los problemas que aquejan a sus comunidades, sino que han transformado estructuras sociales, han potencializado sueños, han devuelto esperanza a quienes habían desahuciado al servicio público, han reedificado el bien común, han convertido a las comunidades en gestoras de su propio futuro, han despertado el interés de la participación comunitaria y, por supuesto, se han convertido en referente para las nuevas generaciones. Todo esto como consecuencia de haber percibido el liderazgo bajo dos premisas fundamentales: el corazón consagrado a su comunidad y el amor por el servicio público.

Óscar Teatino Vargas

Alcalde de Nobsa (Boyacá)

2008-2011

La grandeza de las cosas simples

La única puerta de entrada a la política debe estar inspirada en el deseo de servir. Para ello, debemos sintonizarnos con las necesidades de la comunidad y trabajar por ella.

Rodrigo Guerrero, artículo “Carta a un aspirante a político”

En Colombia existe una crisis institucional generalizada. ¿Culpables? Los malos gobernantes vs. las malas leyes. La credibilidad y la confianza de la comunidad hacia nuestros gobernantes se perdió totalmente, sus propuestas van en contravía de sus acciones. En la antigua Roma, cuando algún ciudadano pretendía un cargo de elección popular, para hacer campaña vestía una toga blanca y se pintaba el rostro del mismo color de su indumentaria; la gente lo identificaba como “los de la toga cándida”, de ahí viene la palabra “candidato”. El postulante enviaba el mensaje, que era “moralmente apto” para el cargo al que aspiraba. Etimológicamente entonces, esta maravillosa palabra, “candidato”, se deriva de “candidez”, expresión que el diccionario define como “sencillo, sincero, limpio, sin mácula, sin malicia ni doblez”.

Las actuaciones humanas derivan de cómo el individuo ve la vida, actuando en conformidad. A mí me gusta verla desde la gratitud, y quienes la miramos desde ahí solo tenemos una posibilidad: dedicar nuestra existencia al servicio de los demás.

En el juicio realizado por las autoridades religiosas judías ante las autoridades del Imperio romano en Jerusalén, hace 2018 años, según la teología, Poncio Pilatos le preguntó al hombre de Galilea: “¿Eres rey?”. El contestó: “Para eso he nacido”.

Pero lo maravilloso no es esa respuesta, lo verdaderamente extraordinario es que, siendo rey, dijo: “Yo vine a servir, no a ser servido”. Si los gobernantes

se detuvieran por un instante a reflexionar sobre esta escena, no sobrepondrían su interés personal al bien común, entenderían el propósito de su dignidad. El mensaje es contundente: su misión es servir. Le preguntaron a la Madre Teresa cuál era el lugar ideal para el ser humano, a lo que la humanista contestó: “Donde haya un necesitado”.

*No se enseña ética para saber qué es la virtud,
sino para ser virtuosos.*

Aristóteles

El político, el líder social, el gobernante, quien aspire a un cargo público, debe ser un individuo cuyas acciones sean inherentes a la ética y sus actos, necesariamente, estén sustentados mínimamente por siete pilares: honestidad, transparencia, trabajo, espíritu de servicio, sentido de pertenencia, gratitud y afecto, los cuales abrirán su mente, expandirán su corazón y guiarán su mano en la toma de sabias decisiones.

Con lo anterior, sería tautológico decir que el gobernante prestará un excelente, oportuno, eficiente y eficaz servicio, bajo una visión de integralidad a sus mandantes. Su trabajo realizado con ahínco, suma dedicación e inteligencia, sin duda alguna se verá reflejado en el desarrollo a escala humana que llegaría a cada rincón del territorio, como clama diariamente la sociedad.

Cuando el ciudadano introduce su voto en la urna, este acto fabuloso se debe entender como un transcendental pacto social, serio, responsable y de un férreo compromiso entre el sufragante y el candidato. Este último debe dirigir todo su esfuerzo, su inteligencia, su sabiduría, sus conocimientos al servicio de cada individuo y de los territorios bajo su jurisdicción; a partir del momento en que es elegido, su único propósito es el de satisfacer las necesidades sentidas de las comunidades.

La vergüenza golpea de frente nuestros rostros cuando a diario observamos, por todos los medios de comunicación, cómo nuestros gobernantes, en todos los niveles, son imputados de toda suerte de actos execrables; están dedicados a hacerle apología al delito, son el ejemplo malo del pueblo.

*Lo más aborrecible es que se gobierne
olvidando el bienestar de la gente.*

Confucio

El pueblo desea, ávidamente, gobiernos de amplio contenido social, con una gran participación ciudadana, la democracia política y la democracia social no solo son compatibles, sino que están íntimamente relacionadas. El ciudadano es continente de derechos y deberes. El político, el líder social, el gobernante, quien aspire a un cargo público, es tutelar de esos derechos, es inherente a su dignidad, la protección de los bienes, la honra y vida de sus asociados.

Es menester, ahora mismo, que las instituciones estén operadas, dirigidas, orientadas, antes que por profesionales, por seres humanos, formados en ética, crisol decisivo para moldear la conciencia de los individuos. Ello permitirá ampliar el espectro en la toma de decisiones eminentemente objetivas, garantizar la veracidad en sus juicios. La formación ética es vital en los individuos. Precisamente, una de las causas que ha provocado la desconfianza en las instituciones públicas es la falta de principios y valores éticos, lo que permite que pululen desenfrenadamente las conductas carentes de ética, de principios, de valores, como los abusos de autoridad, la corrupción, el tráfico de influencias, entre otras, perdiendo el norte institucional. Nuestros gobernantes se han prostituido y han transformado las instituciones en verdaderos carteles de la extorsión; los actos de las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial) van encaminados a defender sus propios intereses y los de sus amigos.

La ética y la moral son responsables de la construcción de la base que guiará la conducta del individuo, determinando su carácter, su altruismo y sus virtudes, y de enseñar la mejor manera de actuar y comportarse en sociedad, el resultado de sumar ética y política es el bien común.

*Sé generoso y comprensivo, que nadie venga a ti sin
la posibilidad de irse mejor y más feliz.*

Madre Teresa

Viví una extraordinaria experiencia: ser el alcalde de Amalfi (Antioquia) en el período 2012-2015. Se ejecutaron 247 proyectos que impactaron positivamente la transformación del municipio en lo físico, en lo social, en lo cultural, en lo

ambiental y en lo económico. A través de la planeación, formulación, gestión y ejecución de proyectos, se cuadruplicó el presupuesto del municipio con una fórmula simple de transformación (afecto + respeto = oportunidades). Con inmenso orgullo lo digo, Colombia Líder me puso en un sitio de honor: estuve entre los mejores gobernantes de Colombia en el Premio a los Mejores Alcaldes y Gobernadores en Reconciliación, reconocimiento entregado con el apoyo de USAID y OIM y Reconciliación Colombia.

¡La grandeza de las cosas simples! Hoy más que nunca estoy convencido: ¡la honestidad es el único camino!

Me sentí tan cómodo que mi sentimiento podría ser comparable con lo planteado por Charles Pierre Baudelaire en su maravilloso poema “Embriagaos”, para incluir la pasión y el gusto en las realizaciones de los hombres. Es por ello que intentaré que no me pase lo que a Borges, quien a los 70 años escribió: “He cometido el peor de los pecados, no ser feliz”, y la felicidad está íntimamente relacionada con el servicio a los demás.

Óscar Mario García Rendón

Alcalde de Amalfi (Antioquia)

2012-2015

Hechos más que palabras

Cuando decidí postularme como candidato a la alcaldía de Palmira (Valle del Cauca) tenía muy claro que, para hacer una buena gestión, para representar bien a mis conciudadanos, debía demostrarlo con hechos. Hoy todos sabemos con creces que la inmensa mayoría de los gobernantes locales salen por la puerta de atrás, pues construyen su legado político fundamentalmente en las palabras, en el discurso, y no, como debe ser, en los hechos.

Haciendo es como se gana la credibilidad. Y no basta con hacer: hay que saber hacer. Por eso, para gobernar bien, lo que en la actualidad se denomina gobernanza¹, se debe contar con imaginación, con un plan estratégico, con financiamiento para desarrollar ese plan y con una gestión eficiente y honesta de dichos recursos.

¿Por qué la cifra de alcaldes que terminan su periodo sin haber logrado ejecutar *por lo menos* el 80 % de sus planes de desarrollo o de gobierno es tan alta? En parte, se debe a la cantidad de normatividad que existe en Colombia, recargando de responsabilidades a los municipios, impidiendo que su administración sea más práctica. Pero también confluyen otros factores importantes como la excesiva centralización y la falta de capacidad técnica y financiera que tienen la mayoría de ellos, haciendo muy compleja la relación fluida entre el Estado y las regiones.

Bajo estas circunstancias, pareciera que el sistema estuviera hecho hoy para que los gobiernos locales fracasen. Es por ello que se ha vuelto usual que los alcaldes no “ataquen” la resolución de los grandes problemas del municipio y prefieran pasar de “agache” para que los resuelva la administración siguiente.

Uno de los aspectos de la gerencia pública es la capacidad de los gobernantes de asumir el liderazgo de su región, de identificar los grandes problemas y de hacer buenos proyectos proponiendo soluciones a esos grandes problemas ante

1 Según la Organización de Naciones Unidas (ONU), su puesta en práctica “promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero”.

los gobiernos departamental y nacional para lograr conectarlos y engranarlos con el municipal. Así es que se logran los recursos y aquí es donde se evidencia la inmensa falta de conocimiento y de capacidad técnica para llevarlos a feliz término.

Esta identificación, este diagnóstico se logra de la mano con la comunidad. Por eso, la comunicación entre el gobierno local y los ciudadanos es la médula espinal de la gestión de un alcalde.

Desde mi experiencia, esta comunicación se estableció y se fortaleció involucrando a la gente. Dado que son ellos quienes saben con precisión cuáles son las situaciones por mejorar, hay que hacerles sentir y dejarles ver que son parte de la solución de dichas situaciones y que, sin su concurso decidido, es mucho más difícil llegar a un resultado.

Teniendo esto como punto de partida, recorrió junto con mi gabinete todo el territorio: vereda a vereda, corregimiento a corregimiento, y todas y cada una de las comunas del sector urbano. En cada uno de estos asentamientos, individualizamos las situaciones por mejorar, propusimos a la comunidad la priorización de obras y acciones sociales, y adquirimos los compromisos de ejecución que al final quedaban en un acta firmada por el presidente de la Junta de Acción Comunal y el alcalde.

Emprendimos esta tarea porque es muy importante que los alcaldes puedan hacer llegar la solución en infraestructura y políticas públicas fuertes en intervenciones sociales que conlleven a la inclusión social de los sectores marginados a todo el municipio y sus áreas metropolitanas ya que a menudo se comete el error de realizar obras solamente en ciertos sectores de las ciudades (principalmente el centro), y se olvida que las necesidades más grandes están en la periferia, en el sector rural y en los barrios marginales. El Estado debe hacer presencia también en los lugares vulnerables donde usualmente no se ha llegado.

Este contacto persona a persona se complementó con la notificación física de los avances de las obras y acciones gubernamentales, se logró a través de la publicidad institucional y la promulgación de un periódico oficial bimensual que llegaba a todos los hogares del municipio junto con el recibo del agua o de la luz, logrando así mantener informados de primera mano y de una manera amena a la mayoría de ciudadanos. Por supuesto, las redes sociales también jugaron un papel determinante y complementario en esta labor. Hoy por hoy, son el canal más inmediato por el cual la gente se entera en tiempo real de todo lo que sucede.

Bajo este método, no solo alcanzamos un 97 % de efectividad en la materialización de nuestro plan de desarrollo, sino que la gente pudo participar de la ejecución del presupuesto y hacer seguimiento a las inversiones de sus aportes, de sus impuestos. Esto generó tranquilidad, empatía y confianza en la comunidad, lo que hizo que se pudiera respirar una atmósfera de buen gobierno a corto y mediano plazo.

Otro de los aspectos fundamentales de la gerencia pública es la habilidad de los gobernantes para delegar y hacer seguimiento a todas y cada una de sus directrices. Sin embargo, en un sistema tan centralizado y complejo como el nuestro, es necesario que el gobernante local eche sobre sus hombros la responsabilidad de jalonar personalmente los procesos macro, si quiere conseguir resultados a corto plazo.

De otra parte, se debe liderar la reingeniería al detalle de los procesos de los que componen su administración. Esta reingeniería tiene como base la detección de los problemas que generan entorpecimientos y la lentitud de los procesos. Una vez detectados, se deben tomar las medidas puntuales para su erradicación, evitando de igual manera la oportunidad para la corrupción.

El alcalde siempre debe demostrarles con hechos a sus ciudadanos que es un hombre transparente y esto se logra con un canal de comunicación abierta y directa con la comunidad y dejando saber con sus acciones que es cero tolerante ante la malversación del erario, dado que es el flagelo más grave que debe erradicar tajantemente todo gobernante local denunciando todo acto de desviación de recursos de que tenga noticia y cerrar las brechas en los procesos en que se sospechen malos manejos.

Otro de los postulados importantes que hay que tener en cuenta a la hora de hacer un balance de un gobierno local es la voluntad política reflejada en acciones contundentes y verificables dirigidas a todos los estamentos de la sociedad, sin exclusión alguna, gobernando para todos y para todas, no solamente para ciertos sectores partidistas o de "amigos", como ocurre muy a menudo, dejando en el ideario colectivo la sensación clara de que todos podemos contar con el alcalde.

El ejercicio de gobernar debe constituirse en la oportunidad de proporcionar y garantizar un servicio público con eficiencia y calidad a sus ciudadanos; debe ser un ejemplo de transparencia y de respeto a la opinión pública libre y responsable, respetuoso de la Constitución y de las leyes. El alcalde es el centro del poder público local y de servicio para el pueblo, garantiza bienestar a todos.

Todas estas acciones, hacen al final de cuentas que la gente se sienta bien gobernada con *hechos más que palabras*.

José Ritter López

Alcalde de Palmira (Valle del Cauca) 2012-2015 y
Senador de la República 2018-2022

La clave del buen gobierno: honestidad, comunicación e inclusión

Si para el momento en que termine su mandato, los habitantes y el territorio se encuentran en mejores condiciones de las que estaban antes, ¡felicitaciones!, se puede decir que ha sido exitoso en la labor encomendada por los votantes.

Como lo señala Dolly Parton, “Si tus acciones crean un legado que inspira a otros a soñar más, aprender más, hacer más y ser más, entonces eres un excelente líder”, y al final del día esa es la clave del buen gobierno, lograr una comunidad próspera, segura, participativa, incluyente, sostenible, cívica y con un futuro prometedor en el horizonte, gracias a sus gestiones y actuaciones como mandatario. Importante comprender *que la base del desarrollo está en la construcción del tejido social*. Sin embargo, conseguir esto no es fácil, solo se logra un impacto positivo a través de un trabajo arduo, una comunicación adecuada y una interacción asertiva con su comunidad.

En nuestro país, la democracia cada vez está más maltratada, poco a poco estamos alejándonos de la realidad, poniendo por encima del bien común nuestros propios intereses, y de esto no son culpables solo los gobernantes, sino también quienes los elegimos, por no tener un sentido de responsabilidad social, y tomar conciencia, dejar la apatía a la hora de votar, comprender que de una buena y sabia decisión, depende el futuro de nuestros territorios.

Desde nuestras experiencias y vivencias como integrantes de la Red Nacional de Mujeres Comunales de Colombia, que día a día enfrentamos tantas barreras, trámites, obstáculos y debemos vencer un sinnúmero de dificultades para poder lograr un acercamiento con los mandatarios locales y departamentales, a fin de trabajar coordinadamente por nuestros vecinos, familias y conciudadanos en general, encontramos que para un positivo ejercicio de gobernabilidad se debe priorizar:

La honestidad: así como no se puede hacer medio hueco, no se es ni más honesto ni menos honesto

En el presente, la honestidad se traduce en confianza más credibilidad. Qué importante recobrar el valor de la palabra dada, del cumplimiento del compromiso adquirido. Una persona honesta, que fundamente sus actuaciones en principios y valores, contará con el apoyo irrestricto de sus conciudadanos, no solo durante el periodo de su mandato, sino en todo momento, posibilitando un escenario positivo para avanzar y tener una gestión con mayores probabilidades de éxito.

Al llegar al cargo, su comunidad confía en que la persona elegida no se transforme en alguien diferente a la imagen vendida durante la campaña. Que el candidato o candidata llegue a gobernar, que no se convierta en alguien extraño después de recibir la credencial.

Igualmente, es trascendental que el equipo que lo acompañe camine en la misma dirección y con los mismos estándares, no se comprende cómo puede trabajar alguien honesto con una persona que no tiene los mismos patrones éticos.

El manejo transparente de los recursos públicos, la claridad en toda la contratación y la rendición de cuentas oportuna se constituyen en elementos claves para toda la ciudadanía, porque representan la tranquilidad de tener un mandatario para el periodo completo, trabajando de forma conjunta sin el temor de ser sancionado, llevando a la administración a una incertidumbre por quien llegara a reemplazarle.

Comunicación efectiva entre el gobierno y la comunidad

La comunicación no es solo la difusión de lo que el mandatario y su equipo están ejecutando y quieren dar a conocer. Debe avanzar más allá, para mantener una interacción activa con la ciudadanía. Es dar respuestas oportunas y de fondo a los interrogantes planteados por líderes y representantes de los colectivos sociales, es brindar espacios para la concertación, no solo donde ellos puedan expresar sus necesidades e inconformidades, sino que además se sientan seguros de poder expresar sus opiniones y recomendaciones. La comunicación debe ser de doble vía y assertiva.

Los medios de comunicación locales serán aliados invaluables para difundir los mensajes que se consideren pertinentes, así como las redes sociales y dinamizar el concepto de administración de puertas abiertas, que no solo los amigos, allegados y simpatizantes tengan el privilegio de ser recibidos, atendidos y favorecidos con una cita o con la invitación a los eventos especiales del municipio o departamento. Las relaciones públicas y el equipo de comunicaciones de la alcaldía o gobernación jugará un papel trascendental.

Inclusión (gobierno para todos)

Trabajar de la mano con todas las fuerzas vivas de su territorio es fundamental. Solo una parte de ellas votó por usted, pero su compromiso como mandatario es con toda su comunidad. Especial énfasis en sus poblaciones vulnerables, en la cimentación de una infraestructura urbana de una ciudad amigable con los discapacitados, con los niños y con los adultos mayores, conllevan un muy alto nivel de bienestar colectivo.

Que su plan de desarrollo sea de desarrollo con rostro humano, donde se refleje no solo su programa de gobierno, que incluya también la continuidad de lo positivo que su antecesor no pudo culminar y que cuenta con la aprobación de la ciudadanía.

No prometa imposibles ni se desgaste en obras titánicas inciertas. Es bueno que una explicación sencilla, con fundamento técnico, respalde la respuesta negativa a una petición popular. No siempre lo que pedimos desde el deseo satisface de la mejor forma las necesidades colectivas.

El sentir que el mandatario y su equipo escuchan y evalúan las propuestas, que tienen respuestas oportunas y objetivas, hace que la confianza y la credibilidad en su gestión se fortalezcan y se traduzcan en un respaldo unánime.

Es importante recordar que el desarrollo socioeconómico del país tiene su columna vertebral en el campo, al cual no se le ha dado la importancia suficiente y poco ha sido impulsado por los gobiernos. Mire hacia su zona rural, dele la importancia que merece y trabaje con los habitantes del campo: aproveche toda la experiencia, el conocimiento y los aportes que pueden hacer para fortalecer el municipio o el departamento.

Saque del olvido y del abandono en que tienen sumidas a nuestras mujeres rurales, ellas son motor de vida y de producción, y a los jóvenes campesinos, que

poco a poco no quieren regresar allí. El gran reto es hacer atractivo el campo, hacerlo económicamente productivo y socialmente estable.

Los procesos de planeación con la comunidad deben cimentarse en una base técnica, pero desde una metodología realmente participativa. Que las ideas de la comunidad no sean traducidas y reacomodadas según la experticia de quien acompaña el ejercicio. Es clave orientar, acompañar y fortalecer. Los proyectos productivos, especialmente en el caso de las mujeres, no deben terminar en cursos o iniciativas individuales de menor cuantía: respalde la asociatividad y el espíritu empresarial.

Gobierne con pensamiento incluyente, teniendo en cuenta el bienestar y el desarrollo integral de la comunidad y su territorio. Tenga presente en todo momento: educación y salud, calidad de vida, seguridad, espacios públicos amigables para todos (especialmente para los discapacitados, la niñez y los adultos mayores), sea un aliado o aliada en la defensa del medioambiente, apoye las manifestaciones deportivas, culturales y, por favor, ¡trabaje por la felicidad de su comunidad!

**Martha Aguilar Cobo, Maribel Acevedo Valbuena,
Dora Álvarez Pérez y Nora Campillo Moná**
Red Nacional de Mujeres Comunales de Colombia

¿Cómo gobernar a Colombia? Una visión desde Antioquia

Es imperativo un liderazgo que sea capaz de movilizar una nueva esperanza, de convocar la construcción de una Nueva Agenda en la que, además de materializar una visión transformadora, de integración regional y nacional, en perspectiva de sostenibilidad, desarrollo humano, generación de capacidades y equidad, se plantee como prioridad la unidad.

Dejar atrás la polarización, no jugarles a las divisiones de índole política o ideológica, es el eje fundamental de un buen gobierno. Y Colombia está, precisamente, en el momento de la unidad, cuyos beneficios, más allá de lo retórico, se materializan cuando se aprovechan los capitales tangibles e intangibles de la sociedad desde un modelo de gobernanza multisectorial y transparente, de gobiernos eficientes, con acciones de ciudadanía activa y participativa.

El enfoque estratégico y sello de identidad de la gobernanza debe alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, el cuidado del ambiente y el crecimiento económico. Solo así es posible generar equidad e impactos positivos en las próximas generaciones.

En Antioquia, la Nueva Agenda se formulará en perspectiva de lo humano. En esa perspectiva, la visión de las antioqueñas y los antioqueños está siendo construida participativamente, con el bien común, la garantía de los derechos y el equilibrio con las diversas formas de vida desde la sustentabilidad como fundamento. Una postura desde el desarrollo humano implica para nuestro departamento avanzar decididamente en tres frentes: primero, en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales; segundo, en la generación de oportunidades y, tercero, en la ampliación de las capacidades y garantía de derechos para el cultivo de las libertades humanas (Cita M. Nussbaum).

El abordaje programático que permite la implementación y materialización de las políticas públicas exige un énfasis en asuntos fundamentales como son la

equidad y la superación de la pobreza, la seguridad, la sostenibilidad ambiental de los territorios, la habitabilidad e infraestructura y las alianzas para lograrlo.

Equidad y superación de la pobreza

Este desafío implica trabajar mancomunadamente a favor de la equidad para todos los grupos poblacionales del departamento. Reconocer sus características, sus potencialidades y sus necesidades, orientando la gestión pública para alcanzar la felicidad, una mayor calidad de vida y oportunidades en condiciones equitativas entre hombres y mujeres.

Luchar contra de la pobreza extrema demanda promover una vida sana con acceso real a servicios óptimos para la promoción del cuidado y la salud, la prevención, atención y rehabilitación de la enfermedad, con alimentación y nutrición adecuada, hábitos de vida saludables, recreación, cultura y deporte.

Exige una educación pertinente y de calidad, con oportunidad de aprendizaje para toda la ciudadanía, respondiendo a los retos que trae la incursión de la Cuarta Revolución Industrial, asociada a la mejor ciencia, tecnología e información, desde la formación inicial hasta la superior.

Uno de los mayores retos es trabajar por la disminución de la pobreza monetaria, la multidimensional rural y urbana; valorar la diversidad poblacional y su capital humano y social. También, fortalecer las familias como pilar social, primer entorno protector y formador del ser.

Seguridad

Garantizar la seguridad de los territorios y de sus gentes es un asunto transversal para la implementación exitosa de las políticas de equidad, superación de la pobreza y crecimiento económico de la sociedad. No solo es inmoral sino altamente ineficiente reducir el trabajo por la seguridad a las tareas operativas de la Fuerza Pública y no intervenir los problemas sociales que están en el origen de los principales problemas de orden público que nos afectan, tales como los cultivos ilícitos, el microtráfico, el consumo de sustancias psicoactivas, la extorsión y el homicidio.

Es claro que se requieren acciones de fuerza y control sobre los grupos armados ilegales, sea cual sea su naturaleza. Y para ello, la articulación de esfuerzos es el camino expedito hacia los resultados. El primer paso para que esta articulación sea exitosa es obtener la confianza en las instituciones para

que el ciudadano denuncie. Sin denuncia no es posible que los aparatos policial y judicial puedan empezar a moverse. El ciudadano debe sentirse seguro al denunciar. Y la autoridad policial debe sentirse tranquila, a su vez, de que su trabajo para individualizar, capturar y judicializar a los señalados delincuentes no se vea truncado por un sistema de justicia inefficiente y cuestionado, tanto por sus acciones como por sus omisiones.

Ahora bien, el trabajo de las fuerzas armadas y de policía debe ser complementado, precisamente, por las tareas que conlleven a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones a caer en los negocios ilícitos. Oportunidades de educación y de emprendimiento están en la base de esta ecuación, así como el mejoramiento de las condiciones de vida en el campo, mediante las acciones ya enumeradas y otras como la conectividad física que permita el acceso a los mercados de los campesinos y el acceso a internet, que facilite la llegada al territorio de oportunidades de educación virtual y semipresencial.

Sostenibilidad ambiental de los territorios

La promoción de prácticas sostenibles y del cuidado de nuestro ambiente, donde se consolide un sistema de gestión integral ambiental, transversal a toda gestión pública, es el camino correcto hacia este propósito. Un camino que debe sumar voluntades en pro de la protección de los ecosistemas, las fuentes de agua y las áreas marinas, la mitigación del cambio climático y la identificación, reducción del riesgo y manejo de los desastres naturales.

Un proceso que implica que las familias puedan acceder a un servicio de agua potable y saneamiento eficiente, y se fomente la educación ambiental, el cuidado y el uso adecuado de los recursos como factor de integración social, además de fortalecer la gestión y protección integral ambiental, con estrategias de producción y consumo sostenibles, el uso eficiente y la preservación de los recursos naturales, así como medidas para la mitigación del cambio climático, para que tanto esta generación como las venideras cuenten con un territorio habitable.

La sostenibilidad ambiental de los territorios pasa, igualmente, por el fortalecimiento de la infraestructura sostenible e incluyente, con viviendas y servicios públicos para todos los hogares, con movilidad saludable y segura para el bienestar de las poblaciones.

Habitabilidad e infraestructura

Para gestionar el desarrollo de proyectos integrales de hábitat es necesario garantizar condiciones de planificación, acceso, seguridad pública integral, salubridad, dignidad en la vivienda, cobertura de servicios de agua potable y dotación de infraestructura, espacios públicos y equipamientos, e implementar mecanismos asociativos entre la empresa privada y los municipios, fomentando la equidad a través de la gestión integral de proyectos e instrumentos de gestión del suelo para el ordenamiento territorial.

Buscar la concurrencia de los gobiernos local, departamental y nacional, en conjunto con empresas prestadoras de servicios, entidades privadas y autoridades ambientales para la ejecución integral de proyectos sostenibles, garantiza el reasentamiento de las poblaciones, así como el acceso a vivienda digna en los municipios donde se presenta el mayor déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda digna.

Los programas de agua potable, saneamiento básico y manejo de residuos para la vida buscan mejorar la cobertura y la calidad de estos servicios, creando incentivos para la implementación de tecnologías y la protección de fuentes hídricas, estrategias de control y manejo en la producción, distribución, consumo y recuperación del agua, articulando los entes territoriales, garantizando el mínimo vital de agua potable para las comunidades más vulnerables e implementando estrategias que permitan el menor impacto sobre las fuentes de agua.

Para promover la construcción de infraestructura sostenible, que proteja y conserve el medioambiente, la fauna y la flora, es necesario reconectar las zonas ecológicas, recuperar el tejido social, dejar capacidades instaladas en el territorio, empoderar a la comunidad para establecer nuevos proyectos de desarrollo en la región y preservar la vida. Para la gestión intersectorial en la construcción de vías nacionales en el departamento es necesaria la gestión interinstitucional, a través de los mecanismos de asociaciones público-privadas, el fortalecimiento de una visión conjunta en la planeación, estructuración, construcción y operación de proyectos de infraestructura que conecten a Antioquia con los centros de producción y consumo, así como con los puertos y fronteras.

Para que esto ocurra, es necesario elaborar un plan maestro de infraestructura y movilidad con metas a corto, mediano y largo plazo, que responda a una visión integral, definiendo objetivos económicos y sociales dentro de los esquemas de desarrollo sostenible, accesibilidad física e integración intermodal.

El mejoramiento, mantenimiento y operación de las vías secundarias, terciarias y caminos veredales implica promover la concurrencia de recursos nacionales, departamentales y municipales de origen público, privado y comunitario.

Antioquia necesita un plan maestro aeroportuario, férreo, fluvial y portuario con el fin de potencializar las regiones, fortalecer el desarrollo de sus áreas de influencia y hacerlos compatibles con los planes y esquemas de ordenamiento territorial.

Por último y no menos importante, el desarrollo de redes subregionales de ciclorutas es transcendental para la movilidad saludable, segura y sostenible de las personas y de potenciales emprendimientos turísticos y recreativos.

Alianzas

Una Nueva Agenda para Antioquia debe estar centrada, insistimos, en la unidad y en el reconocimiento de objetivos comunes, que permitan el diseño de políticas coherentes, así como la movilización de recursos para alcanzar mayores niveles de bienestar, equidad y sostenibilidad, en un gobierno que ratifica la importancia de la legalidad y la transparencia de la gestión pública, de cara a la ciudadanía y promoviendo su participación.

Sobre la base de una gobernanza multinivel, que en nuestro caso inicia con los gobernantes de los 125 municipios del departamento y se sustenta con la promoción de alianzas con el sector privado, la academia y la sociedad civil, se responderá a los retos vigentes, pretendiendo alcanzar la transformación social fundamentada en la cooperación, la solidaridad, la corresponsabilidad, e integración regional y nacional.

Avanzar en la generación de empleo implica poner al servicio de la región toda la inteligencia y la creatividad para establecer nuevas miradas y abordajes de conexión y crecimiento de los territorios. Es el momento de retar en Antioquia nuestra capacidad de innovación, de aprovechar los talentos, el momento de las mujeres y de los jóvenes como fuerzas trascendentales, de reivindicar la diversidad y dignificar el respeto.

Finalmente, quisiera compartir diez conceptos que, a lo largo de mi experiencia como servidor público, me han servido como guía y como base para la definición de políticas públicas y la conformación de los equipos de gobierno:

- Equidad: se escribe con E de educación, empleo y espacio público.

- Integridad: la corrupción dilapida los recursos públicos y destruye la confianza.
- Continuidad: varios buenos gobiernos, sucesivos y sintonizados generan las verdaderas transformaciones.
- Planeación: el que no sabe para dónde va no sabe a dónde llegará.
- Innovación: “No se pueden lograr resultados diferentes haciendo siempre lo mismo”, nos enseñó Albert Einstein.
- Unidad: unidos somos más, unidos podemos más.
- La ética de la estética: genera equidad que lo público sea bello.
- Identidad: cultivar y potenciar las raíces de nuestra gente y nuestro territorio.
- Comunicación: gobernar es comunicar.
- Actitud: las cosas no son como son, sino como hacemos que sean.

Aníbal Gaviria Correa

Alcalde de Medellín (Antioquia) 2012-2015 y
Gobernador de Antioquia 2004-2007 y 2020-2023

Esto no empieza el día en que llegamos a la gobernabilidad

Del miedo a la esperanza

Medellín, la ciudad a la que nosotros llegamos a gobernar, era un lugar donde el miedo estaba en muchos espacios de su vida diaria, y nosotros avanzamos para superar ese miedo y convertirlo en esperanza, en un sitio donde la sociedad veía un camino para liberar esos miedos y encontrar su propia capacidad de desarrollarse y ser libre.

El primer reto que tuvimos desde el día en que empezamos a participar en política —yo siempre estoy hablando del camino que se recorre para llegar al lugar donde uno pretende llegar— fue cambiar la política, enfrentar la corrupción y el clientelismo como formas de la política para acercarse a las personas y construir una esperanza de la manera como la política que nosotros queríamos hacerlo en un contacto directo, transparente, y apostarles a la capacidad y al talento de la gente. Es una forma muy sintética de decir las cosas que son bastante complejas y elaboradas, pero el primer gran reto fue ese: cambiar la política.

Inmediatamente nos enfrentamos a otros retos, pero, en particular, mantenernos firmes alrededor de los principios nos obliga a enfrentar obstáculos permanentes, situaciones que son difíciles de lidiar, pero nosotros siempre teníamos los principios a la mano para darnos respuesta a las inquietudes que nos surgían, asociados con la disciplina y la perseverancia para mantenernos en la lucha, en la búsqueda de nuestros sueños y objetivos. Ese es un reto, ser coherente, ser consistente para construir confianza, tener disciplina y perseverancia para mantener un grupo que, en una primera instancia, enfrenta un mundo complejo.

No heredamos nada de nadie, los recursos económicos eran limitados, pero teníamos la fuerza de las personas que se habían comprometido, por eso cuidar esa fuerza y multiplicarla fue un reto muy grande de mantener, así como la convicción y los objetivos que nos permitieron luchar para cambiar el mundo. De ahí para adelante hemos enfrentado todo tipo de retos.

Yo hablo de fórmulas en muchas instancias y me gusta esta expresión para dar a conocer conceptos fundamentales de una forma sencilla que pueda ser entendida. Por ejemplo, la fórmula más importante y que menciono a menudo es **confianza = coherencia + consistencia**. Yo he utilizado esta explicación en el mundo de la política: con plata compran líderes, objetos materiales, vallas, personas, pero hay algo que nunca van a poder comprar y es la confianza, pues no la venden en ninguna parte. La confianza se construye, y de esto se trata, de ser coherente.

En Medellín, y esto vale para Antioquia, para Colombia y, de hecho, para América Latina, sigue vigente esta expresión que les voy a explicar: la mayoría de los jóvenes se enfrenta a un mundo lleno de desigualdades y oportunidades, pero es acá donde me hago la pregunta: ¿cómo podemos alcanzar las oportunidades viviendo en un mundo tan desigual? Hay que construir una sociedad que no tenga un muro, en la que todos tengamos acceso a las oportunidades y que no sea un muro lo que nos impide avanzar para ser libres.

Del miedo a la esperanza, ayudo a ir cerrando la puerta de la ilegalidad para hacerla más estrecha y que sea cada vez más difícil entrar a ese mundo. Esto no se logra de un día para otro, tuvimos que trabajar mucho para que la sociedad pudiera romper esos muros, y así mismo abrir puertas para generar oportunidades que mejoren la calidad de vida y contribuyan con el desarrollo sostenible.

Hicimos una intervención en los sitios de la ciudad donde teníamos las mayores condiciones de pobreza, desigualdad, violencia, sectores críticos por las condiciones en las que vivían las personas, y en esos espacios queríamos enfrentar el miedo. El miedo tiene una condición especial y es que en la medida en que lleva un tiempo permanente sobre una comunidad la va disminuyendo, le va quitando fuerza, energía, se va destruyendo el tejido social, cada quien se va encerrando, la sociedad se va fragmentando, no está junta, cada quien va tratando de salvarse, y nosotros no queremos vivir en una sociedad en la que el programa sea “sálvese quien pueda”, sino que queremos tener una ciudadanía para poder ser libres.

Mi equipo de trabajo y yo sabíamos en dónde estaban las dificultades más grandes de Medellín. En los sectores más afectados por la violencia y las desigualdades construimos puntos de encuentro para que la gente, a través del emprendimiento, de la educación y de la industria cultural, pudiera perder el miedo. Con estas actividades e intervenciones apostamos para que la sociedad tuviera una transformación y mejorara la calidad de vida de las comunidades.

Al mismo tiempo, nosotros desarrollamos algo que hicimos muy bien —lo digo con todo el orgullo—: un presupuesto participativo por toda la ciudad. Es una iniciativa que viene de Porto Alegre (Brasil), y en Nariño se hizo la primera experiencia colombiana bajo la dirección de Antonio Navarro. Nosotros lo hicimos en toda la ciudad y fue muy poderosa porque era una forma de invitar a participar, a construir los espacios, a que la comunidad interviniere en la construcción. Todos esos espacios son oportunidades para desarrollarnos, para poder avanzar.

Realizamos actividades con el fin de generar espacios para disfrutar de la feria del libro y de expresiones creativas a través del conocimiento y las relaciones. Esto se llevaba a cabo en el Jardín Botánico, espacio que también construimos para que la sociedad tuviera más oportunidades y pudiera combatir el miedo.

El miedo es una condición que viven las personas cuando están sometidas por un factor externo que las amenaza, que les coarta su libertad, que les impide crecer. Ese es el miedo, es una condición humana impuesta en otras personas por unos factores que las limitan en las posibilidades que tienen para desarrollarse. Ese es el significado del miedo.

La esperanza es una condición que sienten las personas cuando ven que hay un camino por recorrer en la vida para tener capacidad de desarrollarse como seres humanos.

No utilicen la expresión del miedo y la esperanza, porque muchas veces aquí en Colombia y, en general, cada quien quiere hacer lo suyo y no reconoce lo que viene de otros. Creo que nosotros haremos lo que acabo de decir: vamos a tumbar ese muro, ese muro que está por todas partes, y que cada quien piense cómo puede tumbarlo. Pero hay algo muy potente para poder hacer todo esto —para mí es una condición central— y es la lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia, que la gente sienta la confianza, que sepa que los recursos están ahí para la comunidad. Eso es crucial. Si no existe eso, estamos ante la fatalidad de esa expresión tan horrible para Colombia que es “robe pero haga”. Eso es lo peor de todo, porque está diciendo “bueno, haga algunas cosas y robe en otra parte, pero haga algo”. Esa es la peor condición, expresión de sumisión de la sociedad ante los corruptos.

Nosotros creamos el fondo de ventas de Empresas Públicas de Medellín (EPM). La riqueza de esta empresa la convertimos, en buena parte, en oportunidades de educación para personas de la ciudad. ¡Cuántos miles de personas se han educado y tuvieron acceso a la educación superior gracias a eso! Tremendo.

Es uno de los orgullos más grandes de mi vida. Nosotros estábamos transformando físicamente, pero toda transformación física es un cambio político. Estaba alrededor de la capacidad de la gente, todos son espacios donde desarrollamos el espíritu humano y las capacidades y todos los programas sociales estaban apoyando toda su transformación.

Hay una parte de cultura ciudadana, pero no hay que olvidar que Medellín ha tenido una violencia extraordinaria. No podemos decir que tenemos una cultura ciudadana y al mismo tiempo tenemos una violencia de esa naturaleza. Hay aspectos ciudadanos en los que hay un sentido del cuidado de lo público como algo que nos pertenece a todos. En eso, Medellín ha avanzado en muchos aspectos. En todo evento, todo desarrollo que nosotros hacíamos, la comunidad estaba participando desde el primer día. No es que dijéramos: "Vengan, conozcan el Parque de la Ciencia que vamos a inaugurar", porque desde el primer día la comunidad estaba participando en cada paso. Cuando terminaba era de todos, y eso es muy potente, eso es clave para construir ese sentido de pertenencia, de cuidado de lo público.

Algo muy importante que obtuvimos desde la experiencia fue la participación de las personas, y esto se logra haciendo otra política, porque siempre hay gente que interviene, pero son los de siempre, los que han negociado con la comunidad para poner unos votos y después llegan a pagarle los favores a ese señor, es la forma que nosotros mismos convocamos a la participación, participación transparente; es construcción de confianza cuando la gente dice "acá no me van a robar, acá no nos están trayendo para engañarnos", y desde nosotros como gobernantes lo podemos hacer, así lo hacíamos nosotros, eso es potentísimo, es extraordinario lo que pasa con la comunidad. Pero tiene que crear para que le crean qué política ha hecho usted, cómo llegó al poder: la gente sabe, por ejemplo, que nunca compramos un voto, un líder, un puesto, no ofrecemos un contrato, y eso es potente porque genera confianza. Ahí es cuando la gente participa y se avanza a una velocidad tremenda, la confianza es una materia prima para las transformaciones.

Muchas personas se preguntan ¿cómo quieren que nos recuerden? Es fundamental que cada uno tenga claro eso; les voy a decir algo que no funciona, mucha gente dice "yo quiero que me recuerden porque hice muchas obras sociales, ayudé a mucha gente" y todos quieren eso, pero usted debe tener una identidad y decir lo que representa para esta sociedad y por lo que quiere ser recordado, porque eso le va a dar la inspiración todos los días para vivir todas las actuaciones y terminarlas. Quiero que me recuerden por luchar profundamente contra la corrupción, por ponerle unas bases éticas a esta sociedad y hacer de

la educación el eje de la transformación. Entonces cuando me dicen: "Profesor, ¿y la lucha contra la corrupción?". Eso es lo que quiero, ahora y siempre, que nunca se les olvide esto, que nunca un familiar o una persona que queramos tenga que mirar para el suelo porque fuimos gobernantes y los avergonzamos con nuestras actuaciones.

Adicional a cómo queremos que nos recuerden, los nuevos gobiernos deberían tener en su radar otros aspectos, como hacer un gobierno transparente, y la lucha contra la corrupción empieza por quien gobierna, por la cabeza: si la cabeza no funciona, de ahí para abajo todo se daña; si la cabeza funciona, todo mejora, y no es charlando, es profundo, si nosotros no le ponemos esas bases a esa sociedad, se puede robar y se pueden hacer obras, pero nosotros no tenemos que robarnos ni un peso y podemos convertir todo lo que tenemos en riqueza pública, esa es una observación. Tenga en claro para dónde va, haga un muy buen plan de desarrollo, porque si usted lo tiene, ahí está la ruta, la carta de navegación que tiene que seguir para llegar al cuarto año y entregar una administración; si usted lo hace bien, señale las prioridades, las responsabilidades, la articulación de los equipos, eso le va a servir para caminar durante todos los cuatro años y como un mecanismo para hacer seguimiento y estar observando cómo va avanzando a donde quiere llegar.

Desde nuestra experiencia creemos que en una campaña exitosa es clave la comunicación con la gente, acercársele, explicarle, respetarla y mostrarle que usted no tiene precio. Mire a los ojos para que cuando lo miren piensen "yo le creo", ahí se construye la confianza que va a necesitar para gobernar, por supuesto, nuestras campañas son totalmente distintas a la gran mayoría de campañas en Colombia; no ofrezca un precio, no diga mentiras con respecto a lo que usted pretende hacer, nunca use las necesidades de la gente porque a donde usted llega las personas tienen necesidades; y esos políticos que saben cuáles son esas necesidades y les dicen que se las van a resolver, nunca las resuelven, ese es un acto indigno de la política y está asociado con la corrupción.

Sergio Fajardo Valderrama

Alcalde de Medellín (Antioquia) 2004-2007, gobernador de Antioquia 2012-2015 y ex candidato presidencial 2018-2022

Un Atlántico Líder en la transformación del ser humano: entre la integralidad de la planificación y la conciencia sociocultural del territorio

Uno de los retos más representativos de Colombia se ha centrado durante años en el impulso de los procesos de desarrollo a nivel subnacional. La Constitución Política de 1991, con el planteamiento del Estado social de derecho, devolvió la importancia del ser en la construcción de sociedades a través del reconocimiento de la dignidad humana por encima de cualquier otro derecho.

Para el desarrollo del proceso humano es necesario el cálculo sistemático de los programas y proyectos que preceden a la acción, y este cálculo, en la administración pública, es lo que denominamos planificación. Esto, en consecuencia, se plantea como un requisito para la administración y el gobierno del Estado en cualquiera de sus niveles. Entonces, recapitulando en los conceptos, como bien afirma (Soms, 1995), podríamos entender el concepto de planificación como el conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr, *Objetivos*, con la forma de lograrlo, *Estrategia*, y los instrumentos de que se dispone para tales propósitos, *políticas, programas y presupuestos*. En este sentido, debemos entender la planificación como un ejercicio permanente e interactivo, en tanto desarrolla sus planteamientos y propuestas a través de sucesivas aproximaciones, proponiendo, verificando y retroalimentando las proposiciones ideales. (Soms, 1995).

En el departamento del Atlántico, se construyó el plan de desarrollo “Atlántico Líder”, el cual inicia desde la apropiación de los conceptos que nos permitieron determinar problemas específicos, la construcción colectiva con las comunidades y la academia que nos llevaron a identificar soluciones a las problemáticas y, de esta manera, comenzar a hacernos las preguntas correctas.

El manual *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*, de la CEPAL², establece que al ser la planificación una de las herramientas más importantes para la administración y el gobierno de una sociedad, hay que ahondar en las funciones en relación con la búsqueda del fin último de planificar:

- Función de conocimiento: radica en la generación de conocimiento a través del proceso y el objeto de la planificación, de manera participativa y compartida con la comunidad, o en un entorno más cerrado.
- Función de generación de consensos: está directamente asociada al establecimiento de acuerdos mínimos sobre el qué y el cómo se lograrán, definiendo prioridades, responsabilidades y resultados esperados.
- Función de comunicación: esta actividad no solo consiste en la diseminación de la información hacia la comunidad, sino que permite construir mecanismos e instrumentos para facilitar el intercambio de opiniones, intereses, el conocimiento mutuo y la generación de los consensos.

Adicionalmente, debemos tener muy claras las responsabilidades misionales de cada ente territorial, la identificación de las diferentes líneas base o puntos de partida para la cuantificación de las metas que nos conduzcan al cierre de brechas sociales y mejora de la calidad de vida de los habitantes del territorio. Y, sin lugar a dudas, el elemento transversal es la identificación de recursos financieros disponibles por las diferentes fuentes posibles y los recursos humanos. Es de vital importancia contar con la visión holística del territorio, las responsabilidades que se reciben del gobierno nacional, las apuestas conjuntas desde lo regional y los consensos con otros entes para lograr la armonía y cubrir el 100 % de las obligaciones más los retos de la administración.

El caso de Atlántico Líder

El proceso de construcción de un Atlántico Líder planteó como reto principal lograr la transformación integral del ser humano, que genere una sociedad más respetuosa consigo misma y con su entorno. Este, como fundamento de nuestro quehacer gubernamental, nos da como resultado la elevación de las condiciones de vida de nuestros habitantes con estándares que los enaltecen y dignifican,

2 SANDOVAL ESCUDERO, Carlos, *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*”, Serie Desarrollo territorial n.º17. ISSN 1994-7364. Copyright Naciones Unidas, agosto de 2014, Santiago de Chile. Todos los derechos reservados.

buscando la consolidación del Estado social de derecho, en el cual nos fundamentamos y proyectamos.

Por ello, fundamentamos el plan departamental de desarrollo Atlántico Líder, en cuatro ejes estratégicos: “Transformación del ser humano”, “Productividad en acción”, “Inversión social responsable” e “Institucionalidad al servicio de todos”, y en siete retos del Atlántico Líder: la transformación integral del ser humano, la construcción de territorios de paz, la adaptación del cambio climático, la subregionalización, la competitividad, la navegabilidad del río Magdalena y, por supuesto, la consolidación de nuestra región, la Región Caribe.

Una visión territorial centrada en el ser humano

Trabajar en la dimensión social para Atlántico Líder representó dos ejes fundamentales: la transformación social del ser humano y la inversión social responsable. El primero de ellos estuvo orientado hacia la esencia transformadora del ser a través de la educación, disponiéndola para que fuese asumida con vigor, respeto y tolerancia en los cambios que demanda una sociedad desarrollada, con altos estándares de bienestar de desarrollo económico. Es así, como el propósito transformador se concibe de manera integral abordando las necesidades del *ser* como resultado de garantizar la accesibilidad a toda la gama de servicios, conduciéndolo a una vida digna, con acceso a la salud, el deporte y la recreación, la vivienda y la seguridad ciudadana, entre otros factores.

El segundo es un enfoque centrado en el adulto mayor, la primera infancia, los adolescentes, los jóvenes y la mujer en sus diferentes etapas de la vida, en la persona en condición de discapacidad y en toda la población en condición de vulnerabilidad social y ambiental. Sin embargo, no solo se tuvo como propósito apalancar las acciones transformadoras mediante la racional, transparente y efectiva asignación de los recursos procurando un mayor impacto en los beneficios de las diferentes poblaciones objetivo, sino también la intervención en sectores claves para el bienestar de la comunidad, dentro de aspectos esenciales tales como la vigorización del ciclo operativo de la salud con sentido humano; la atención de las necesidades básicas de los hogares para lograr el desarrollo humano integral y la provisión de vivienda digna a la población vulnerable de los riesgos ambientales.

En la dimensión económica, el eje que denominamos “Productividad en acción”, le apostamos a un Atlántico planificado y ordenado, donde su territorio fuese utilizado de manera adecuada y de acuerdo con sus aptitudes y características. De esta manera, aprovechamos las ventajas de localización (río - mar) y

se trabajó por la preservación de los recursos naturales con que se cuenta para los procesos de sostenibilidad a largo plazo.

Sin duda alguna, cuando se planifica un territorio es importante que se mire el futuro del departamento bajo un escenario del bienestar de sus habitantes, buscando mejores condiciones de vida en temas sociales, ambientales y económicos, con un acertado desarrollo del territorio, y partiendo de la identificación de las potencialidades y las ventajas de localización al estar en el centro de la Región Caribe, pudiendo incentivar así sectores tales como el turismo en sus diferentes características de oferta como para nosotros lo fueron sectores como los de Luriza, sitio para el senderismo, o la zona costera para el turismo de sol y playa, la piscicultura, la biotecnología, como fuentes alternativas de energías, nano biotecnología y el mejoramiento de los procesos industriales, y, por último, el diseño de todas las facetas que correspondan a actividades económicas que impulsaron el verdadero desarrollo del departamento del Atlántico.

En la dimensión ambiental, debido a los eventos climáticos como los asociados a la catastrófica inundación del sur del departamento en 2010, la gestión de riesgo cobró un interés principal como mecanismo de planificación, admitiéndose que aun cuando el riesgo no es del todo previsible, el estudio permanente y el monitoreo constante de los fenómenos que puedan ocasionarnos alguna afectación no pueden en definitiva dejarse al azar.

Es por ello que la dimensión ambiental le apostó fundamentalmente a la búsqueda de alternativas para desarrollos agrícolas sostenibles de cara al cambio climático mundial, la generación de energías alternativas, la generación efectiva de espacio público como fuente de incorporación “verde” en los centros poblados, la recuperación de las rutas hídricas, la reforestación y el incremento y cuidado de las reservas naturales.

Como cuarta y última dimensión, está la dimensión institucional, entendiendo que los componentes de la estructura organizacional jerarquizada de la administración del departamento, es justa en la línea de pensamiento y acción, siendo una generadora de oportunidades para que los diferentes actores locales tengan la posibilidad de manifestar sus propósitos, metas y anhelos respecto de la satisfacción de sus necesidades como individuos y como colectividad. Es así como el enfoque mismo de un Atlántico Líder se adecua en una forma de sentar las bases de una buena gobernabilidad como escenario indispensable para la cooperación en el Estado y los actores sociales, cuyos efectos no fueron diferentes al logro de los propósitos de crecimiento y desarrollo económico y social del Atlántico.

¿Por qué Atlántico es líder?

Es una de las preguntas que quisimos resolver dentro de esa visión territorial centrada en el ser humano, y no es solo hablar de la planificación vista desde la integralidad del territorio, o la atención a todos los sectores que logramos consolidar, sino realmente preguntarnos: ¿qué nos hace competitivos?, ¿qué nos hace distintos?, ¿qué nos hace líderes?

La transformación del territorio y la disposición de las instituciones para construir un entorno altamente competitivo de la mano del sector privado y la academia, que estuviese comprometido con el seguimiento de proyectos de alto impacto tales como el nuevo puente sobre el río Magdalena, la modernización del aeropuerto Ernesto Cortissoz y la doble calzada a la ciudad de Cartagena; el apoyo a la consolidación de la región metropolitana de Barranquilla como núcleo de interconexión al mundo; la subregionalización del departamento del Atlántico como instrumento de planificación territorial, encaminado a lograr un desarrollo armónico, incluyente y equitativo, y, por último, lo que consideramos uno de nuestros más grandes logros y que ha sido un anhelo histórico: el proyecto de regionalización que inició hace mucho años la Ley de Regiones trabajada en conjunto con la Federación Colombiana de Departamentos y la RAP Caribe, con siete departamentos caribeños unidos con un mismo sentir, desarrollar proyectos de alto impacto dentro de la priorización territorial, lejos del centralismo excesivo que a veces es tóxico para nuestro desarrollo, y que al final nos pone en las discusiones de los principales modelos asociativos del mundo, generando economía y desarrollo desde lo local.

Lo más importante de resaltar es que en los últimos once años, la Gobernación del Atlántico ha logrado triplicar sus ingresos totales, pasando de \$503.000 millones en 2008 a \$1,6 billones en 2018, cifras que evidencian claramente el mejoramiento en la cultura tributaria de los atlanticenses y que es un reflejo fiel de que existe una nueva ciudadanía comprometida con la evolución de su territorio. Justo ahí es en donde se refleja el dualismo entre las garantías institucionales para el cumplimiento de los derechos de nuestros habitantes, y la convicción del ciudadano de sus deberes y obligaciones como motor principal del desarrollo social.

El 84 % de los gastos reportados en las últimas tres vigencias fiscales corresponden a la inversión de 400 obras que se ejecutan en todo el departamento. La mitad de ellas son proyectos de infraestructura de alto impacto como el plan vial, hospitales, escuelas, educación superior, plazas y escenarios deportivos, infraestructura para la gente como los centros de desarrollo infantil, casas de

jóvenes y adultos mayores, plan de agua y saneamiento básico. La otra mitad es una inversión destinada a la eficiencia en la prestación de los servicios sociales, salud, educación, recreación y fortalecimiento de los grupos segmentados.

Atlántico es líder en finanzas públicas sanas, porque logramos subir a un nuevo escalafón de la capacidad de pago del departamento, pasando de ser A+ a AA-, certificación otorgada por la firma BRC Standard And Poor's.

Entendemos la RAP en todo el país como una apuesta para seguir la consolidación del proceso de descentralización, para generar mayores niveles de autonomía en el manejo de recursos y no depender solamente de un gobierno central, que en algunas ocasiones puede llegar a limitar el desarrollo.

Hoy, en el Caribe definimos los retos de este proceso de consolidación de la Región de Administración y Planificación como resultado siete ejes estratégicos de trabajo que corresponden a superación de la pobreza, infraestructura de transporte y servicios públicos, soberanía y seguridad alimentaria, consolidación de la identidad cultural y del Caribe colombiano, competitividad y desarrollo económico sostenible, buen gobierno y fortalecimiento en las finanzas territoriales y, por último, ordenamiento territorial, recuperación y preservación de ecosistemas estratégicos y gestión del riesgo.

Y adicional a esos proyectos de amplio impacto regional como lo son el sistema eléctrico del Caribe colombiano, el tren de cercanías, apuestas claras sobre la protección cultural de la región y las vías de intercomunicación que nos permitan ser cada vez un territorio más unido y, por supuesto, de frente a las necesidades puntuales del Caribe colombiano, como pudimos dejarlo plasmado en un esquema de continuismo en el proceso regional, que no es una apuesta de gobierno únicamente, sino una apuesta por el desarrollo de economías asociativas y de gestión para la planificación y que hoy están consagradas en gran parte de los proyectos que contiene el nuevo plan de desarrollo, un plan dividido en Pactos por las regiones y con un gran protagonismo del pacto por la Región Caribe.

Retos de un nuevo Atlántico

El camino hacia la transformación integral del ser humano todavía tiene aristas que consolidar. El departamento del Atlántico entregará las banderas del liderazgo a una nueva administración que esperamos pueda compartir una visión de desarrollo afín a las realidades territoriales que hoy le abarcan, no solo en los escenarios de desarrollo estructural, sino también en aquellos de desa-

rrollo social, retos que son constantes y crecientes, como la educación, la calidad en la prestación del servicio de salud, la seguridad y la participación ciudadana. Esas son apenas un reflejo de las múltiples labores que conjuntamente debemos seguir labrando para que el departamento del Atlántico sea el lugar de ensueño de sus pobladores y un destino de los que no lo son.

Uno de los retos que hemos posicionado y direccionado para las próximas administraciones se centra en la visión de un Atlántico con una plataforma de innovación y exportación, con altos niveles de educación, para así mejorar la productividad y crecer al menos un 2 % por encima del promedio nacional. Adicional a esto dejamos como legado un trabajo que hay que solidificar con respecto a la prestación de un servicio efectivo de salud, la creación de una visión logística que tenga como protagonista un río Magdalena navegable y con puerto multipropósitos, la salvaguarda de los recursos naturales del territorio con un especial énfasis en los recursos hídricos, así como la potencialización de la agroindustria y el desarrollo humano y social.

Hemos entendido y seguiremos viendo en el Distrito Capital y su área metropolitana una gran visión de avance y trabajo colaborativo, desde su núcleo urbano, industrial y portuario, para sus zonas periféricas, devolver de igual manera un sitial de desarrollo a las zonas rurales, corregimientos y veredas que hoy carecen de insumos básicos para la vida diaria, y que día a día crecen por asentamientos poblacionales producto de los conflictos aún no dirimidos entre las economías ilegales del país y los pequeños territorios donde se empieza a respirar una nueva cultura de paz. Indiscutiblemente este modelo pensado desde la acción económica-productiva, sociocultural, ambiental, urbano-regional e hídrica, y por supuesto institucional, demarca el pilar de una visión departamental con un criterio de enfoque relacional sistémico que hoy permite analizar los factores evolutivos del territorio desde la perspectiva que cada una de estas dimensiones es capaz de convertir en acciones de transformación significativa y de orden local, regional y nacional.

Así construimos el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y dejamos instalado un nuevo modelo de metrópoli acorde con los rigores de las capitales del mundo moderno. Es por ello que hoy la ciudad de Barranquilla no es el único epicentro de desarrollo comercial del departamento, a pesar de que aún contribuyen con un gran aire de virtud conforme a su posición geográfica y el mejoramiento constante de su infraestructura urbanística. Es así como es importante señalar que existe un claro carácter *enclave* económico de la ciudad y su área de influencia con relación al resto del territorio departamental, el cual

deja de cumplir su rol como proveedor de materias primas, alimentos y mano de obra y empieza a generar un intercambio de generación de riquezas y desarrollo.

Un reto claro será seguir con la búsqueda de la integración urbano-regional mediante el fortalecimiento de los corredores regionales que tiene como meta unificar el Caribe y en especial el corredor del área metropolitana del Caribe, como una unidad económica territorial que impacte en el desarrollo del resto del territorio de la Costa Atlántica, con la cual se generen entonces enlaces que potencien su crecimiento económico y social.

El territorio debe planificarse integralmente, por eso es que no cabe la menor duda de que en cada uno de los esquemas mencionados del departamento es importante que se preste especial atención a los factores de cambio afines a los procesos de emprendimiento, tratados de libre comercio, la reconstrucción de un tejido empresarial fuerte, la clusterización, la formación del talento humano calificado y, por supuesto, la disminución de los índices de ocupación, sobre los índices de formalización laboral.

De igual manera apuntar al fortalecimiento de la búsqueda de una conciencia ambiental clara en el departamento, que nos permita seguir en la planificación y gestión del riego, y buscar soluciones directas a la modificación extrema del cambio climático, así como la salvaguarda de la biodiversidad y los recursos hídricos.

En la dimensión institucional no cabe duda de que es fundamental la formación y vivencia de los valores ciudadanos en la democracia, que implicará de manera directa una participación más democrática, así como una gestión pública transparente y comprometida con entregar resultados reales y verificables a la ciudadanía, y, por último y no menos importante, la construcción de escenarios de confianza en la institucionalidad, en su conjunto de organizaciones, los mecanismos de coordinación y reglas informales constituidos alrededor de objetivos de crecimiento económico, sostenibilidad ambiental y desarrollo humano del territorio.

Para finalizar, es importante hacer mención que el departamento del Atlántico necesita seguir con los modelos de fortalecimiento de los esquemas socioculturales, el ser, en su entorno propio, familiar y en sociedad, requiere del apoyo constante y redireccionamiento de sus necesidades básicas insatisfechas, el trabajar por la educación con modelos pedagógicos pertinentes para la educación básica, media y media vocacional, fortalecer el bilingüismo, así como crear políticas departamentales de salud mental que nos permita romper los paradigmas

e imaginarios colectivos que distorsionan nuestra realidad social y nos vuelva proactivos en el territorio y con sentido de beneficio socioeconómico colectivo. La pertinencia y la calidad de la educación serán un reflejo consecuente de todos nuestros flagelos, que los pobladores vivan felices anclados a sus realidades y que no tengan que salir del departamento para encontrar la felicidad, porque la felicidad la encontraron en su entorno, en su desarrollo asociativo y colaborativo, en sus dinámicas de desarrollo social.

Cecilia Arango Rojas

Secretaria de Planeación de la Gobernación
del Atlántico 2016-2019

¡Si la cosa está negra, la cosa está buena!

Hace algunos años, Ricardo Chica, un reconocido académico afrocolombiano del Caribe, en una de las miles de conversaciones que hemos tenido acerca de las comunidades negras, me dijo de forma sentenciosa: “Edwin, el mal es más poderoso que el bien, y lo peor está por venir...”. En ese momento me rehusé a creer aquella afirmación. No obstante, quince años después, resulta ser que Ricardo tenía la razón.

Cuando en 1991 se incluyó un artículo transitorio en la nueva Constitución Política de Colombia, que posteriormente se convirtió en la Ley 70 de 1993 o Ley de Negritudes, muchos afrocolombianos pensamos que todo cambiaría de inmediato; creímos que la representación política se incrementaría, que el racismo y la exclusión institucional se reducirían a cero como por arte de magia y que el Estado diseñaría medidas firmes y eficaces para disminuir el rezago que tienen las comunidades negras en todo el territorio nacional, en fin, todo eso que uno quiere creer, pero que después caemos en la cuenta de que las cosas nunca son tan sencillas y, por el contrario, más bien tienden a complicarse.

Añadir el ingrediente étnico-racial a la complejidad moderna de ser colombianos no es algo menor, no porque sea un componente nuevo, sino más bien por comenzar a ser conscientes de que siempre estuvo ahí y que las élites colombianas, desde su relato y pensamiento, han hecho todo lo posible por invisibilizar uno de los pilares más nefastos sobre el cual se erigió la estructura moderna de la sociedad colombiana.

Ideas como las de Francisco José de Caldas, quien en uno de sus escritos dice: *“Una bóveda espaciosa, un cerebro dilatado bajo de ella, una frente elevada y prominente, y un ángulo facial que se acerque a los 90º, anuncian grandes talentos, el calor de Homero y la profundidad de Newton. Por el contrario, una frente angosta y comprimida hacia atrás, un cerebro pequeño, un cráneo estrecho, y un ángulo facial agudo son los indicios más seguros de la pequeñez de las ideas y de la limitación (...) El Europeo tiene 85º y el Africano 70º. ¡Qué diferencia entre estas dos razas del género humano! Las artes, las*

ciencias, la humanidad, el imperio de la tierra es el patrimonio de la primera; la estolidez, la barbarie y la ignorancia son los dotes de la segunda" (Caldas, 1808b, p. 145). Este pensamiento común en toda Latinoamérica y el Caribe insular durante todo el período colonial, e incluso durante el siglo XIX y XX, de una u otra manera sigue vigente hasta nuestros días.

Ahora bien, la ley de negritudes trajo algunos avances, se podría pensar que los más significativos hasta la fecha son: la creación de las circunscripciones especiales en el Congreso de la República, la titulación de tierras colectivas y regulación de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, la creación del fondo de los créditos condonables para comunidades negras del Icetex, entre otras iniciativas de políticas públicas, como documentos Conpes, sentencias de las altas cortes y la Ley Antidiscriminación. Claro, no sería justo olvidar la creación de posiciones en la burocracia del gobierno nacional como son la Dirección Nacional de Comunidades Negras del Ministerio del Interior y la Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura, entre otros cuerpos colegiados compuestos por líderes de la sociedad civil.

Si se mira todo hasta ahora, pareciera que tenemos un modelo de caso de éxito indiscutible; pero no, hay que adentrarse en los detalles para ver cómo se complica todo en un sistema social, económico y político que desde su diseño está basado en la exclusión y que de forma, casi mágica, encuentra la manera de persistir en su esencia a pesar de las iniciativas inclusivas que se creen.

Circunscripciones especiales de comunidades negras en el Congreso de la República: Estas circunscripciones han sido controversiales desde el mismo momento de su creación. La primera pregunta fue: ¿por qué tienen que darles a los indígenas y a los negros unas curules especiales, solo por ser indígenas y negros? La inconformidad fue tan grande que, después del primer período de la creación y elección de la circunscripción especial de comunidades negras, fue derogada por el cumplimiento de una acción de tutela por atentar contra el derecho a la igualdad y fue así como durante un periodo no se tuvo representación en el Congreso.

Pero no contentos con esto, siendo las comunidades negras una población más numerosa que la población indígena, a esta se le otorgó una curul en el Senado y dos en la Cámara de Representantes para un total de tres escaños; mientras que a la población afro solo se le adjudicarían dos en la Cámara de Representantes con circunscripción territorial nacional, lo cual en términos de representación proporcional es un evidente despropósito.

Adicionalmente, mientras que el sistema electoral en Colombia cambió a ser un sistema multipartidista con proporcionalidades de representación según el sistema D'Hont, dándoles suma importancia a las bancadas de los partidos; las circunscripciones especiales de comunidades negras se quedaron en el sistema de elección por mayorías simples donde las organizaciones de base y concejos comunitarios de comunidades negras inscritos ante el Ministerio del Interior de la República —hay más de mil organizaciones inscritas— podrían presentar un listado hasta de tres candidatos por organización y las dos listas y candidatos con mayor número de votos serían elegidos representantes a la Cámara y sus respectivas organizaciones automáticamente se convertirían en partidos políticos con capacidad de dar avales a nivel nacional para cualquier cargo de elección popular.

Esto trajo serios problemas en la representación afro; por un lado, los representantes afros de las circunscripciones especiales pertenecen a partidos con un solo escaño, lo que dificulta la presentación de cualquier iniciativa legislativa o de control político ya que lo imperante son las iniciativas presentadas por bancadas; y, por otro lado, la perversa e ilegítima comercialización —compra y venta— de avales, tanto de las organizaciones de base a candidatos que no son miembros de la comunidad afro, como de los partidos afros con credencial a personas de dudosa procedencia y/o reputación. Como resultado, esto ha llevado a los representantes de las comunidades afro en el Congreso, desde su creación hasta ahora, a no pasar de forma exitosa ningún proyecto de ley o iniciativa de control político en favor de las comunidades que representan.

Titulación de tierras colectivas y regulación de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras: según el Ministerio del Interior, hasta 2018 el 4,2 % del territorio nacional —aproximadamente 5.548.000 hectáreas— habían sido tituladas colectivamente a los concejos comunitarios de comunidades negras de todo el país, la mayor parte de ellas en la región pacífica y en muy poca proporción en el Caribe colombiano. Estos territorios por definición son inalienables, imprescriptibles e inembargables y su forma de gobierno es autónoma a través de la elección autodeterminada de un Consejo Comunitario, el cual tiene la responsabilidad de velar por el desarrollo integral y sostenible de su territorio, dichos Consejos Comunitarios aún necesitan ser fortalecidos institucionalmente y en muchos otros aspectos.

Ahora bien, en un país como Colombia donde desde sus inicios la tierra ha sido una causa repetida de conflictos, sumada a otras problemáticas como el conflicto armado interno, el narcotráfico, la minería y la tala ilegal de bosques,

entre otros, le añaden capas de complejidad a zonas geográficas con poca conectividad, baja presencia del Estado y condiciones de pobreza indiscutibles.

Estas realidades desencadenan, por un lado, limitaciones para el uso comercial o explotación de los territorios colectivos debido a su naturaleza inalienable, imprescriptible e inembargable, siendo así no sirven como garantía dentro del sistema financiero; por otro lado, las comunidades son víctimas de atropellos de derechos humanos —asesinatos selectivos de líderes, explotación ilegal de recursos naturales en sus territorios, uso de los mismos como rutas de narcotráfico, etc.— y, finalmente, todo lo anteriormente descrito unido a liderazgos poco éticos y moralmente reprochables desde dentro de la misma comunidad afro, que ejercen una influencia negativa, manipulando los intereses colectivos para el beneficio propio, muchas veces saboteando iniciativas o proyectos públicos y/o privados que afectan sus territorios, a través de mecanismos constitucionales como es la consulta previa, libre e informada.

Cabe mencionar que el mecanismo de la consulta previa amparada en el convenio 169 de OIT que les da a los pueblos indígenas y tribales —en los que se incluyen las comunidades negras y sus territorios— la posibilidad de participar activamente en cualquier proyecto que afecte su territorio o cultura no ha sido profundamente regulada por el Estado colombiano, dejando así un vacío jurídico conveniente para aquellos que ostentan el poder político y económico. Adicionalmente y por último, existe una resistencia institucional de los gobiernos locales (gobernaciones y alcaldías) en reconocer la autodeterminación y soberanía de los consejos comunitarios de comunidades negras, excluyéndolos de sus planes de desarrollo con un enfoque diferencial.

En cuanto al fondo de los créditos condonables para comunidades negras manejado por el Icetex, los diferentes documentos Conpes, sentencias de las altas cortes y la Ley Antidiscriminación, entre otros, se pueden notar manejos deficientes con brechas profundas en su implementación.

El fondo de créditos no ha aumentado su presupuesto y cobertura desde hace más de quince años; la creación de programas como Ser Pilo Paga ha causado grandes problemas de adaptabilidad de los jóvenes beneficiarios en entornos ajenos a sus condiciones de vida, haciendo que sean víctimas de matoneo, lo que deriva muchas veces en deserción y, en otros casos, en traumas psicológicos irreversibles.

Bajo la premisa del absurdo “un Conpes no se le niega a nadie”, el DNP ha suscrito varios de ellos para favorecer a las comunidades afros: el 3169 de 2002;

el 3310 de 2004 y, por último y más completo, el 3660 de 2010, que es una de las acciones afirmativas mejor redactadas para el beneficio de estas comunidades en Colombia que no sirve para nada, ya que el mismo DNP nunca le otorgó viabilidad financiera para su ejecución. Y así mismo pasa con las sentencias de las altas cortes y la Ley 1482 de 2011, también llamada Ley Antidiscriminación, la cual tipifica el racismo y otras formas de discriminación como un delito en Colombia. Esta ley tiene muy poca efectividad ya que la Fiscalía no la conoce en profundidad y la gran mayoría de casos denunciados de discriminación racial terminan siendo tipificados como casos de calumnia e injuria lo que acaba invisibilizando el problema raíz.

A manera de conclusión y recomendación, se podría decir que el Estado es el principal responsable de brindar condiciones favorables e ideales para promover la inclusión, amparado principalmente en sus principios constitucionales y otros instrumentos jurídicos existentes. Es un asunto de voluntad humana, institucional y política.

En cuanto a la representación política, considero que las circunscripciones especiales para comunidades negras deben estar presentes en todas las corporaciones nacionales y territoriales de manera proporcional —Senado, Cámara de Representantes, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales— en los territorios donde haya una población afro significativa.

Dicha participación debería darse a través de espacios dados en los partidos existentes o nuevos, creados bajo parámetros especiales de acuerdo al sistema político y electoral vigente. Cabe anotar que una cosa es la creación de los espacios de representación y otra cosa es la calidad y efectividad de la misma.

En otras palabras, se pueden crear los espacios, pero no necesariamente serán ocupados por los mejores, ni usados para los propósitos que fueron creados. Otro punto muy importante para tener en cuenta es que la identidad étnico-racial y la identidad política no siempre confluyen; sin embargo, de forma muy equivocada se cree o se espera que toda la comunidad afrocolombiana sea monolítica en este sentido.

La comunidad afro y su liderazgo es tan políticamente heterogénea como el resto de la población, ¿o acaso se espera que los expresidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón estén políticamente unidos por ser blancos-mestizos? La política está mediada por intereses y las diferentes comunidades afros tienen sus intereses en común, pero también tienen intereses particulares.

Todo lo demás que pase entre la institucionalidad, el Estado y la sociedad civil para favorecer el desarrollo de las comunidades negras hará parte del ejercicio responsable del poder, la capacidad de negociación de los diferentes intereses y la voluntad de ejecutar planes, proyectos e iniciativas que incentiven de forma real y efectiva la diversidad y la inclusión de grupos sociales que históricamente han sido marginados. Luego, a diferencia de lo que decía Ricardo, creo que si la cosa se pone negra, la cosa se pone buena y lo mejor aún está por venir. Cada vez somos más.

Edwin Salcedo Vásquez

Director ejecutivo de la Corporación
Pilas Colombia

Capítulo 2

Una mirada desde el enfoque poblacional

Los primeros 45 Territorios Amigos de la Niñez

El 32 % de la población colombiana son niños, niñas y adolescentes. El país ha acogido el respeto por ellos como un principio de interés superior. En los últimos años, Colombia ha hecho grandes progresos en algunos indicadores sociales como la disminución del embarazo adolescente (la proporción de bebés de madres entre 10 y 19 años cayó tres puntos porcentuales entre 2010 y 2017), del trabajo infantil (pasó de 10,2 % a 5,9 % entre 2012 y 2018) y el número de homicidios (disminución en cerca del 35 % entre 2010 y 2016).

A pesar de ello, persisten grandes retos para que prevalezcan los derechos de los niños en las políticas públicas. Las últimas cifras de la Encuesta de Violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes (EVCNNA), realizada por el Centro para la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos (CDC), con los más altos estándares internacionales, son alarmantes. El ejercicio reveló que el 15 % de nuestras niñas ha sufrido violencia sexual y el 27 % ha sufrido algún tipo de violencia física. En el caso de los niños, el 8 % ha sufrido violencia sexual y el 37 % violencia física.

La violencia contra los niños tiene repercusiones de corto, mediano y largo plazo tanto en la salud como en las capacidades socioemocionales y habilidades de los niños. Estas confluyen en factores de transmisión intergeneracional de pobreza por la presencia de estrés tóxico y experiencias adversas en la infancia relacionadas (ACE, por sus siglas en inglés) y sus efectos a lo largo de la vida.

En otras variables el panorama tampoco es alentador. La tasa de soledad entre menores de 18 años superó el 12,3 % en 2018; el porcentaje de niños y adolescentes por fuera del sistema escolar llegó al 14 % en 2017, y la prevalencia de uso de drogas ilícitas tanto en adultos como en menores de edad sigue siendo alta: 12,2 % en adultos para el año 2013 y 16,7 % en población escolar del año 2016,

respectivamente. Las denuncias por maltrato y abuso sexual también se han visto correlacionadas con el comportamiento de indicadores como el hacinamiento en los hogares (21,4 % en 2018), y los índices de pobreza multidimensional (26 % de los hogares con menores de edad son pobres multidimensionalmente).

Para hacerle frente a esta situación, los gobernantes necesitan abordar la problemática de la violencia contra los niños mediante un abordaje integral que, entre otros, promueva entornos protectores y seguros para los niños, desarrolle sus capacidades, provea apoyo y herramientas a padres y cuidadores, y fortalezca el marco institucional para prestar servicios de respuesta oportuna y eficientes. Muchas de estas estrategias están plasmadas en el denominado marco INSPIRE que promueve el Global Partnership to End Violence Against Children.

En este orden de ideas, el gobierno del presidente Iván Duque lanzó la gran Alianza contra la Violencia hacia Niñas, Niños y Adolescentes, que busca adoptar el marco INSPIRE a partir de una política pública y una gran movilización social.

La gran Alianza promoverá cuatro estrategias: (i) entornos protectores; (ii) aptitudes para la vida; (iii) marco legal; y (iv) atención oportuna e integral. Estas, a su vez, serán reforzadas entre sí y sustentadas sobre tres estrategias transversales como datos y evidencia, arquitectura institucional y movilización social.

Este marco de referencia es uno de los que tendrán disponibles los gobernantes que quieran convertirse en un **Territorio Amigo de la Niñez**, una iniciativa de Unicef y del ICBF, inspirada en la iniciativa global “Ciudades Amigas de los Niños” (CFCI, por sus siglas en inglés). Colombia se suma a los 40 países que implementan el programa que desde 1996 ha beneficiado a 30 millones de niños en el mundo.

El objetivo de esta estrategia nacional, Territorio Amigo de la Niñez, es apoyar a los gobernantes locales en el diseño y la implementación de modelos de gestión territorial que integren la protección de la niñez en los distintos procesos de planeación, implementación y rendición de cuentas, y promuevan la participación de los niños, niñas y adolescentes. Para ello, se brindará acompañamiento y asistencia técnica especializada, incentivos y gestión del conocimiento; para fortalecer sus capacidades administrativas, técnicas y financieras para realizar un proceso de mejoramiento continuo en la protección integral de la niñez.

La estrategia Territorio Amigo de la Niñez acompañará a los gobiernos locales en su proceso de fortalecimiento con énfasis en tres dimensiones: (i) derechos

de la primera infancia, infancia y adolescencia; (ii) gobernanza para la gestión de políticas de niñez y adolescencia; y (iii) desarrollo sostenible.

En su versión 2019, Territorios Amigos de la Niñez convocó 45 entidades territoriales (16 gobernaciones y 29 alcaldías) y en noviembre de 2019 dará un amplio reconocimiento a quienes avancen en algunas de las tres dimensiones mencionadas. El reconocimiento será a partir de un comité evaluador liderado por Colombia Líder, garantizando la transparencia y rigurosidad que caracteriza esta organización.

El próximo año, el énfasis estará en acompañar a los nuevos mandatarios en la formulación de sus planes de desarrollo territorial, así como en su implementación y seguimiento. En el objetivo nacional de erradicar la violencia contra los niños, los gobiernos locales jugarán un rol fundamental en la implementación de la política pública que formulará el gobierno nacional. Por las implicaciones que tiene sobre el desarrollo integral de los niños, resulta crítico que en los esfuerzos de fortalecimiento de los modelos de gestión territorial en pro de la niñez se priorice este objetivo superior. La alineación de metas entre el gobierno nacional y los gobiernos locales es fundamental, pues de ella depende la posibilidad de concurrencia, sinergia y eficiencia. Solo así ganan ellos. Si gana la niñez, ganamos todos.

Tabla 1. Algunas orientaciones para fortalecer la gobernanza Territorial para la protección integral de la niñez y la adolescencia

Marco normativo adecuado	El territorio cuenta con un marco normativo y de políticas públicas basado en los derechos de la niñez, y construido con la participación de niños, niñas y adolescentes.
Comprensión y sensibilización del enfoque de derechos	La comunidad local, los sectores políticos, los funcionarios municipales y los niños, niñas y adolescentes tienen amplio conocimiento y comprensión de los derechos de la niñez y la adolescencia
Gestión integral para la garantía de derechos	El territorio cuenta con un plan de desarrollo territorial, y planes de acción para la implementación del marco de políticas de la niñez y la adolescencia para gestionar integral y sistemáticamente la garantía de sus derechos. El territorio invierte y ejecuta planes, programas y proyectos que incorporan las prioridades de la niñez, y cuenta con recursos suficientes y disponibles para su atención, especialmente de la niñez con más riesgos de pobreza y exclusión por condiciones étnicas, de género, discapacidad, ruralidad, migración, entre otros. El territorio integra planes de acción y seguimiento a emergencias (incluida la migración) e incorporado en el ciclo de la gestión pública un sistema de monitoreo y evaluación de la garantía de los derechos de la niñez, con la participación de todos los niños, niñas y adolescentes.

Rendición pública de cuentas sistemática y participativa	El territorio rinde cuentas de manera pública y sistemática sobre la garantía de los derechos de los niños, las niñas, y lo hace de manera adecuada para ellos y ellas. Las observaciones y propuestas de los niños, niñas y adolescentes son tenidas en cuenta para implementar planes de mejoramiento o ajustes por parte del territorio.
Participación de la niñez y la adolescencia en las instancias y decisiones públicas	El territorio escucha y tiene en cuenta las ideas y opiniones de niñas, niños y adolescentes frente a los temas que les afectan y les interesan a ellas y ellos. La Mesa de Participación de Niñas, Niños y Adolescentes se encuentra articulada con el Consejo Territorial de Participación (Ley 1757/2015). Existen espacios y mecanismos ampliamente difundidos y conocidos por todos los habitantes que facilitan la interacción de las niñas, niños y adolescentes en todos los ámbitos (familia, salud, escuela, comunidad, instituciones). Las niñas, niños y adolescentes participan en el desarrollo de proyectos de la administración territorial, en sus fases de planeación, ejecución, evaluación y seguimiento.
Inversión y gasto público de calidad	El territorio asigna recursos suficientes para financiar los proyectos y las actividades requeridas para la garantía de los derechos de la niñez y la juventud. El territorio asigna recursos en una proporción mayor que la del promedio de crecimiento del presupuesto de inversión. El territorio establece alianzas público-privadas y con la cooperación para fortalecer la implementación de las políticas públicas de niñez.
Información apta para toma de decisiones y el monitoreo de derechos	El territorio gestiona y administra información actualizada y estadísticas oficiales sobre la niñez y la adolescencia. Todos los procesos de toma de decisiones de política y planeación territorial ligados al cumplimiento de derechos de la niñez cuentan con el soporte de evidencia y estadísticas oficiales actualizadas. El sistema de información de estadísticas locales y nacionales sobre niñez y adolescencia es gestionado de manera autónoma y se constituye en una herramienta permanente de monitoreo y seguimiento.
Arquitectura institucional sólida y estratégica	El territorio cuenta con una estructura institucional sólida, y existen instancias de coordinación que funcionan adecuadamente. Es respaldada por el más alto nivel político de todas las secretarías y entidades territoriales, y cuenta con los recursos y el perfil necesario para asegurar su efectividad.
Corresponsabilidad empresarial con la niñez	El territorio cuenta con mecanismos efectivos para prevenir y gestionar los riesgos de impactos de las empresas en niñez en su zona de influencia. El territorio gestiona alianzas efectivas con el sector privado para articular los programas privados de responsabilidad social con las políticas públicas para la niñez y la adolescencia.

Juliana Pungiluppi Leyva

Directora del Instituto Colombiano
de Bienestar Familia (ICBF)

Aida Oliver

Representante del Fondo de las Naciones
Unidas para la Infancia (Unicef) en Colombia

Colombia sí puede darles la talla a los niños

Gen Cero: con este nombre designamos una causa por la vida, la salud y el progreso. Significa Generación con Cero desnutriciones crónicas en niños menores de cinco años para el año 2030 en Colombia. Es una causa liderada por la Fundación Éxito que busca sumar esfuerzos con distintos actores y sectores de la sociedad para la superación de este flagelo. Por supuesto, las autoridades departamentales y municipales son protagonistas de esta posibilidad de cambio.

La desnutrición crónica (DNC) o retraso en talla³ es una condición que afecta a los niños en sus primeros cinco años y se manifiesta físicamente con retraso en el crecimiento, es decir, en una baja estatura con respecto a la edad. Lo más crítico es que afecta su salud, su desarrollo cognitivo y emocional.

Tiene un origen multicausal, pues resulta de la ingesta insuficiente de alimentos en cantidad y calidad durante un tiempo prolongado, pero también influyen la inseguridad alimentaria, la carencia de agua potable, de saneamiento básico, el bajo acceso al servicio de salud, e incluso el bajo nivel educativo de la madre.

Los efectos en los individuos y en la sociedad son de gran magnitud. En los individuos, la evidencia muestra que una persona que presentó DNC en los primeros dos años de vida acumula en promedio 8,8 años de escolaridad, es decir, 6 años menos que quien tuvo una talla adecuada para la edad. Así mismo, tiene un coeficiente 14,6 puntos menor comparado con quienes fueron muy altos y gana en promedio 54 % menos salario que quienes tuvieron una talla superior a la esperada para la edad (Lessa Horta, 2017).

En el caso de las sociedades, tiene el poder de frenar el desarrollo económico de las sociedades, pues de manera agregada, las características de las personas terminan siendo el potencial para generar o no valor económico y social. El

³ Según clasificación del indicador “talla/edad”, en la Resolución 2465 de 2016.

crecimiento económico por sí solo no mejora proporcionalmente la DNC, pues para disminuirla se requiere impactar indicadores de desigualdad como el acceso y la calidad de las atenciones en salud, nutrición, cuidado y crianza en la niñez (Torero, Máximo, 2018).

Se calcula que el costo económico de la desnutrición crónica es de 2,8 a 3,5 billones de dólares y del 4,5 % del PIB a nivel mundial, representado en costos de atención en salud y mortalidad temprana, y no amamantar está asociado con una pérdida del PIB mundial de 0,49 % equivalente a 302 billones de dólares/año (Rollins, Bhandari Et. Al. 2016).

Por el contrario, prevenir la DNC y fomentar factores protectores como la lactancia materna tienen ventajas a corto y largo plazo en la salud de los niños, las mujeres y las comunidades, así como en el capital social, la economía y el medioambiente.

De acuerdo con el Banco Mundial, el retorno social de la inversión en nutrición es significativamente alto: por cada dólar invertido en la disminución de la DNC hay un retorno de 11 dólares; de 12 cuando se invierte en superar la anemia en mujeres en edad reproductiva; de 35 cuando se invierte en lactancia materna exclusiva y de 4 cuando se invierte en superar la desnutrición aguda (Shekar *et al.*). En Colombia, la DNC presenta una prevalencia de 10,8 % (ENSIN, 2015), que quiere decir que aproximadamente 560.000 niños y niñas en el país padecen esta enfermedad silenciosa. Por su parte, la desnutrición aguda llega al 1,6 % a nivel nacional.

Aspectos que determinan la DNC como la anemia, el bajo peso al nacer, el bajo peso en las gestantes, la escasa lactancia materna y la inseguridad alimentaria son críticos en Colombia. La anemia ha representado desde hace algunos años un problema de salud pública en niños de cero a cuatro años (15,9 %), adolescentes, mujeres en edad fértil (52,5 %) y mujeres gestantes (57,3 %) (ENSIN, 2010). El Dane (2017) advierte que el bajo peso al nacer viene aumentando levemente, pasando en 2014 de 8,75 % a 9,1 % en 2017, un porcentaje muy alto por el riesgo de muerte que reviste para el recién nacido. La práctica de la lactancia materna exclusiva en menores de 6 meses ha disminuido en los últimos años. Su prevalencia ha pasado del 42,8 % en 2010 al 36,1 % en 2015 (ENSIN 2010 y 2015 respectivamente). La inseguridad alimentaria, cuna de las causas más profundas de las deficiencias nutricionales, en Colombia es un fenómeno crítico: más del 54,2 % de la población la padece con porcentajes significativamente altos entre la población afrodescendiente (68,9 %), indígena (77 %) y en los hogares con jefatura femenina (57,6 %). Visto por regiones, el Caribe es la que presenta la peor situación (65 %),

y visto por quintiles de riqueza, el más bajo llega al 71,2 % con una diferencia de 38,2 puntos porcentuales frente al más alto.

Estudios como la “Evaluación Gen Cero: una intervención integral en la zona rural colombiana”⁴ demuestran cómo al acompañar a las familias con un programa cualificado de estimulación temprana, promoción de lactancia materna y complementación alimentaria se disminuye el riesgo de desnutrición crónica en 5,8 %, riesgo que en Colombia es de 32,6 % según la ENSIN 2010. Por su parte, la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA 2010-2016)⁵ evidenció que el 36 % de los niños registrados en la muestra del año 2010 que presentaban riesgo o sufrían desnutrición crónica, se había recuperado en la medición del 2016, en especial aquellos que se encontraban en sus primeros 1.000 días en el momento de la toma inicial de la muestra.

Un estudio de Hossain *et al.* (2017) sobre 19 países que lograron reducir considerablemente tasas de DNC resalta que desde la gestión, las acciones más efectivas fueron la combinación de compromiso político, coordinación intersectorial, participación ciudadana y prestación de servicios basados en comunidad y metas más ambiciosas en cobertura y cumplimiento. En lo relativo a la intervención, las más implementadas fueron educación y consejería nutricional, seguimiento y promoción al crecimiento infantil, vacunación, agua, saneamiento e higiene y vinculación a seguridad social (Estupiñán Corredor, 2018)

En Colombia, algunos municipios han logrado reducir la desnutrición crónica o atacar sus determinantes sociales de manera ejemplar. Su voluntad política, la apertura al trabajo intersectorial, la disposición estratégica de sus acciones y su inversión han dado resultados que hoy nos permiten afirmar que las alcaldías pueden marcar un cambio en su territorio con los recursos que tienen.

En Paipa (Boyacá), la alcaldía municipal logró reducir la desnutrición crónica de 15 % a 10 % entre 2015 y 2017 enlazando acciones que atacaron las causas de este mal silencioso, por ejemplo: brindaron seguimiento familiar por parte de profesionales de la salud a través de visitas domiciliarias; complementaron la alimentación de las madres gestantes, lactantes, los niños y sus familias mediante alianzas público-privadas; crearon la escuela familiar de neurodesarrollo en el

4 Disponible en: Universidad de los Andes, Institute for Fiscal Studies, Fundación Éxito (2016). “Evaluación de impacto de la implementación de un currículo de estimulación con capacitación y acompañamiento de madres comunitarias y mejoramiento nutricional en hogares comunitarios FAMI”. Medellín: Taller de Edición.

5 Disponible en: Moya, A., Santos, R. & Morales, F. (2017). Universidad de los Andes-Fundación Éxito. “Capítulo de infancia Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes: Dinámicas de desarrollo infantil en Colombia 2010-2016”. ELCA.

hospital local, implementaron estrategias para mejorar el cuidado y la crianza, y detectaron a tiempo enfermedades prevalentes de la infancia. Paralelamente, mejoraron la cobertura de agua potable y alcantarillado en un 16 % y la recolección de basuras en un 32 %, lo que sin duda contribuyó al estado de salud de sus pobladores.

La combinación entre la cercanía y la información fue una clave de éxito: a través del programa Padrinos y Manitos identificaron las necesidades de la comunidad y extendieron servicios sociales. Un sistema de monitoreo permanente entregó información oportuna y permitió dar solución a los problemas identificados a tiempo.

En Monterrey (Casanare) no hay obstáculos para que la salud llegue hasta cualquier rincón del territorio. Reducir las barreras de acceso en la zona rural y rural dispersa fue uno de los grandes logros obtenidos por la alcaldía, que dejó como resultados cero mortalidad materna y perinatal en el sector rural, cero partos domiciliarios, disminución de 5,8 % a 0,9 % en la prevalencia de desnutrición aguda en menores de 5 años entre 2013 y 2017, así como atención primaria en salud en el sector rural del municipio.

A través del establecimiento de las Zonas de Orientación Comunitaria AIEPI - IAMI lograron que las madres gestantes y los niños menores de dos años contaran con servicios de salud y el acompañamiento de profesionales capacitados. Dispusieron transportes para que las mujeres gestantes asistieran a sus controles prenatales, realizaron visitas domiciliarias para promover prácticas saludables, brindaron asesoría en lactancia materna y alimentación complementaria y realizaron brigadas de salud con un equipo interdisciplinario.

En Pacho (Cundinamarca), a través del Plan Cigüeña de la estrategia de Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI), la E.S.E. Hospital San Rafael de Pacho logró que la mediana de lactancia materna en el municipio llegara a 5,5 meses cuando en Colombia es de 1,8 meses. Para ello brindó atención oportuna y efectiva a las mujeres gestantes y a los recién nacidos, independientemente de su ubicación geográfica o de su asegurador. Identificó a las poblaciones con alta vulnerabilidad en salud, especialmente las de las zonas rurales y evitó complicaciones durante la gestación y después del nacimiento. En Pacho, las madres acuden cada día más a los programas de salud materno-infantil, al parto institucionalizado, al control posnatal, a la vacunación y a la valoración pediátrica de su recién nacido.

Los aprendizajes que nos dejan Paipa, Pacho, Monterrey y Manizales, así como nuestra propia experiencia y las de otras latitudes, nos permiten recomendar a las administraciones municipales acciones que, conjugadas de acuerdo con las necesidades locales, tienen resultados muy importantes en un tiempo relativamente corto, y efectos en el corto, mediano y largo plazo. En esa línea, se plantean a continuación recomendaciones sobre aspectos de gestión y de intervención que pueden marcar un cambio en el desarrollo territorial.

Desde la gestión territorial, el compromiso político y la visión estratégica de un mandatario son las semillas de un cambio. Una persona líder que motive la articulación sectorial, plantee programas probados, metas retadoras y disponga presupuestos para superar los factores que propician la malnutrición cambiará en pocos años la realidad de un territorio. La **articulación intersectorial** es clave, ya que al ser la DNC un fenómeno multicausal convoca a diversos sectores, tanto de la administración local como de orden nacional con presencia en el territorio. La superación de la DNC requiere abordar asuntos de tipo estructural y de capacidad de gestión como la calidad y cobertura de los servicios de salud, nutrición, abastecimiento de agua, saneamiento y educación, las vías de acceso, así como cadenas de producción, abastecimiento y acceso de alimentos. El reconocimiento de la responsabilidad compartida es una oportunidad para lograr resultados mayores y más sostenibles.

La información, especialmente sobre la nutrición y la salud de la primera infancia, es fundamental para implementar acciones efectivas que conduzcan a la erradicación de la DNC. Conocer la magnitud del problema, su localización y los factores que más inciden permitirá enfocar los esfuerzos programáticos de los gobiernos locales. Para ello es necesario cualificar las fuentes de información y hacer seguimiento permanente a indicadores como las prevalencias de embarazo adolescente, gestantes con bajo peso, bajo peso al nacer, retraso en talla (desnutrición crónica) en niños menores de 5 años, desnutrición aguda en niños menores de 5 años, anemia en niños menores de 5 años, lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses, Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) en menores de 5 años e Infección Respiratoria Aguda (IRA) en menores de 5 años.

Desde la intervención, concentrar la atención en los 1.000 primeros días, es decir, la gestación, y en los dos primeros años del bebé es crucial. Este es el periodo más crítico del desarrollo del ser humano, y también el que más oportunidades representa para la prevención y la recuperación de un estado de riesgo o DNC. En este momento de la vida la lactancia materna es la primera vacuna contra la desnutrición. Fomentar la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses y la adecuada alimentación complementaria hasta al menos los 2

años es la primera apuesta por la salud, la nutrición y el desarrollo socioemocional de los niños. Brindar información y apoyo a las mujeres y a las familias por parte del personal de salud prevendrá enfermedades en las madres y generará a los pequeños mejores condiciones de salud así como posibilidades de desarrollo socioemocional y cognitivo. Ello no es suficiente, los programas de nutrición integral o complementación alimentaria estandarizados que se integran con estrategias en educación y salud, son un factor de protección que mitiga los riesgos nutricionales a los que se ve expuesta la población infantil más vulnerable.

Sin saneamiento básico y agua segura los demás esfuerzos caerán en tierra árida, pues serán foco de enfermedades que dificultarán el progreso de los niños y sus familias. Es una inversión que redundará en la salud de la comunidad y en el ahorro en gastos de atención derivados de enfermedades diarreicas y respiratorias. Por otra parte, el aseguramiento de la población al sistema de salud, así como los servicios de promoción, prevención y atención son fundamentales en esta tarea. Se debe poner especial atención en las mujeres gestantes y en los niños y niñas en primera infancia facilitando el acceso a controles prenatales, la valoración integral para los niños y niñas y la vacunación. Igualmente, llevar las intervenciones a quienes habitan la zona rural y rural dispersa con un enfoque sensible a la diversidad cultural. No se debe escatimar en la suficiencia y cualificación de los equipos humanos, la infraestructura y dotación que garantice la calidad de la atención.

Finalmente, la seguridad alimentaria es una medida de protección al desarrollo integral de los niños y niñas, sus familias y la comunidad, por lo cual es fundamental que los municipios fomenten directamente o en articulación con programas nacionales la producción de alimentos para autoconsumo, la suficiencia y el acceso a alimentos por parte de las comunidades. En el caso de las poblaciones indígenas, la soberanía alimentaria cobra un valor primordial en tanto garantiza la supervivencia física y cultural de las comunidades que son las más afectadas por este flagelo.

Desde la Fundación Éxito invitamos a todas las autoridades a tener en cuenta estas sencillas recomendaciones que están al alcance de todos los municipios de Colombia. Sabemos que con voluntad política y visión estratégica, podrán darles la talla a los niños.

Paula Escobar Gutiérrez
Directora ejecutiva de la Fundación Éxito

Referencias

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). Dane. Obtenido de <https://bit.ly/2B2wbID>
- Estupiñán Corredor, Z. C. (2018). Consultoría para la estructuración de acción de un proceso de transferencia de conocimiento de experiencias exitosas en salud y nutrición materno infantil en el marco del proyecto Gen Cero por una niñez saludable. Save the Children & Fundación Éxito.
- Fundación Éxito. (2018). Desnutrición crónica como problema de salud pública y desarrollo económico: Cursos de acción para su erradicación. Envigado. Recuperado el 21 de febrero de 2019.
- Fundación Éxito. (2018). Informe Nutricional. Cómo están nuestros niños.
- Hossain, M., Choudhury, N., Mondal, P. J., Walson, J., & Ahmed, T. (3 de mayo de 2017). Evidence-based approaches to childhood stunting in low and middle income countries: a systematic review. Archives of Disease in Childhood (102), 903-909. doi:<http://dx.doi.org/10.1136/archdischild-2016-311050>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de la Protección Social. (s.f.). Encuesta Nacional de Salud en Colombia 2010. Obtenido de <https://bit.ly/2DGOAh5>
- Rollins, N., Bhandari, N., Hajeebhoy, N., Horton, S., Lutter, C., Martines, J., . . . Victora, C. (2016). The Lancet Breastfeeding Series Group. The Lancet (2), 491-504.
- Shekar, M., Kakietek, J., Walters, D., & Dayton, J. (2017). Un marco de inversión en la nutrición. Banco Mundial, Washington, D. C. Obtenido de <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/13361/pdf/211010ovsp.pdf>
- Torero, M. (2018). Inversión en nutrición infantil: crecen los niños y crecen las naciones. 15.º Premio por la Nutrición Infantil . Bogotá. Recuperado el 21 de febrero de 2019.

Si nosotros somos el corazón del mundo, nuestras niñas y niños son el alma de este territorio

La hoja de ruta

Cuando asumimos la responsabilidad de gobernar el territorio nariñense desde el 1.º de enero de 2016 abrazamos el reto inmenso de trabajar colectivamente por toda la población de nuestro sur. Al plantear que Nariño es el corazón del mundo, pusimos como horizonte una visión de región asentada en la biodiversidad, en la riqueza inmensa de su gente, en las múltiples opciones y oportunidades de ser territorio andino, pacífico y amazónico.

Siempre fuimos conscientes de los inmensos retos que Nariño ha tenido y aún sigue enfrentando en materia de sus dificultades históricas, que han terminado por vulnerar los derechos de los más frágiles en la sociedad. Sin embargo, nuestra bandera siempre estuvo sostenida por los valores de la colectividad, la solidaridad, la confianza y la participación concertada.

Desde esas convicciones que ya habíamos materializado en la construcción de nuestro programa de gobierno y que se consolidaron con el voto positivo de más de 320.000 ciudadanos y ciudadanas nariñenses, avanzamos en la construcción de nuestra hoja de ruta, la carta de navegación que se constituiría en el Plan de Desarrollo “Nariño, corazón del mundo”.

Este plan participativo de desarrollo llegó a los 64 municipios del departamento, agrupados en 26 encuentros subregionales. También participaron todas las comunidades presentes en el territorio, en seis encuentros poblacionales y se escuchó la voz de diversos actores estratégicos en 30 encuentros temáticos, además de abrir canales para la participación de niños, niñas y adolescentes, proceso metodológico que se diseñó desde el reconocimiento de presente que tienen nuestra infancia y nuestra juventud como actores en los que recae la responsabilidad de ser la Nueva Ciudadanía para forjar nuevos caminos democráticos en Nariño, en particular, y en Colombia, en general.

Al final del proceso, 31.700 personas adultas y 5.137 niños, niñas y adolescentes participaron de manera presencial en la construcción del plan, superando la meta de participación y rompiendo todas las expectativas trazadas, pues también cerca de 11.000 personas participaron de manera virtual.

Los aspectos diferenciales de este plan se sustentan en lo que hemos denominado “Ideas de un nuevo gobierno”, que se forjan desde los pilares de gobierno abierto, innovación social y economía colaborativa, sellos que establecieron la particularidad de una administración que además de cumplir con sus deberes constitucionales de ley, presentó de manera tangible las condiciones que deben cumplir los gobiernos que estén dispuestos a romper los esquemas tradicionales de la gestión pública. Se forjaron así los lineamientos sustanciales del que sería reconocido, más adelante, como el primer gobierno abierto de Colombia y uno de los referentes nacionales e internacionales más importantes en materia de innovación social.

Sumados a estos tres pilares, este plan de desarrollo dejó en claro el compromiso social de esta administración con el desarrollo humano sostenible, el crecimiento verde, y un enfoque diferencial y de género asumido con responsabilidad y convencimiento.

En todo este proceso siempre tuvimos la claridad de establecer un contacto directo con nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Llegar a cada rincón de Nariño significó entrar en comunicación directa con la mirada de nuestra infancia y nuestra juventud, siempre demandantes, pero también, siempre esperanzadas y llenas de sueños compartidos que pudieron ser plasmados en nuestro plan participativo de desarrollo, el cual fue premiado por el Departamento Nacional de Planeación como el mejor en su categoría.

Mandamos obedeciendo

Con la implementación de más de 14 herramientas anticorrupción, con la toma de decisiones firmes para hacer del gobierno de Nariño el primer gobierno Abierto de Colombia, con la puesta en marcha de acciones administrativas coherentes con nuestra visión como la creación de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la creación de la Secretaría de las TIC y gobierno Abierto, la conformación de nuestra Dirección de Turismo, entre otros hechos de relevancia, dimos los primeros pasos para que esa hoja de ruta construida de manera participativa tuviera la vitalidad que ameritaba el esfuerzo de haber llegado a todo Nariño para escuchar las voces ciudadanas.

Con el surgimiento de la estrategia “GANÁ Municipales” apelamos a la necesidad de gobernar de la mano de la ciudadanía. En diálogo constante con los principios del Desarrollo Humano Sostenible entendimos que los presupuestos participativos que han caracterizado de manera histórica la movilización ciudadana en Nariño podían avanzar en términos metodológicos y de planeación. Fue así como abrimos el compás de la participación ciudadana para que fuera la ciudadanía nariñense, en cada una de las subregiones, en 58 municipios del departamento, la encargada de tomar la decisión sobre el destino de los recursos de las regalías departamentales.

La estrategia se configuró así en un espacio determinante para impulsar la garantía de derechos a nuestras niñas, niños, adolescentes y jóvenes, pues los proyectos más votados por la propia gente del territorio tienen relación directa con el bienestar de los más vulnerables.

De hecho, uno de los proyectos más votados por la ciudadanía fue la iniciativa denominada “Fortalecimiento de los ambientes de atención a la primera infancia” que beneficia a 5.663 niños y niñas de la primera infancia en 38 municipios del departamento de Nariño y en el caso de “GANÁ Pasto” lograremos apoyar a 4.490 niños y niñas de 405 hogares comunitarios de bienestar familiar distribuidos en 11 comunas y 11 corregimientos gracias a la decisión ciudadana.

Desde nuestra estrategia de presupuestos participativos, “GANÁ Nariño”, llegamos a 59 municipios, a la capital del departamento y a la universidad pública, con la participación de 117.756 nariñenses que, localidad por localidad, recibieron de la voz directa del gobernador una rendición pública de cuentas de los recursos ejecutados en sus municipios y en las subregiones visitadas.

Se entregaron 177.000 libros de literatura infantil y juvenil durante las jornadas de los GANA municipales. Muchos de ellos fueron recibidos directamente por las niñas y niños que fueron invitados de honor a esta fiesta de la democracia y la cultura. Los demás ejemplares hoy son herramienta de trabajo para dinamizar los procesos de lectura y escritura en las bibliotecas públicas municipales.

Cuarenta y cuatro municipios de Nariño también le dijeron sí al proyecto Vientos del Sur, que está orientado al fortalecimiento de las Escuelas Municipales de Música en los componentes de formación y dotación instrumental, logrando impactar en la vida de cientos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que encuentran en la formación musical una oportunidad de crecimiento personal, de proyección profesional y de mejoramiento de su calidad de vida.

Procesos igualmente fundamentales que han surgido desde los pilares de la Innovación Social y la Economía Colaborativa como Cátedra Futuro, Acualab, Kioskobots, la dotación de parques biosaludables, Electo Guaguas, entre otros, demuestran resultados exitosos por la eficacia y la eficiencia frente a situaciones sociales prioritarias como es la garantía de derechos a la existencia, desarrollo, ciudadanía y protección de niños, niñas y adolescentes.

La Nueva Ciudadanía

Un aprendizaje es evidente: nuestra infancia, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las regiones y de todo el país no pueden seguir siendo observados como sujetos pasivos de derechos. Quienes asuman la responsabilidad de administrar el territorio en un nuevo período de gestión pública deben considerar que en este grupo poblacional se encuentra el semillero de la Nueva Ciudadanía con la que se debe continuar construyendo de manera activa, en tiempo presente y con visión de futuro.

Los derechos de la infancia y la juventud deben ser protegidos, resguardados y garantizados de manera responsable y prioritaria. Así lo demostramos al asumir, por ejemplo, todas las consideraciones que se requirieron para fortalecer temas fundamentales como el Programa de Alimentación Escolar que tiene en “GANA PAE” una herramienta de seguimiento, control y veeduría ciudadana que contribuye a garantizar las condiciones del complemento alimentario de nuestros escolares, a pesar de que los intereses particulares de unos pocos quieran estar por encima de los derechos colectivos de los menores.

Desde las ideas de un nuevo gobierno, los tres pilares de acción de este tipo de gobernanza pasan siempre por la consideración de las niñas y niños, pues en términos de lenguaje, diseños, metodologías, creación de espacios, consolidación de escenarios y propuestas de innovación, los infantes tienen lugar preponderante como lo hemos vivido a través del Centro de Innovación Social, de la ExCuela y otros procesos de participación ciudadana a través de los cuales las niñas, niños, adolescentes y jóvenes siempre acuden desde el deseo de aprender, desde la voluntad de aportar y desde los anhelos de ser parte de una mejor institución, un mejor barrio, una ciudad más incluyente y un mejor departamento para todos.

La inclusión social debe ser, entonces, una consideración de responsabilidad más que de un discurso políticamente correcto. Gobernar de la mano de la ciudadanía es gobernar junto a niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos, adultos mayores, toda la población LGBTI; sin distingo de motivaciones

electorales o de poderes locales. Hoy, más que nunca, los nuevos gobiernos están llamados a consolidar una Nueva Ciudadanía capaz de constituirse en la verdadera fuerza de los urgentes cambios que aclama la que ha sido considerada la democracia más antigua de América Latina.

Camilo Romero Galeano

Gobernador de Nariño 2016-2019

Enfocar, participar, medir y generar sostenibilidad⁶

Cuando pienso cómo y qué escribir para las mujeres y los hombres que asumirán los cargos regionales, vienen muchos temas a mi cabeza que podrían ser de interés y que revisten especial importancia para el país que se reconstruye en medio de un posconflicto y que tiene retos inmensos en materia de infraestructura, desarrollo social y económico.

Pero hay que enfocarse, concentrarse, ser capaz en medio de la multiplicidad de responsabilidades de determinar dónde se hace el énfasis y dónde se generan las mayores posibilidades para lograr un verdadero impacto. Por ello, voy a referirme a un caso exitoso, que permite comprender cómo las decisiones más importantes para la vida de las personas se toman en lo público, pues allí se centra la capacidad para transformar las realidades y generar nuevas, mejores y mayores oportunidades de desarrollo para la población.

En la década de los noventa, la ciudad de Medellín, como es bien sabido por todos, no se caracterizaba propiamente por ser un remanso de paz, ni por ser la ciudad pujante e innovadora que es hoy. Por el contrario, se debatía en un clima de zozobra y violencia que hacía que todo el interés se concentrara en buscar soluciones a tan horrorosa realidad; sin embargo, en medio de las balas persistían grupos organizados de la sociedad civil, académicos, pensadores, líderes cívicos y sociales que se resistían a aceptar esa como una realidad única para la ciudad y que creían que era posible transformarla para bien de la ciudadanía.

Dentro de esas personas, admirables por demás, había un grupo muy especial liderado por mujeres profundamente comprometidas con la causa de la primera infancia. Ellas eran directoras de fundaciones o miembros de juntas directivas o trabajadoras sociales que venían acompañando procesos en la ciudad, pero que

6 En honor a Lucía de la Cuesta de Londoño (q.e.p.d.), a Beatriz Restrepo Gallego y Margarita María Fernández, incansables promotoras de los derechos de los niños y las niñas en Colombia.

se habían especializado en el estudio y atención de los niños y niñas menores de 6 años.

Ese grupo promovió foros, congresos, tertulias, encuentros. Escribían artículos para la prensa, hacían programas de televisión y radio, participaban en espacios académicos o empresariales, en fin, utilizaban todas las formas posibles de comunicación para lograr incidir de manera positiva en quienes gobernaban la ciudad para que pusieran la atención y tomaran decisiones en favor de la dignificación de la vida y los derechos de la primera infancia, loable tarea en un clima de violencia y muerte como el que se vivía en esos momentos en la ciudad.

Su trabajo, su intención y su tesón ¡dieron frutos! y al cabo de los años, ya en la década del 2000, específicamente en 2004, la administración municipal incluyó en los debates de la formulación del plan de desarrollo la atención a la primera infancia como un asunto no solo indispensable para remediar la vulneración de derechos de esta población, sino —y muy especialmente, de ahí la importancia del enfoque— para comprender que si los seres humanos son amados, nutridos, cuidados y promovidos desde la gestación y con énfasis durante la primera infancia, tendrán para sí y para la sociedad en la que viven mayores y mejores oportunidades.

Lo decía Francesco Tonucci y posteriormente lo afirmaba el Banco Interamericano de Desarrollo en sus investigaciones sobre desarrollo social, no existe una mejor inversión en una sociedad que aquella que se realiza con los niños y las niñas en su primera infancia. “Una sociedad vital y productiva con un futuro próspero y sustentable se construye sobre los cimientos de un desarrollo infantil saludable. Una de las soluciones más costo-efectivas para mejorar los niveles de desarrollo y aprendizaje de los niños más vulnerables en América Latina y el Caribe no es simplemente ampliar el acceso a la educación en la primera infancia, sino mejorar la calidad de la misma”⁷.

De esta manera nació Buen Comienzo, llamado así precisamente para designar con dos palabras la intención de empezar bien, de hacer las cosas correctamente desde el principio, de lograr que los primeros pasos de la vida sean firmes y ciertos.

⁷ [https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/cuatro-lecciones-sobre-los-servicios-de-calidad-pa-ra-la-primer-a-infancia/](https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/cuatro-lecciones-sobre-los-servicios-de-calidad-para-la-primer-a-infancia/)

A ello se unieron muchas voces y decisiones empresariales, civiles y políticas y ahí está el segundo mensaje contundente, las políticas o son públicas (es decir participativas) o políticas no son, es decir, si los proyectos de esta magnitud no están acompañados de la ciudadanía y de los sectores, difícilmente serán sostenibles. Entonces, en ello participaron fundaciones empresariales, organizaciones sociales, el Concejo Municipal, el gabinete municipal, las universidades, los hospitales, los gremios, los padres de familia, la voz de los niños y las niñas y, claro, el grupo de mujeres promotoras de la primera infancia que nunca dejó ni por un instante, de investigar, proponer, apoyar, alentar, trabajar.

Buen Comienzo nace como programa, tal vez tímidamente comparado con lo que es hoy, y al nacer se propone inmediatamente medir los efectos de la propuesta de atención, para determinar el efecto que tiene brindar atención integral a la primera infancia en su desarrollo y por ende en su familia y en la sociedad. He aquí el tercer mensaje contundente: lo que no se mide, lo que no se evalúa, no es sostenible, porque nadie va a estar interesado en acompañar o financiar algo que no se sabe qué efecto tiene, qué impacto produce. Buen Comienzo acaba de cumplir 15 años y ha recibido premios y reconocimientos mundiales, ha sido ejemplo para otros gobiernos locales en Colombia y América Latina, inclusive la política nacional De Cero a Siempre se inspiró en alguna medida en Buen Comienzo y hoy, en 2019, se tiene un valioso estudio⁸ realizado por la Universidad de Antioquia en el que se destacan los logros en materia de nutrición, desarrollo de la motricidad, sociabilidad, desarrollo cognitivo y afecto familiar de los niños y niñas pertenecientes a Buen Comienzo.

Esto evidencia, obviamente, el desarrollo de una sociedad. Sin que sea un programa perfecto y con muchos retos por cumplir aún, se ha constituido en uno de los únicos programas que han trascendido en el tiempo y ha incrementado progresivamente su capacidad de atención e impacto.

Buen Comienzo, que nació como programa y se convirtió posteriormente en una Política Pública (Acuerdos del Concejo de Medellín), se ha mantenido, ha crecido y ha mejorado a lo largo de cuatro períodos en la alcaldía, contando con metas precisas en los planes de desarrollo y con el presupuesto local, privado y nacional necesario para una ejecución impecable y un efecto contundente en la vida de los niños y las niñas, y he aquí el cuarto y último mensaje: las ideas hay que convertirlas en hechos y los hechos hay que llevarlos a políticas públicas

8 Municipio de Medellín, Secretaría de Educación, "Programa Buen Comienzo. Efectos del Programa Buen Comienzo en el desarrollo integral de niños y niñas que participan de la modalidad institucional 8 horas en centros y jardines infantiles de la ciudad de Medellín", Medellín, 2018.

acompañadas de veedurías ciudadanas para que sean sostenibles, transciendan en el tiempo y tengan la capacidad de producir impactos generacionales. De lo contrario, serán proyectos fugaces, que no dejarán huella y que al no trascender en el tiempo se apagarán como las estrellas que mueren al contacto con la atmósfera. Por esta razón, la gestión política tiene tanta importancia como la gestión técnica, y lograr que los cabildos municipales y los gobiernos de turno le den continuidad y, claro, mejoren lo propuesto, acompañados de la ciudadanía y la voz de los niños y las niñas, es la apuesta definitiva por la sostenibilidad.

Vuelvo al título de este artículo, “Enfocar, participar, medir, generar sostenibilidad”, para decirles a quienes asumirán el poder en los municipios y departamentos, que sea cual sea la decisión que tomen sobre las prioridades de inversión, recuerden que deben mantener el foco, deben lograr una participación real de todos los sectores, deben medir para determinar el impacto causado y, finalmente, deben hacer los mayores esfuerzos para generar sostenibilidad. Estos cuatro principios se aplican a obra pública, a desarrollo social o económico. Con ellos, sus mandatos trascenderán en el tiempo y ustedes habrán liderado verdaderas transformaciones de fondo para sus regiones, cometido que les hace la ciudadanía cuando los honra con sus votos y los designa para dirigir.

Beatriz White Correa

Secretaria de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín
(Antioquia) 2004-2007 y secretaria de Participación de
la Gobernación de Antioquia 2012-2015

Programa Buen Comienzo (Medellín)

Nuestro propósito

Buen Comienzo es una de las estrategias de la Política Pública de Primera Infancia de Medellín que brinda educación inicial y promueve el desarrollo integral, diverso, incluyente y autónomo de los niños, las niñas y sus familias durante sus primeros cinco años de vida, mediante diferentes modalidades de atención que responden a las necesidades de las familias:

Modalidades de atención

Gestación a dos años → 2 a 5 años → 5 años

Entorno familiar Entorno Institucional Articulación con la Escuela

- 8 horas (Centros y jardines)
- 5 horas - Ludotekas
- PP-6 Horas

Con la modalidad Familiar se pretende fortalecer el rol de la familia como principal agente educativo y entorno protector de los niños y las niñas desde la gestación, mediante encuentros educativos grupales y encuentros educativos en casa, realizados por un equipo interdisciplinario (agentes educativos pedagógicos, nutricionistas-dietistas, psicosociales y educadores físicos). A través de esta modalidad se brinda atención a familias gestantes, lactantes y a niños y niñas desde la gestación y hasta los 23 meses en el área urbana y cabeceras de corregimientos; desde la gestación y hasta los 5 años en el área rural dispersa; desde la gestación y hasta los 3 años en el complejo carcelario y penitenciario; y desde la gestación y hasta los 5 años, en centros de atención especializada.

Mediante la modalidad Institucional 8 horas se ofrece atención integral a niños y niñas desde los 2 años y hasta los 5 años, en jornadas de 8 horas diarias,

durante 5 días a la semana, en sedes propias o arrendadas por las entidades aliadas del Programa.

La modalidad Jardines Infantiles atiende integralmente a niños y niñas desde los 2 años y hasta los 5 años, en jornadas de 8 horas diarias, durante 5 días a la semana; niños y niñas desde los 3 meses y hasta los 23 meses, cuando por las condiciones de las familias, se hace necesario atenderlos a esta edad, los jardines son equipamientos del municipio de Medellín.

La modalidad Institucional 5 horas Ludotekas operada en articulación con el Instituto de Deportes y Recreación (INDER), según sus criterios de atención y la capacidad instalada con la que cuentan las Ludotekas de Medellín. En cada Ludoteca se atiende durante 5 horas diarias y 5 días a la semana de lunes a viernes a 25 niños y niñas, desde los 2 hasta los 5 años de edad.

Finalmente, mediante la modalidad Institucional Complementaria PP 6 horas se brinda atención integral a los niños y las niñas en el marco de la ejecución de iniciativas de planeación local y presupuesto participativo de la comuna 3 Manrique. A través de esta modalidad se ofrece atención integral de manera prioritaria a niños y niñas desde los 23 meses y hasta los 5 años, en jornadas de 6 horas diarias, durante 5 días a la semana, en un horario de 4:00 p. m. a 10:00 p. m.

Principales hitos

El programa Buen Comienzo se crea en 2004 mediante el Acuerdo 14 de 2004, como un proyecto liderado por el despacho del alcalde; ese mismo año, inicia la atención en cinco Ludotekas del INDER. En 2008 inicia la modalidad Entorno Institucional ocho horas y se formulan y validan los lineamientos técnicos para infraestructura en primera infancia. En ese mismo año, el Programa pasó a ser liderado por el Despacho de la Primera Dama de Medellín.

En 2009 se amplía la atención a la población gestante y lactante con niños y niñas hasta los 12 meses a través de la estrategia Buen Comienzo Había una Vez y de la modalidad Entorno Familiar para atender las familias con niños y niñas de 12 a 24 meses. Ese mismo año, el 14 de mayo, se inauguró el primer Jardín de la ciudad: *Mama Chila* en Moravia y, se realizó en Plaza Mayor la primera versión de la Feria Buen Comienzo.

En 2010 Buen Comienzo promueve la estrategia *Comunidades Protectoras* con el objetivo de sensibilizar a la comunidad en la protección integral de los niños y las niñas. Para ese año, se otorga al Programa el Premio Los Mejores en

Educación 2010 y el reconocimiento de la ONU “*Honor Hábitat*” y, se crean las Salas de Desarrollo Infantil con la E.S.E. Metrosalud para articular los sectores: salud y educación en la atención integral desde la gestación. Ese mismo año, se constituye la Red Interuniversitaria Buen Comienzo con el propósito de articular saberes, acciones y recursos para consolidar la Atención Integral.

En 2011, con el Acuerdo 058 el Programa se convirtió en Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia, paralelo a esto, se dio apertura a la primera Sala de Desarrollo Infantil en un Centro Carcelario y Penitenciario del país.

En 2012, la Feria Buen Comienzo cambia de nombre a Festival Buen Comienzo, fortaleciendo el trabajo por la primera infancia y entregando a la ciudad un evento único en el país. Para ese año, Buen Comienzo se hace acreedor al Premio Lápiz de Acero, en la categoría Diseño Arquitectónico con el Jardín Infantil Buen Comienzo Aurora y, en 2013 se reconoció al Programa con *El Colombiano Ejemplar*, por ser modelo para el país en atención a la primera infancia.

En 2013, mediante el decreto 01277 se reglamenta la Política Pública y se establece el desarrollo del Sistema de Atención Integral para la Primera Infancia (SAIPI).

En 2014, el Programa deja de ser liderado por el Despacho de la Primera Dama y se incorporan las acciones de educación inicial a la Secretaría de Educación de Medellín. Con este giro administrativo se cambia el nombre y la operación de la estrategia Buen Comienzo Había una Vez, al de Gestación y primer año. En julio de 2014 se realizó la apertura del Centro de Documentación en Primera Infancia Buen Comienzo, con el propósito de agrupar, gestionar y divulgar documentación especializada.

En 2015 se actualizó la Política Pública a través del Acuerdo 54 y se incorporaron cinco estrategias para fortalecer el accionar en territorio: Buen Comienzo, Red Interuniversitaria, Comunidades Protectoras, Movilización Social por la primera infancia y Ruta integral de atención, la Secretaría de Educación de Medellín es la coordinadora y gozante de este Acuerdo de ciudad. En este mismo año, en el mes de octubre se realiza el Primer Congreso Internacional Buen Comienzo.

En 2016 se consolida la articulación con asociaciones y entidades públicas y privadas que trabajan por la primera infancia en el departamento y el país,

además fue un año donde se hace visible el extraordinario potencial de los niños y las niñas de Medellín.

En 2017 se inicia el fortalecimiento del componente procesos pedagógicos, así mismo se conforma el Comité Consultivo de Primera Infancia de la ciudad y se fortalece el Comité de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia como espacio para la implementación de las políticas públicas de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.

En 2018 comienza la Implementación de la experiencia “La Vuelta al Mundo”, con el apoyo de la Fundación Génesis para potenciar nuevas habilidades en las agentes educativas. Así mismo, en el marco de Medellín Ciudad del Aprendizaje, se da inicio a la estrategia de fortalecimiento de la Política Pública de Primera Infancia, mediante el establecimiento de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.

En 2019, el Programa continúa fortaleciendo sus componentes y la calidad de la educación inicial. ¡Nuevos retos, sueños, proyectos, y metas le esperan a este programa de la Alcaldía de Medellín, que trabaja por el desarrollo integral de los niños y las niñas, desde la gestación hasta los cinco años de edad, de la ciudad!

Experiencias exitosas

Contar con un interventoría técnica, administrativa, financiera y legal que verifica los procesos de la educación inicial en el marco de la atención integral, permitiendo la cualificación continua, a partir de la identificación de fortalezas y debilidades.

La ciudad cuenta con unos lineamientos técnicos, que orientan la atención integral, contextualizados y validos por expertos de ciudad y de primera infancia que orientan la calidad de la atención de primera infancia. Desde 2017 se amplía el número de días de atención para las modalidades institucionales y se elimina el puntaje del Sisbén para el acceso al Programa, lo que apunta a la consolidación de la universalización de la atención para todos los niños y las niñas de la ciudad.

Realización, por parte de la Universidad de Antioquia (2018), de la evaluación de los resultados del programa para contribuir a la calidad de la atención y potenciar el desarrollo de los niños y las niñas.

Así mismo, se han logrado el posicionamiento y la sostenibilidad del Festival Buen Comienzo, lo que ha permitido aportar en la visibilización de las niñas y los niños como sujetos políticos y ciudadanos.

Por otra parte, el fortalecimiento de la Red Interuniversitaria Buen Comienzo ha contribuido al trabajo mancomunado de 19 universidades nacionales y una internacional en pro de la primera infancia de la ciudad de Medellín.

La conformación de una mesa de articulación público-privada por la primera infancia con representantes de agremiaciones y asociaciones de jardines infantiles privados, la conformación del Comité Consultivo presidido por el alcalde para la toma de decisiones en pro del fortalecimiento de la calidad de la educación inicial y la coordinación colegiada del Comité Técnico de las Políticas Públicas de Primera Infancia y de Infancia y Adolescencia con la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos —Unidad de Niñez— son experiencias exitosas que deberían continuar fortaleciéndose en las próximas administraciones municipales.

A continuación se describen los principales riesgos identificados por el equipo de apoyo a la Dirección Técnica del Programa, temas que deberá tener en cuenta la próxima administración municipal:

- La no continuidad en procesos de interventoría por cambios de operador para el contrato interadministrativo ocasiona que no se aproveche la curva de aprendizaje con relación a todos los procesos que conlleva la verificación de contratos y convenios objeto de interventoría.
- Insuficiencia en la arquitectura institucional del equipo de apoyo a la Dirección Técnica.
- Cambios en los términos del Convenio con el ICBF, además de realización de exigencias por fuera de este.
- La legislación laboral no contempla en los convenios para la operación de las diferentes modalidades (ejemplo, aprendices Sena), día de la familia, seguridad y salud en el trabajo.
- Modalidad familiar: el salario insuficiente de los agentes educativos, menos días de atención comparado con otras modalidades, no presupuesto para la cualificación de agentes educativos, falta de homologación conceptual

para la orientación a las familias, las entidades deben gestionar espacios porque no se cuenta con presupuesto para sedes.

- Alta rotación de agentes educativos debido a condiciones estructurales: inicio de la prestación del servicio, funciones, tipo de contratación, salario, sedes fijas.
- Poco tiempo para realizar asistencias técnicas en campo, dada la multiplicidad de tareas del equipo de apoyo a la Dirección Técnica.

Recomendaciones para continuar con el fortalecimiento de la calidad de la educación inicial en la ciudad

- Incremento de los salarios para los agentes educativos docentes.
- Fortalecimiento de la modalidad familiar y homologar inicio de la atención con las demás modalidades de atención.
- Fortalecimiento del equipo de apoyo a la Dirección Técnica mediante la contratación de profesionales idóneos y con experiencia en primera infancia.
- Fortalecimiento del equipo de la intervención mediante la contratación de un mayor número de profesionales y el mejoramiento del sistema de información para el registro y análisis de información.
- Formulación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública de Primera Infancia.
- Destinación de presupuesto para la formación y cualificación de los agentes educativos.
- Continuar con el Festival Buen Comienzo como estrategia de movilización social de la Política Pública de Primera Infancia. El Festival con sus componentes interactivo y académico es una experiencia pionera en el país por ser un espacio de encuentro intergeneracional, académico, investigativo, de formación para agentes educativos y de articulación pública privada a favor de la primera infancia.
- Conformación, fortalecimiento y sostenibilidad de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) a nivel estratégico y técnico.

Para finalizar, queremos recordar a los y las próximas gobernantes de la ciudad que la atención integral y la educación inicial es una apuesta que contribuye al desarrollo sostenible, dado que los primeros años son claves en el desarrollo de las potencialidades y el bienestar, por lo tanto, tienen gran impacto en los niveles de progreso que una sociedad puede alcanzar, por ser una oportunidad para mitigar problemas como pobreza, inequidad y violencia.

Camila Gaviria Barreneche

Directora técnica de Buen Comienzo

Alcaldía de Medellín (Antioquia)

2016-2019

Que la inclusión sea su gran apuesta para el progreso de su región

La verdadera inclusión es la que genera progreso y para lograrla se debe garantizar que todas las personas, independientemente de su origen o su situación, tengan acceso a las mismas oportunidades.

Esto significa que los ciudadanos deben ser vistos como un todo, es decir, que se tengan en cuenta sus necesidades de inclusión social como el acceso real a servicios de salud, educación, vivienda y participación ciudadana; y al mismo tiempo sus necesidades de inclusión productiva, es decir, que tengan ingresos suficientes para suplir sus necesidades básicas, ya sea a través de empleo digno y decente, de emprendimientos que les permitan subsistir, o de subsidios y pensiones para quienes no tienen otras opciones.

Así lo entendió el actual gobierno y lo dejó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, cuyo objetivo es que en Colombia haya más bienestar, con menos desigualdad y con mayor equidad de oportunidades, es decir, con inclusión social y productiva.

Recuerde que el punto de partida de su programa de gobierno debe estar articulado con el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas y programas de gobierno que diseñe durante su mandato deben abordar los principales problemas de exclusión que tienen los ciudadanos que habitan en su territorio.

Queremos darle dos ejemplos de cómo hacer inclusión a través de sus políticas, dirigidas a dos poblaciones que son sujeto de especial protección constitucional, o sea, deben ser prioritarios en su atención: las personas con discapacidad y las personas mayores.

Las personas con discapacidad

En Colombia hay 3.065.631 personas con algún tipo de discapacidad⁹, que corresponde al 7,2 % de la población. De ellas, el 81 % pertenecen a estrato 1 y 2; 13 % son víctimas del conflicto armado; 34 % no sabe leer ni escribir; el 37,9 % solo terminó la primaria y nada más el 20,5 % terminó la educación secundaria; el 85 % están desempleadas y del 15 % que trabajan 97 % ganan menos del mínimo.

Gracias al Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva, construido por la Fundación Saldarriaga Concha y la firma Inclusión SAS, podemos saber qué tan excluida está esta población.

Según este análisis, el 24,2 % de la población con discapacidad está doblemente excluida, es decir, no puede acceder de manera adecuada a los servicios de salud, educación, vivienda (inclusión social) y al mismo tiempo sus ingresos no son suficientes para suplir sus necesidades básicas y tampoco pueden acceder a un empleo digno y decente (inclusión productiva). Estos resultados ubican al grupo de personas con discapacidad en una posición más desfavorable que la de las personas sin discapacidad, que presentaron unos menores de doble exclusión (16 %).

Además, el estudio también señala que el 44,7 % de las personas con discapacidad en el sector rural están doblemente excluidas, mientras que las personas sin discapacidad tienen niveles de exclusión del 31 %. Estas comparaciones demuestran que es importante que piense en diseñar políticas diferenciales para esta población.

Casi la mitad de la exclusión social (48 %) es explicada por las condiciones educativas de las personas con discapacidad, seguida por las condiciones de vivienda y servicios públicos (32 %); de servicios de salud y seguridad alimentaria (20 %).

La exclusión productiva de las personas con discapacidad está explicada en un 73 % por privaciones en los ingresos y en un 27 % por falta de acceso a trabajo de calidad.

⁹ Datos preliminares Censo 2018. Dane.

¿Qué debe hacer para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad?

1. Conocer con exactitud cuántos son y cuáles son sus principales necesidades.

- Los alcaldes son los responsables de actualizar el Registro Único de Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad (RLCPD) establecido en la Resolución 583 de 2018. A pesar de que en el país hay 3 millones de personas con discapacidad, en él solo están registrados 1,4 millones de personas. Lo que debe hacer es promover la búsqueda activa de personas con discapacidad. Reportar implica que las personas con discapacidad puedan acceder a planes y programas diseñados para ellas.
- Diseñar planes y programas para la inclusión de personas con discapacidad utilizando como herramienta el Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva para Personas con Discapacidad que está disponible, de manera gratuita, para departamentos y ciudades capitales en www.salda-riagaconcha.org.

2. Hacer realidad la educación inclusiva en su territorio, lo que equivale a que los niños y jóvenes con discapacidad participen y aprendan con los demás estudiantes de su edad, en las mismas instituciones educativas. Durante su administración deberá:

- Avanzar en el “Plan Progresivo de Implementación” a cinco años, según lo establecido en el decreto 1421 de 2017 sobre educación inclusiva.
- Mejorar la información del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) sobre niños con discapacidad, pues por cada niño con discapacidad reportado, el Estado destinará 20 % más de recursos para su atención.

3. Garantizar la participación de esta población promoviendo o poniendo a funcionar los Comités Locales de Discapacidad, como lo dispone la Ley 1145 de 2007 Sistema Nacional de Discapacidad.

4. Mejorar el acceso y la calidad de la salud de las personas con discapacidad: implementando junto con el Ministerio de Salud la Ruta Intersectorial para la Atención Integral de las Personas con Discapacidad, de acuerdo con la Circular Externa 10 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social.

5. Generar empleo para las personas con discapacidad: contratar personas con discapacidad en las entidades públicas en el porcentaje que establece el decreto 2011 de 2017. Recuerde que es obligatorio.

6. Defender los incentivos en procesos de contratación estatal (decreto 392 de 2018), el cual otorga 1 % del total de puntos a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal.

7. Garantizar la accesibilidad de personas con discapacidad a instituciones públicas. Para ello debe aplicar las siguientes normas:

- Haga que todas las obras que contrate sean accesibles, incluyendo en los pliegos de contratación la Norma Técnica 6047 del Icontec de Accesibilidad al Medio Físico.
- Mejore la atención al ciudadano con discapacidad aplicando la Guía para Entidades Públicas Servicio y Atención Incluyente, del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano.
- Garantice que su página web sea accesible para personas con discapacidad (Norma Técnica de Icontec 5854 sobre Accesibilidad Digital).
- Utilizando recursos como el Centro de Relevo para atender a personas sordas.

Las personas mayores de 60 años

El 13,4 % de la población colombiana tiene más de 60 años, es decir, más de 6,4 millones de personas¹⁰.

El envejecimiento por regiones es muy desigual; así, en departamentos como Boyacá, Caldas, Quindío, Tolima, Risaralda, Antioquia y Valle del Cauca más del 10 % de su población está por encima de los 60 años. Mientras tanto, en departamentos como La Guajira, Chocó, Arauca y Casanare menos del 6 % de su población tiene 60 años o más. El 77,2 % no recibe ingresos¹¹. El 23 % tiene pensión y en las mujeres tan solo el 15 %¹². El 61 % tiene a su cargo una o más

10 Dane, Cifras preliminares de Censo 2018.

11 Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo, Misión Colombia Envejece 2015.

12 Ibid.

personas y el 24 % asume la totalidad de los gastos de la vivienda¹³; 1 de cada 6 sufre maltrato (psicológico, abuso económico, desatención, maltrato físico e incluso abuso sexual)¹⁴; 3 de cada 10 están en situación de abandono.¹⁵ El 38 % brindan cuidados básicos a otras personas mayores, a nietos, familiares con discapacidad, cónyuges o incluso a sus padres y suegros.¹⁶ El 41 % sufre de depresión. El 14 % de los suicidios en 2017 fueron personas mayores.¹⁷ Dos de cada 5 sufren de una enfermedad crónica prevenible (como hipertensión arterial o diabetes), y estas pueden generar discapacidad. Los mayores de 65 años presentan la tasa más alta (33,1) de mortalidad en accidentes de tránsito y la mayoría son peatones.¹⁸

Su nivel educativo es más bajo que el del resto de la población: el 20 % no tiene ningún grado de escolaridad. El 54 % solo alcanzó un nivel primario de educación. El 10 % terminó la secundaria. El 8 % alcanzó la educación superior¹⁹ y menos del 10 % utiliza internet, redes sociales o correo electrónico.²⁰

¿Qué tan incluidas o excluidas están las personas mayores?

Según el Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva, el 42,5 % de la población mayor de 60 años es excluida social o productivamente, y, en algunos casos, es doblemente excluida.

Estos resultados indican que la población mayor de 60 años no cuenta con buenos servicios de salud, educación, una vivienda digna y no tiene acceso a mercados de trabajo ni a una fuente de ingreso suficiente que le permita satisfacer sus necesidades básicas.

Así mismo, la exclusión social y/o productiva en las zonas rurales es del 69,7 % frente al 35,1 % en zonas urbanas, lo que plantea la urgencia de implementar programas de gobierno que mejoren las condiciones de vida de las personas mayores en el campo y así disminuir la brecha de desigualdad con quienes viven en las grandes ciudades.

13 *Ibid.*

14 OMS.

15 SABE Colombia, Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento, 2015.

16 Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo, Op. Cit.

17 <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia-> Información preliminar de lesiones fatales de causa externa en Colombia. 2017.

18 Medicina Legal, Forensis 2016.

19 Dane

20 Dane Encuesta de Consumo Cultural - ECC 2016

El 73 % de la exclusión social de las personas mayores se explica por las condiciones educativas; le siguen en orden de importancia el acceso a vivienda y servicios públicos (14 %) y de servicios de salud (13 %).

La exclusión productiva está explicada por falta de ingresos (75 %) y privaciones relacionadas con el acceso a trabajo de calidad (25 %).

¿Qué debe hacer para garantizar la inclusión de las personas mayores de 60 años?

- Defender los derechos de las personas mayores y su integridad, teniendo en cuenta la Ley 1850 de 2017, la cual establece medidas de protección al adulto mayor como: castigo por abandono y descuido; y penalizaciones para quienes ejercen maltrato físico y psicológico de personas mayores de edad.
- Aumentar, con presupuesto propio, los montos y la cobertura de Colombia Mayor con énfasis en las mujeres, en las personas que viven en áreas rurales o que viven solas. De ahí la importancia de gestionar cupos ante Colombia Mayor para las personas mayores de su territorio.
- Aumentar y fortalecer los programas de agricultura urbana y rural para personas mayores. Para lograrlo puede buscar apoyo del Ministerio de Agricultura con el proyecto de alianzas productivas y los programas de gobernaciones y alcaldías.
- Utilizar los recursos de la Estampilla del Adulto Mayor establecida en la Ley 1276 de 2009, para dar “un cuidado” integral a las personas mayores a través de los centros de atención.

El cuidado integral incluye nutrición, atención psicosocial, cultura, deporte, recreación, atención primaria en salud, capacitación en actividades productivas, encuentros intergeneracionales, promoción del trabajo asociativo, promoción de redes de apoyo, uso de internet e incluso auxilio exequial.

Recuerde que la estampilla es el 2 % del valor pagado (sin incluir IVA) sobre los contratos y adiciones a los contratos suscritos por las alcaldías y gobernaciones.

- Dar oportunidades de estudio para las personas mayores: desde alfabetización hasta educación técnica y profesional, a través del Sena y de instituciones educativas y capacitaciones en uso de tecnologías.

- Acceso a vivienda: priorizar el acceso a vivienda de personas mayores de bajos ingresos en los programas de vivienda que desarrolle la entidad territorial.
- Garantizar la accesibilidad a instituciones públicas. Aplicar las siguientes normas:
 - Haga que todas las obras que contrate sean accesibles, incluyendo en los pliegos de contratación la Norma Técnica 6047 del Icontec de Accesibilidad al Medio Físico.
 - Mejore la atención al ciudadano implementando un protocolo de atención para los diferentes canales de atención. Para ello puede adaptar el Protocolo de Servicio al Ciudadano de la Función Pública.
 - Garantice que su página web sea accesible de acuerdo con la Norma Técnica de Icontec 5854 sobre Accesibilidad Digital.

Soraya Montoya González
Directora de la Fundación
Saldarriga Concha

Los retos del envejecimiento y la vejez en Colombia

La Organización de las Naciones Unidas resalta que en la mayoría de países del mundo se está experimentando un aumento en el número y en la proporción de personas mayores, menciona a su vez que el envejecimiento de la población está a punto de convertirse en una de las transformaciones sociales más significativas del siglo XXI, generando consecuencias para casi todos los sectores de la sociedad.

Los últimos resultados del censo nacional ratifican la afirmación de las Naciones Unidas. Según el Dane, del total de la población en Colombia, los adultos mayores (65 años o más) representan un 9,1 %, cifra que debe ser corregida, pues se considera adulto mayor a partir de los 60 años.

Sin embargo, a la par que aumenta el número de adultos mayores, las cifras de violencia, abandono, condiciones de pobreza y precariedad aumentan también y son preocupantes. Para 2018, el Instituto de Medicina Legal precisó que cada día cinco adultos mayores son víctimas de maltrato en sus hogares y a lo largo de 2017 fueron 1.944 los adultos mayores golpeados, cifra que aumentó frente al año 2016 en 291 casos. En materia económica, de los 5 millones de adultos mayores que tiene el país, cerca de 2 millones y medio están por debajo de la línea de pobreza.

Desde mi labor como congresista, fui autor y ponente de la Ley 1850 de 2017, la cual representa un gran avance en materia de garantía y protección de derechos de los adultos mayores, debido a que disminuye la edad para tipificar el agravante en el delito de violencia intrafamiliar, pasando de 65 años a 60 años, ya que, según cifras de Medicina Legal, la tasa más alta de violencia contra el adulto mayor se da entre los 60 y los 64 años.

El segundo propósito fue crear un nuevo tipo penal denominado, maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años, esto teniendo en cuenta que muchos familiares e instituciones abandonan a los adultos mayores generando afectación en sus necesidades de higiene, vestuario y alimentación.

Lo anterior fue acompañado de una serie disposiciones para garantizar el goce efectivo de derechos al adulto mayor, dentro de las cuales se destacan la formulación de políticas educativas y culturales, encaminadas al fortalecimiento de la institución de la familia y sus deberes propios y connaturales a su existencia, la incorporación de políticas y estrategias contra la violencia al adulto mayor, la creación de redes de apoyo comunitario, familiar e institucional, la atención inmediata al adulto mayor víctima de cualquier tipo de violencia por parte de las instituciones competentes, el derecho a alimentos, la creación de granjas, entre otras.

En materia económica, la situación de precariedad que viven los adultos mayores es significativamente más alta respecto a otros grupos poblacionales, lo cual, y entre otros factores, los hace propensos a padecer enfermedades como la depresión. En este sentido, la política pública de envejecimiento humano y vejez establece como meta del eje estratégico 2: Protección Social Integral: gestionar el ajuste del subsidio monetario para personas adultas mayores, en su valor y el incremento anual del mismo de acuerdo con el porcentaje de IPC.

Esto me llevó a presentar el proyecto de ley que busca elevar a rango de ley el programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Colombia Mayor”, como una de las formas para garantizar la calidad de vida de los adultos mayores, similar a los programas de Familias en Acción o de Cero a Siempre, los cuales hoy son una ley de obligatorio cumplimiento.

Según Colombia Mayor, al 2018 el total de beneficiados en Colombia del subsidio económico directo es de 1.508.574 adultos mayores, entre los cuales 847.436 son mujeres y 661.138 son hombres, 84 % se encuentran en zona urbana y el 16 % en zona rural, lo cual implica que más del 50 % de los adultos mayores en condición de recibir estos ingresos no tengan este subsidio, una situación que afecta su calidad de vida, en la actualidad el monto promedio del subsidio para el adulto mayor está en 57.500 pesos mensuales. Desafortunadamente el proyecto no tiene apoyo del gobierno nacional por considerarlo un impacto fiscal, aun cuando el presidente Iván Duque en su campaña prometió un aumento en el subsidio a 200.000 pesos.

Sin embargo, el establecimiento de marcos legales no es suficiente para resolver las problemáticas planteadas, pues debe existir un conjunto de medidas de tipo financiero, administrativo e institucional y de política pública, para poder dar respuesta a los adultos mayores en Colombia.

El tema de vejez y envejecimiento en Colombia definitivamente fija un reto para el gobierno nacional y para los nuevos gobernadores y alcaldes. Como se mencionó al principio, la población en Colombia está envejeciendo a un ritmo acelerado, entidades territoriales como Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Valle del Cauca, Boyacá y Bogotá presentan un índice de envejecimiento de 60 años mayor a 70 y departamentos como San Andrés, Atlántico, Santander, Cundinamarca, Cauca y Nariño un índice de envejecimiento entre 50 y 70, a su vez el Dane afirma que, por cada 100 personas productivas hay 21 personas adultas mayores.

Estos retos o desafíos han tenido poca respuesta o poca visibilización por parte de los tomadores de decisión en el país, no contamos con evaluaciones actualizadas de la Política Pública de Vejez, el aumento de los beneficiarios del programa Colombia Mayor es ínfimo, los recursos para la atención del adulto mayor en muchos municipios son precarios y no se avizoran medidas y lineamientos claros por parte del gobierno nacional. Si bien es cierto el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 establece objetivos, estrategias y metas en esta materia, no especifica el cómo ni tampoco un tiempo para su cumplimiento, ni mucho menos la articulación de estos con las entidades territoriales.

Es por tanto que se debe hacer un llamado al gobierno nacional para que apoye las iniciativas que propenden en mejorar las problemáticas que enfrenta la población de adultos mayores y a su vez propicie los espacios de articulación de acuerdo a los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación con las entidades territoriales, de lo contrario nos llenaremos de propuestas y diagnósticos sin resultados, en desmedro de los derechos del adulto mayor en Colombia.

Óscar Sánchez León

Alcalde de Facatativá (Cundinamarca) 2008-2011
y Representante a la Cámara 2014-2021

Fogones de mis nonos

Este proyecto nació buscando solución a una de las problemáticas que más se repiten en las personas mayores del departamento de Santander, que son la soledad, el abandono y la falta de interés de parte de su propia familia. Por esta razón, desde el gobierno departamental y en articulación con los alcaldes y las familias de las personas mayores de la tercera edad del departamento se implementó este gran proyecto con el fin de fortalecer su rol en la familia y la importancia de entregarles el amor, respeto y cariño que se merecen.

Esta experiencia se desarrolló en cada uno de los 87 municipios de las provincias de García Rovira, Yariguies, Vélez, Soto, Guanentina y Comunera; la metodología implementada fue a través de retos gastronómicos donde se buscaba el rescate de platos ancestrales que han sido trasmisidos de generación en generación y preparados por las personas mayores del departamento.

En estos eventos hablamos de comida lenta hecha con amor y dedicación, con productos cultivados en la región, y para compartir en familia, porque como reza nuestro viejo refrán popular... "Familia que come unida permanece unida". Esta experiencia no es un concurso, es una actividad que rinde homenaje a aquellos seres que lo han dado todo... Gracias a ellos somos un departamento pujante, lleno de gente feliz, entusiasta y alegre.

Alrededor de estos retos gastronómicos las personas mayores tienen la oportunidad de mostrar sus habilidades culinarias y artísticas. En torno a la danza y la música comparten con sus comunidades y se convirtieron estos eventos en toda una fiesta de folclor, rescate de tradiciones, sabores y saberes.

Un país que rinde homenaje a sus mayores, que conserva su historia y tradiciones, es un territorio que protegerá su cultura de generación en generación y mantendrá la memoria histórica en las futuras generaciones.

La Política Nacional de Envejecimiento y Vejez recomienda fomentar y consolidar organizaciones, redes de apoyo y de protección social formales e

informales, que generen tejido social para las personas mayores, como dinámicas para el ejercicio, la protección de sus derechos y la transformación de imaginarios de la vejez.

Por lo anterior, se ha trabajado de la mano de los alcaldes y sus gestoras y gestores sociales que conocen muy de cerca cada una de las poblaciones en los municipios, con el fin de mejorar y garantizar una mejor calidad de vida de nuestros adultos mayores en la administración del gobernador Didier Tavera Amado.

La recopilación de estas recetas se acumularon en un gran libro, *Fogones de mis nonos*, y se han convertido en una oportunidad para contribuir en las investigaciones de conservación y rescate de costumbres gastronómicas ancestrales de Santander; este libro, que recopila las recetas ganadoras y las historias de vida de los mayores que las elaboraron, fue entregado a las universidades e instituciones con facultades de Gastronomía en el departamento, como contribución al rescate del patrimonio intangible de Santander para darlo a conocer a las nuevas generaciones. Cabe destacar que varios de los participantes de este maravilloso programa han implementado proyectos de emprendimiento alrededor de estas recetas que han tenido gran aceptación de parte de turistas y coterráneos de la región.

Este proyecto obtuvo el reconocimiento de la Fundación Saldarriaga Concha como experiencia de inclusión para personas mayores en Colombia.

Marta Eugenia Jiménez Fonseca

Asesora de la Gobernación de
Santander 2016-2019

Relación positiva con el pueblo quillacinga

El municipio de San Juan de Pasto tiene una población indígena de 2.543 habitantes, de los cuales se destacan los quillacingas, que son oriundos de esta región; los pastos, del sur del departamento de Nariño, y los awá, del pie de monte costero. La nación quillacinga se reconoce históricamente en las *Crónicas del Perú* y más específicamente en la sección titulada “El Señorío de Los Incas”, de Pedro Cieza de León. En la actualidad los habitantes de esta importante etnia se ubican en el municipio de Pasto y en algunos municipios aledaños.

La nación quillacinga se encuentra políticamente organizada en los resguardos Refugio del Sol y la Laguna Pejendino y en los cabildos de Genoy, Mocondino, Obonuco y Catambuco avalados por el Ministerio del Interior. La mayor relación del gobierno municipal se establece con la nación quillacinga a través de sus gobernadores debidamente reconocidos por el gobierno nacional.

El pueblo quillacinga proclama su existencia con base en el derecho propio, el derecho mayor, la ley de origen, su espiritualidad, usos y costumbres, que con el transcurrir del tiempo se mantienen en sus comunidades y son elementos fundacionales para la pervivencia cultural amenazada por la cultura occidental dominante. Es necesario apoyar los procesos de fortalecimiento administrativo, jurídico, social que garanticen sus derechos y la protección de la herencia ancestral con un enfoque diferencial y un desarrollo integral y sostenible del pueblo indígena.

Los petroglifos son quizá la herencia más importante que se encuentra en la mayor parte del territorio y que son respetados en toda su integralidad por los quillacingas. En los petroglifos se observa un arte rupestre a través del cual manifiestan su espiritualidad, su conocimiento y su cosmovisión, que reflejan el equilibrio ecológico entre el hombre y la naturaleza.

El plan de desarrollo del municipio “Pasto Educado Constructor de Paz”, en su capítulo 1.^º, artículo 8, establece el Enfoque Diferencial, entendido como el respeto a la autonomía, a la autoridad, al territorio y a la cultura de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes y rom, que recrean y aportan con su sabiduría, cosmovisión, economía y relaciones sociales a la construcción social del ser pastuso.

El pueblo quillacinga conserva sus usos y costumbres que se exteriorizan principalmente en sus fiestas sagradas del equinoccio de verano, de la luna y, en general, las celebraciones a la Pacha Mama, la tierra a la que le dedican su mayor cuidado. Cada resguardo y cada cabildo tienen sus propias fiestas que organizan con esmero y con la convocatoria a todos los comuneros, que la extienden a la población campesina y ciudadanos en general.

Con base en el convenio 169 de la OIT y por la Ley 21 de 1991, el municipio de Pasto ha establecido la mejor relación con los quillacings en un entendimiento de mutuo respeto y colaboración. Una de las principales acciones ha sido el establecimiento de la mesa de diálogo y concertación con este pueblo para el desarrollo de políticas que permitan la sensibilización de los habitantes sobre la legislación indígena, el derecho propio, la consulta previa y la jurisprudencia y tratados internacionales. Se ha buscado igualmente el fortalecimiento de seis grupos de esta etnia. Se pudo implementar en su primera fase la escuela de derecho propio quillacinga.

En el tema agrícola se diseñó e implementó un proyecto de guardianes de semillas y bancos de semillas del pueblo quillacinga con énfasis en prácticas productivas ancestrales. En el tema de vivienda, se desarrolló un programa especial para las personas más vulnerables de esta población y se entregó mejoramiento de vivienda en los territorios habitados por esta importante etnia. Se inició la vinculación del pueblo indígena a la distribución del presupuesto participativo en los denominados cabildos.

Existe un profundo respeto por las decisiones autónomas que toma el pueblo quillacinga y se reconoce el ejercicio democrático que llevan a cabo en el proceso electoral y escogencia de sus autoridades. Participan también en la elección de ediles. La mujer recibe un tratamiento especial en todos y cada uno de los programas que adelanta la Secretaría de la Mujer.

De igual manera, los niños, niñas y adolescentes de esta comunidad participan en los eventos culturales que organiza periódicamente la dirección de deportes del municipio. Las políticas públicas aprobadas por el Concejo Muni-

cipal contienen un capítulo dirigido a la atención de la población indígena, con un enfoque diferencial y atendiendo a los diversos sectores con énfasis en la población con condiciones de mayor vulnerabilidad y discapacidad.

El gobierno municipal garantiza la participación democrática en todos los procesos electorales. Es bueno destacar que miembros de la comunidad han sido elegidos al Concejo Municipal. En el período pasado participaron con dos candidatos. En los próximos comicios electorales, igualmente, participan con un gobernador y un exgobernador para las elecciones del próximo 27 de octubre. Los planes de vida los preparan en sus reuniones y mingas de pensamiento que realizan los comuneros bajo la dirección de sus autoridades. Es preciso señalar que existe un enlace entre la comunidad quillacinga y la administración para analizar los problemas que se pueden presentar en esta relación y la búsqueda de las soluciones correspondientes.

Pedro Obando Ordóñez
Alcalde de San Juan de Pasto
(Nariño) 2016-2019



Capítulo 3

Hacia un desarrollo sostenible

La ruta del desarrollo sostenible

Las ciudades son hoy en día un gran polo que atrae cada vez más personas, debido a que son núcleos económicos, culturales y sociales que resuelven de manera general las necesidades de la población. Es por esto que la ciudad contemporánea se encuentra en un continuo crecimiento, tanto en número de población como en área urbana, lo que representa una gran oportunidad y, a su vez, un enorme reto para los modelos de desarrollo y de ocupación del territorio.

Una ciudad sostenible es aquella que ofrece una calidad de vida digna para sus habitantes, sin comprometer los recursos y las posibilidades de las futuras generaciones; que cuenta con una infraestructura urbana, que minimiza sus impactos sobre el medioambiente y es capaz de adaptarse a los efectos del cambio climático. Así mismo, cuenta con un gobierno local que posee una capacidad fiscal y administrativa sólida para mantener su crecimiento económico y llevar a cabo sus funciones urbanas con una amplia participación ciudadana.

En la dimensión ambiental, la ciudad sostenible debe destacarse en el manejo y consumo sostenible de recursos naturales, en la mitigación de la contaminación y emisión de gases de efecto invernadero, junto con el uso de energías renovables. También, se caracteriza por tener un saneamiento básico eficiente y de calidad, lo que incluye tratar el agua como un ciclo completo, que garantice una calidad adecuada y disminuya sus costos de potabilización. De igual manera, esta ciudad debe reducir su vulnerabilidad frente a los riesgos naturales, fortalecer su adaptación a los efectos del cambio climático y tratar los residuos en un ciclo que genere beneficios tanto económicos como sociales en todos los niveles socioeconómicos.

En materia de desarrollo urbano, la ciudad debe planificar su crecimiento controlado y el suministro de un hábitat adecuado para sus ciudadanos, así como la provisión de un transporte urbano sostenible. De igual manera, debe distinguirse principalmente en la promoción de la competitividad y del desarrollo económico y social, con el fin de alcanzar el abastecimiento de servicios de calidad y niveles recomendables de seguridad ciudadana.

Uno de los grandes desafíos de las administraciones públicas actuales es mejorar la competitividad de las ciudades, transformándolas en centros urbanos prósperos que faciliten el crecimiento de la industria y las empresas para crear empleos, elevar la productividad y aumentar los ingresos.

Finalmente, en materia fiscal y de gobierno, una ciudad sostenible es aquella que logra la aplicación de mecanismos de gobierno eficientes que promuevan la participación ciudadana, genere recursos propios para promover el desarrollo, administre adecuadamente y transparentemente el gasto público, además de la gestión eficiente de la deuda pública.

Las urbes colombianas

En el país, las migraciones urbanas se han dirigido mayoritariamente hacia las ciudades intermedias, que han recibido un flujo amplio de personas, consolidándose como urbes con una masa crítica importante, que varía entre 200.000 y 1 millón de habitantes. De acuerdo con este panorama, se estima que para 2050, el 85 % de los colombianos habite en centros urbanos (DNP, 2019).

Las ciudades intermedias colombianas se caracterizan por presentar un dinamismo económico y social marcado, pero con oportunidades de mejora en todas las áreas de desarrollo. En promedio, tienen un desempleo del 10,5 %, 0,25 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, lo que indica que, si bien existen oportunidades de mejora, son las que están más cerca de asegurar empleabilidad a sus habitantes.

Por otro lado, la incidencia de la pobreza monetaria en estas ciudades es del 18,2 % en promedio y su coeficiente Gini es 0,45, lo que las clasifica en amarillo, según el semáforo de la metodología de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y evidencia una posibilidad de mejora, que debe atenderse lo más pronto posible; esto con el fin de que las desigualdades y la pobreza sigan controladas y no pasen a ser un factor crítico para estos territorios.

En cuanto a los indicadores sociales, las ciudades intermedias tienen una cobertura de educación de aproximadamente el 80 %, que las sitúa en verde dentro de la semaforización, lo que indica que es una fortaleza para este tipo de territorios. Sin embargo, los verdaderos retos de estas ciudades se centran en evitar que las repitencias creen un efecto ilusorio en la magnitud del indicador de cobertura educativa y en aumentar la permanencia estudiantil, para que la educación pueda ser un vehículo para la movilidad social.

Por otro lado, las ciudades intermedias en términos generales tienen dificultades ambientales, debido a la falta de estudios acerca del riesgo, que les impide a los municipios tener una visión clara sobre cuál es su exposición y planificar acciones para la mitigación de desastres.

De igual forma, se observa que este tipo de ciudades tiene entre el 80 % y el 95 % de cobertura eléctrica en las zonas urbanas, mientras que en las rurales no suele ser superior al 70 %. Algo similar ocurre con las coberturas de acueducto y alcantarillado, pues en las zonas urbanas alcanzan entre un 80 % y un 95 %, pero en las rurales no llegan sino al 40 %, en los casos más altos. Estas cifras evidencian que uno de los principales retos de las ciudades intermedias es reducir las brechas urbano-rurales en términos de servicios públicos, para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.

Finalmente, la competitividad de las ciudades intermedias es muy variada. Por ejemplo, Manizales, Bucaramanga y Tunja alcanzaron los puntajes más altos en el Índice de Competitividad de Ciudades, mientras que otras como Riohacha, Cúcuta y Sincelejo, obtuvieron los puntajes más bajos. De esta manera, los mayores retos de las ciudades con baja competitividad se concentran en los siguientes aspectos: innovación y dinámica empresarial, sostenibilidad ambiental y del riesgo, desempeño administrativo y justicia y seguridad.

No hay duda de que las ciudades colombianas son el motor del crecimiento económico del país. Según el Sistema de Ciudades del Departamento Nacional de Planeación, las actividades realizadas en estos lugares han aportado en los últimos 40 años más del 50 % del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Actualmente, cerca del 85 % de este se produce en los centros urbanos (DNP, 2014).

El rol de Findeter en la construcción de ciudades sostenibles

Desde la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), acompañamos a los territorios colombianos en la construcción de ciudades sostenibles, a través de la planificación, estructuración, financiación y ejecución de proyectos clave para el desarrollo.

En primer lugar, la planificación territorial que ofrecemos se centra en crear modelos de desarrollo con visión a largo plazo (entre 12 y 20 años), que se enmarcan en los programas de Ciudades Emblemáticas (CE) y Ciudades Sostenibles y Competitivas (CSC). Estos programas comprenden la implementación de la metodología CES del BID, a través de la cual realizamos un diagnóstico de

la ciudad, identificamos sus necesidades y prioridades de acción y proponemos proyectos estratégicos para construir desarrollo sostenible.

También, brindamos a las ciudades la posibilidad de acceder a modelos de planificación sectorial, que propendan por el fortalecimiento de capacidades institucionales, normativas, técnicas y de gestión de información, que permitan ejecutar proyectos urbanos integrales y consolidar las capacidades de financiación en los territorios.

En segundo lugar, en Findeter ofrecemos asesoría en la estructuración de proyectos que potencialicen el desarrollo y financiamos a los territorios para que los lleven a cabo. Así, utilizando herramientas financieras como las tasas compensadas y las líneas especiales, les brindamos a las ciudades la posibilidad de acceder a beneficios como mayores plazos y períodos de gracia, entre otros.

En tercer lugar, en esta entidad brindamos asistencia técnica para asegurar que en la ejecución de los proyectos se haga un uso eficiente y transparente de los recursos; esto con el objetivo de garantizar que los proyectos asistidos se lleven a término con éxito y queden preparados para ponerse en funcionamiento.

En conclusión, desde Findeter estamos convencidos de que planear una ciudad sostenible, que les permita a los ciudadanos mejorar su calidad de vida y tener sentido de pertenencia por el territorio en el que habitan, es crucial para generar desarrollo en el país. Creemos que este desarrollo solo se logra pasando de la visión a la acción y por esto Findeter seguirá acompañando a las administraciones locales en sus esfuerzos por convertir sus ciudades en territorios sostenibles.

Sandra Gómez Arias
Presidenta de Findeter

Referencias

- DNP. (2014). Misión Sistema de Ciudades: Una política para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. Bogotá: DNP.
- DNP. (18 de junio de 2019). Sistema de Ciudades DNP. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx>

Desarrollo verdaderamente sostenible... o error fatal

Señoras y señores, candidatas y candidatos a gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías, concejos municipales y cargos de gobierno en general:

Imagínense que alguno o alguna de ustedes nota que su computador personal comienza a portarse *muy raro*, y como se ha enterado de que en ese momento hay en el mundo una epidemia de virus informáticos desatada por hackers con claras intenciones de perjudicar la red global, llama a un técnico para que examine, limpie, vacune y asegure el computador.

El técnico ingresa al sistema, manifiesta que todo está bien, remueve un par de programas y actualiza otros dos, elimina unas cookies y le dice que no hay motivo de preocupación. Usted le paga. El técnico se va.

Usted se queda trabajando un par de horas en su computador, pero al rato vuelve a notar que el aparato no es el mismo de siempre. Se porta extraño, vuelve a fallar. Aparece un letrero que le indica que debe realizar una actualización, proceso que va a durar varias horas. Usted decide irse a acostar mientras se carga la actualización.

Al día siguiente, como todos los días, usted enciende su aparato, y tras esperar un rato muy largo, finalmente aparece una pantalla azul. A pesar de que ejecuta todos los pasos rutinarios para comenzar a trabajar, no logra cargar ningún programa ni acceder a ninguna información. En la pantalla aparece y queda pegado ese temido aviso con letra de tango o de bolero del despecho, que advierte implacable que ha ocurrido un FATAL ERROR. Un ERROR FATAL.

Resuelve entonces llamar a otro técnico para que revise el computador. Su preocupación aumenta a medida que este señor manipula el aparato sin lograr entrar. Conecta un disco externo, teclea nuevas instrucciones, la pantalla se llena

de largas hileras de letras y de números que cambian con rapidez... y finalmente el técnico le confirma el veredicto fatal: se ha borrado toda la información que tenía en su computador. Le dice que el *software* vital del aparato está *corrupto* (palabra que incrementa su desconcierto) y que eso incluye al antivirus con que usted tenía *protegido* el computador. Le advierte también que es posible que esté afectado el *hardware* del aparato. Mejor dicho: que su computador se fregó.

¿Qué puede haber pasado?, pregunta usted.

Parece que la persona que vino ayer desactivó el antivirus, y mientras se cargaba la *actualización*, el computador fue invadido por una cantidad enorme de virus informáticos que causaron esa devastación.

Entre la información que se perdió, había mucha que usted sabe que nunca podrá recuperar, pues no tenía *back ups*. Es un hecho desastroso, pues ha perdido una cantidad enorme de información personal y familiar que —se repite mil veces en su interior— nunca podrá recuperar.

Intenta llamar varias veces al técnico de ayer, pero no consigue comunicarse. Una grabación le dice que “el número marcado no se encuentra en servicio”. Usted está indignado y quiere pedirle explicaciones, demandarlo, decirle que es un criminal. Un criminal malintencionado o, en el menos grave de los casos, el responsable de un descuido criminal. Los perjuicios que ha causado esa actuación no solo lo afectan a usted, sino también a sus hijos y nietos, que han perdido para siempre una parte significativa de la memoria familiar, que a su vez es un componente importante de su identidad.

El sistema territorio

Ustedes están aspirando a cargos de elección popular, que de alguna manera los hace responsables del manejo de ese sistema complejo —conformado por subsistemas interrelacionados— que es el territorio que pretenden gobernar. En otras palabras, está en sus manos tomar una cantidad enorme de decisiones de las cuales, de una u otra manera, va a depender la calidad de vida —y la vida misma— de todos los seres humanos y no humanos que constituyen ese territorio. De las generaciones actuales y de las que vendrán después.

Recuerden que ustedes no solamente van a gobernar sobre las comunidades humanas, sino sobre los ecosistemas y todos los seres que los conforman, tales como las plantas, los animales (comenzando por los insectos), los hongos y demás organismos y microrganismos que determinan que los suelos sean, en

sí mismos, otros seres vivos: nada menos que la base de esa compleja red de intercambios de materiales, de energía y de información de la cual dependemos también las comunidades humanas para existir.²¹

Entre los seres vivos no humanos existen varios que no lo están de la manera biológica convencional, pero que también se transforman de manera permanente, interactúan entre sí, tienen memoria y se hacen sentir: las dinámicas geológicas; el agua en todas sus expresiones y formas (agua líquida, agua sólida o congelada, vapor de agua, aguas subterráneas, aguas atmosféricas —que incluyen a las nubes—, aguas que corren sobre la superficie del territorio. La niebla, y el agua que está incorporada a los seres vivos, también).

También son actores-activos y decisarios el clima y el tiempo atmosférico, que resultan de las interacciones entre múltiples factores, desde la altura y el relieve de los territorios que ustedes esperan gobernar, hasta la manera como la energía procedente del sol incide y se transforma en ese mismo territorio, o en los territorios vecinos que de una u otra manera inciden sobre el suyo, así como este incide sobre los demás.

A lo largo de los siglos, todos esos seres no humanos, unos con mayor contundencia que otros, han venido llevando a cabo eso que hoy denominamos “ordenamiento territorial”.

Y todos esos actores y factores generan una capacidad de autorregulación, muy similar a lo que hacen los sistemas que conforman “la inteligencia artificial” de su computador, entre los cuales cumple un papel muy importante ese antivirus que el técnico irresponsable desactivó.

Varias veces, en otros textos sobre este mismo tema, he comparado también a los sistemas de autorregulación de los cuales depende esa capacidad que le permite al territorio transformarse para resistir y para recuperarse de los efectos que generan dinámicas externas o surgidas de su propio interior (*resiliencia*), con el sistema inmunológico de todos los organismos vivos, incluidos por supuesto los seres humanos.

21 Ver “Medio Ambiente y Cambio Climático”, un video que grabamos con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente, Gestión del Riesgo y Cambio Climático. Lo encuentran aquí <https://www.youtube.com/watch?v=MEpBU2CKjrc> o simplemente buscando en Google Youtube Wilches-Chaux PNUD ODS.

En un artículo reciente afirmé:

Con el perdón de los especialistas que, por supuesto, saben mucho más del tema que yo, me atrevo a afirmar que el sistema inmunológico de cada ser humano no está compuesto solamente por “*una red de células, tejidos y órganos que trabajan en conjunto para proteger el cuerpo*”, entre los cuales se destacan los leucocitos y el sistema linfático, sino que de una u otra forma surge de la interacción entre todos los sistemas concatenados del organismo (circulatorio, óseo, nervioso, digestivo, endocrino, muscular, respiratorio, reproductor, urinario), además del sistema afectivo, del sistema de creencias y valores y, en general del “sistema cultural” del cual cada uno de nosotros es expresión y parte. Esto quiere decir que *todo uno* es su sistema inmunológico.²²

En el caso de los territorios del planeta, incluidos los de Colombia, la gran amenaza que hoy pesa no solamente sobre su territorio, sino sobre todos los demás territorios del país, no es, como en el caso de los sistemas informáticos, una epidemia viral. Son los efectos del llamado cambio climático o crisis climática, que a su vez es el resultado de que con la manera irresponsable como nuestra especie humana se ha relacionado con la Tierra, la hemos obligado a activar su propio sistema inmunológico, sus propios mecanismos de autorregulación.

Muchas veces he repetido también, que nuestro desafío no es salvar el planeta (que se está salvando a sí mismo a través del cambio climático), sino salvar la posibilidad de que nuestra especie humana pueda continuar formando parte de él.

Cada persona que toma alguna decisión sobre algún territorio, desde su propio cuerpo hasta la Tierra entera, pasando por esos territorios que ustedes aspiran a gobernar, debe asumir ese desafío con plena responsabilidad actual e intergeneracional, porque ustedes van a tener que responderles a muchas generaciones por los efectos de las decisiones que tomen o que dejen de tomar.

Los antivirus de los territorios a su cargo

Tomen atenta nota, por favor: unos componentes centrales de los antivirus que les permiten a sus territorios protegerse de los efectos del cambio climático son todos aquellos que conforman los llamados Patrimonio Natural y Patrimonio

22 “Resiliencia urbana y cambio climático - Qué determina que una ciudad sea capaz de convivir sin mayores traumatismos con el cambio climático y con otras dinámicas generadoras de amenazas”, publicado en la revista *El Arrendajo Escarlata*.

Cultural, la mayoría de las veces estrechamente relacionados entre sí. En gran medida, la cultura en sus distintas expresiones, surge precisamente de la necesidad que ha tenido y sigue teniendo nuestra especie de adaptarse dinámicamente para convivir sin traumatismos con las dinámicas del Patrimonio Natural.

Los ecosistemas urbanos y rurales, los bosques existentes en los campos, pueblos y ciudades, el llamado arbolado urbano, los humedales, los ríos y las quebradas, las aguas subterráneas, los suelos vivos (con todas las especies vegetales y animales que los conforman, y con todos los microorganismos que se encuentran encima o debajo de la superficie y que le otorgan al suelo resistencia, resiliencia²³ y fertilidad), todos esos actores y factores interactuando entre sí —digámoslo una y muchas veces más— nos permiten, al territorio y a quienes existimos en él, convivir con los efectos de la crisis climática global con todas sus expresiones e impactos locales. No quiere decir que no vayamos a sentir los efectos de ese proceso global, pero sí que podremos convivir localmente con esos efectos sin que necesariamente se conviertan en catástrofes.

Deteriorar —y peor aún: destruir— esos componentes y las interrelaciones que le otorgan salud ambiental al territorio equivale al crimen que intencionalmente o por ignorancia o por descuido, cometió el técnico que desactivó el antivirus de su computador. Ustedes, de llegar a los cargos públicos a los que aspiran, no van a querer, por supuesto, quedar en la historia del territorio como quedó ese técnico pícaro o inepto en su historia familiar.

Cada vez que estén ejerciendo el cargo al que aspiraron, piensen en talar un bosque urbano o rural, en cubrir de cemento un humedal, en alterar las condiciones que a unos y a otros les permiten absorber los efectos extremos del cambio climático o de la variabilidad climática²⁴. Cuando les propongan cambiar vegetación natural por imitaciones sintéticas, o restringirle al agua sus derechos a fluir, a expandirse en temporadas de lluvias, a ser absorbida por los suelos, a que las cuencas estén protegidas por vegetación natural, recuerden el crimen que cometió el bárbaro que privó del antivirus a su computador.

²³ Para mayor ilustración sobre lo que significa el concepto de resiliencia, invito a pasar por aquí <https://issuu.com/fopae/docs/resiliencia>

²⁴ La variabilidad climática es esa condición esencial del clima y del tiempo atmosférico, que consiste en que están cambiando de manera permanente: el clima en décadas; la variabilidad en trimestres, meses, semanas, días e incluso horas. Al impacto de las alteraciones que los seres humanos hemos introducido en los sistemas planetarios, se le ha dado convencionalmente el nombre de cambio climático. Más información en el texto “Ese océano de aire en que vivimos”, que encuentran en http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/environment_energy/ese-oceano-deaire-en-que-vivimos.html

Cada vez resulta más claro que los desastres no son naturales sino, como se dijo antes, son el resultado de decisiones equivocadas. O de decisiones necesarias y adecuadas que en algún momento se dejaron de tomar, por ignorancia, por descuido o porque existió de por medio algún interés contrario al bien común.

Cuando la naturaleza no se respeta y no es escuchada por las buenas, protesta por las malas. Y a esas *cuentas de cobro* las llamamos desastres.

Recuerden que no basta con que un proyecto o una intervención cualquiera que se lleve a cabo en el territorio no solamente debe ser legal con el Estado, sino que también debe ser legal con los ecosistemas, con las comunidades y con las generaciones actuales y con las que están por llegar. La naturaleza no come cuento: a un río, a un humedal, a un bosque o a una montaña a los cuales se les violan sus derechos, no les importa si esa violación se ha llevado a cabo con licencia oficial.

Ustedes verán si se comprometen a propiciar un desarrollo verdaderamente sostenible, o si asumen la responsabilidad intergeneracional de cometer a sabiendas un ERROR FATAL.

Ustedes tienen la gran oportunidad de formar parte de una generación comprometida con la gestión social y ambientalmente responsable y verdaderamente sostenible, de esa porción del planeta Tierra que aspiran a gobernar.

Gustavo Wilches Chaux

Investigador en temas ambientales,
profesor universitario y escritor

Planes de ordenamiento territorial. ¿Cumplimiento a las normas o necesidad?

Son muchos los comentarios, los artículos o los resúmenes de la normatividad aplicable que se podrían hacer alrededor de los planes de ordenamiento territorial, y no es relevante en qué estilo se presenten, ya que cada uno de ellos puede contribuir a darle mayor importancia a esta obligación normativa que de manera periódica se les ha establecido a los dirigentes y a las administraciones de todos y de cada uno de los distritos, ciudades y municipios del país.

En este artículo no se pretende presentar un resumen o un recuento de las normas que se deben tener en cuenta para reglamentar estos planes; se trata de resaltar que más que una obligación la expedición de este instrumento se ha convertido en una necesidad que debe llevarse a cabo con la mayor importancia y atención por parte de los funcionarios responsables de su planeación y ejecución y debe estar orientado a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, así como un establecer requerimientos para orientar las inversiones públicas y privadas.

En varios de los más de 1.000 municipios que conforman el país se deberán definir nuevos planes de ordenamiento, y es indispensable que su expedición no se logre con copias de normas anteriores, ni mucho menos con improvisaciones, ya que de esta manera se seguirán repitiendo los errores de los expedidos anteriormente, denominados “de primera generación”. La normatividad que se defina tendrá que ser el resultado de llevar a cabo de una manera óptima todas las tareas que se requieran para cumplir con sus requisitos y adicionalmente será indispensable concientizar a todos los involucrados de la importancia de los mismos, impulsando acciones concertadas de las administraciones con los distintos actores y especialmente con la población.

Esta norma se debe establecer teniendo en cuenta los intereses generales de los habitantes y de las regiones, no únicamente para preservar el medio físico, los valores ambientales y los recursos territoriales. Son muchos los objetivos que se deben tener en cuenta, entre otros, el de propiciar un desarrollo equilibrado entre las distintas partes del territorio y mejorar la calidad de vida.

Dependiendo del número de habitantes del municipio o distrito para el cual se defina, los planes de ordenamiento se denominan de diferente manera, planes de ordenamiento territorial (POT), planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) o esquemas de ordenamiento territorial (EOT); pero cualquiera que sea su nombre se deben establecer como instrumentos técnicos y normativos y deben estar encaminados a establecer las reglas de juego y la organización de los territorios. Debemos tener conciencia de que son muchos los objetivos que a través de ellos se definen; entre otros, se pueden señalar las directrices, las políticas, las estrategias, las metas, los programas, las actuaciones y normas que se destinan a organizar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Los planes de ordenamiento territorial son instrumentos que fueron reglamentados y definidos desde hace más de 20 años, a través de la Ley 388 de 1997, pero solo hasta hace muy poco tiempo, los líderes políticos, las administraciones y principalmente los ciudadanos se han dado cuenta de lo relevante que es esta “carta de navegación” o estas “reglas de juego” en el ordenamiento del territorio y en el control del desarrollo, entre muchos otros temas.

Sin lugar a duda, para la formulación y aprobación de estas normas se debe cumplir con todos los requisitos y especificaciones que contempla la ley, pero cada día se adquiere más conciencia de que debe ser realizado con pleno convencimiento, de que no es un proceso que se adelante a la ligera, ya que el resultado será una herramienta fundamental para que las ciudades, poblaciones y sus habitantes puedan desarrollarse y avanzar de manera adecuada y sostenible, complementando la planificación económica y social. Los procesos de desarrollo se deben adoptar dentro de los límites que los hacen viables, disminuyendo en gran medida los posibles efectos negativos.

Es indudable que ninguno de los aspectos que se deben analizar y posteriormente incluir en las normas puede tomarse o definirse a la ligera. Temas como población, ambiente, riesgos, movilidad, transporte, servicios públicos, equipamientos generales y de servicios, clasificación del territorio en tipos de suelo, tratamiento de los residuos, entre otros, serán las determinantes encargadas de llevar a cabo una buena formulación de la planeación y la gestión de los municipios a largo plazo.

Los componentes generales de los planes de ordenamiento, cuya reglamentación es obligatoria, deben ir más allá de establecer compromisos superficiales que en el largo plazo puedan llegar a perder su vigencia. Los objetivos, las estrategias y contenidos estructurales en ningún caso deben ser el resultado de enfoques particulares, deben estar sustentados en estudios realizados a profundidad y situaciones presentes y futuras de las poblaciones, deben ir más allá de las ideologías, y del gusto de los administradores y dirigentes de turno.

Los condicionamientos y análisis que se tienen en cuenta en temas fundamentales en el ordenamiento del territorio como pueden ser “ambiente”, “riesgo”, “conservación”, entre muchos más, han dejado de ser conceptos abstractos y requisitos que solo deben mencionarse para cumplir una norma y se han convertido en una necesidad para proteger a la población y las ciudades. Cada día toman más relevancia y control las áreas de preservación y conservación ambiental, amenaza y riesgo, patrimonio urbanístico, arquitectónico y arqueológico.

Así mismo, han tomado mayor relevancia los estudios de la población, ya que cuando se relacionan las cifras actuales y futuras, no solamente se deben tener en cuenta los datos que reportan los censos o sus proyecciones, muchas veces inciertas, también se deben considerar los resultados históricos de generación de hogares y de movimientos migratorios. En las últimas décadas, en muchas ciudades o poblaciones se han podido observar impactos no regulados de la explosión demográfica o de la llegada de nuevos habitantes a las áreas urbanas que han traído como resultado invasiones y zonas sin regularizar, que posteriormente es casi imposible legalizarlas por los costos que ello conlleva.

Los barrios ilegales y sus asentamientos no se han evitado poniendo normas y límites en los desarrollos de las poblaciones. La vivienda se genera para cubrir una necesidad esencial y posteriormente se presiona a las autoridades locales y nacionales para cubrir riesgos, obtener accesos, equipamientos y servicios básicos, entre otros.

Un buen Plan de Ordenamiento Territorial debe contar con excelentes estudios y análisis de cada uno de sus componentes. Estos deben ser la premisa y el sustento esencial, y como consecuencia de estos soportes no debe depender de criterios subjetivos de los técnicos, de las administraciones públicas o de las opiniones y beneficios personales de la sociedad.

Las anteriores premisas suenan lógicas, pero son de difícil cumplimiento, no solo por los costos y los tiempos de los estudios, también por la dificultad

que implica ser imparcial en la toma de decisiones en el momento de establecer modelos urbanos. Nuestro reto es lograr que esta tendencia se modifique y realmente se demuestre que es indispensable que las normas sean el resultado de más y mejores estudios y normas coherentes a los mismos.

Los altos costos que implica llevar a cabo estudios de calidad muchas veces son la disculpa para llegar solo a planteamientos básicos, pero los resultados de la profundidad de estos análisis se verán reflejados económica y socialmente en las poblaciones y ciudades.

Son muchas las revisiones y replanteamientos que se deben realizar a los planes de ordenamiento que fueron definidos únicamente desde la obligación, y no se realizaron a conciencia. El ordenamiento de los territorios es una materia urgente que se debe llevar a cabo a conciencia, ya que el desarrollo, el bienestar y la equidad de los habitantes de las poblaciones y ciudades dependen en gran medida de esta norma, y un monitoreo adecuado a la misma en el que se verifique su idoneidad y su cumplimiento.

No se trata solamente de cumplir con esta obligación que periódicamente tienen los dirigentes y las administraciones públicas. Es necesario que cuando esta se requiera por tiempos y/o se plantee un nuevo plan de ordenamiento, no se presente y reglamente como una norma más.

María Victoria Restrepo

Gerente de Promoción de Proyectos
en Constructora Bolívar S.A.S.

Conflictos socioecológicos en los procesos de planificación territorial

La planificación territorial ha tratado de resolver los conflictos sociológicos presentes en el territorio. Sin embargo, los ejercicios desarrollados en el país no dan cuenta de esos conflictos y no es evidente su resolución; este escrito pretende mostrar la necesidad de comprender las dinámicas que generan esos conflictos indagando en cómo han sido gestionados desde los distintos escenarios: sociales, culturales, económicos, ambientales, institucionales y políticos, y ofrecer una mirada para su abordaje desde lo regional y lo local.

Para entender esas dinámicas y las razones por las cuales estos procesos han tenido estos resultados se profundizará sobre el tema de la participación comunitaria en los procesos de planificación; la razón de indagar de manera más profunda en este tema responde a que el mundo ha entendido que al involucrar a las comunidades en estos procesos, ellos adquieren mayor validez frente a los demás actores y legitima los resultados obtenidos favoreciendo la aceptación y apropiación, por todos los actores, de lo concertado y definido.

Es importante a futuro ayudar a definir un modelo de gestión de la participación que favorezca la reducción de estos conflictos; explorar la importancia y relevancia de esta herramienta en nuestras comunidades, ya que la participación está enfrentada a las disputas entre los diferentes intereses sobre los recursos desde sus diferentes visiones y la forma en que esas disputas se gestionan.

Las maneras en que las comunidades manejan sus controversias no necesariamente podrían responder de igual modo que en otras latitudes y, por lo tanto, al indagar sobre los diferentes niveles de participación, de las motivaciones que tienen las personas para hacerlo y las razones por las que algunas no lo hacen, facilitará la toma de decisiones concertadas entre las partes en conflicto.

Analizar las dinámicas que se presentan en el territorio debido al uso o protección de los recursos ahí presentes favorecerá la comprensión de las razones

de los conflictos, y aunado al entendimiento de los niveles de participación y las motivaciones positivas o negativas aportan elementos para la construcción de modelos y metodologías de planificación acordes a las realidades del territorio.

¿Cuál ha sido el problema? Los mecanismos de concertación para abordar los conflictos socioecológicos en los procesos de planificación.

La planificación territorial

El uso y tenencia de la tierra²⁵ ha generado diferentes problemáticas relacionadas entre sí; debido a la normatividad que busca ordenarlas creando tensiones entre los actores que conviven, hecho que no ha permitido un desarrollo territorial consensuado.

La planificación del ordenamiento territorial en Colombia ha tenido un enfoque predominantemente económico (Borja, 2.000) y el modelo de Estado unitario y centralista ha sido el preferido del gobierno en Colombia desde la Constitución de 1886 (Valencia-Vera, 2013). El Estado en sus políticas de planificación ha marginado en los procesos, político y sociocultural, a quienes habitan.

Particularmente en Colombia, la planificación del territorio y sus conflictos²⁶ se han tratado de resolver desde diferentes procesos históricos; desde el Libertador, con normas para el aprovechamiento racional y la debida conservación de la riqueza forestal en la Gran Colombia (Tobasura Acuña, 2011), más adelante, en 1850, con la elaboración de un levantamiento corográfico, *el uso de la geografía como instrumento para gobernar un país, iniciativas estatales con propósitos respaldados por el positivismo de la época*.

Una primera intención de descentralización se dio con la Constitución de 1832, pero que solo duró hasta la reforma política de 1886, cuando se vuelve al centralismo como modelo de gobierno en la presidencia de Rafael Reyes, la organización territorial manejada mediante la división del país en regiones y el

25 Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, «tierra» se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias.(FAO, s. f.)

26 Los conflictos a los que se refiere son los generados en las comunidades entre sí y de estas con el Estado en razón de los ejercicios de planificación.

establecimiento de competencias específicas que se mantuvo hasta 1945, cuando, nuevamente, se inician ejercicios de descentralización.

En la década del 80 se otorgó mayor autonomía y recursos a las entidades territoriales y se caracterizó por falta de planeación, de capacitación y claridad sobre las normas y las competencias aplicables en los diferentes sectores de gobierno de los niveles nacional y territorial (Valencia-Vera, 2013).

Con la Constitución de 1991 se ratifica la descentralización administrativa y fiscal, aparece el ordenamiento territorial y la función social y ecológica de la propiedad como herramientas para el desarrollo sustentable del país. De esta forma, la descentralización territorial se ha construido de arriba hacia abajo mediante la promulgación de leyes de aplicación inmediata (Valencia-Vera, 2013).

Los procesos de planificación hasta hoy han sido ejercicios de poder, se planifica para materializar el proyecto político explícito o implícito de la sociedad. Entonces, la planificación sin verdadera participación es un mecanismo estatal de dominación y control territorial, por lo tanto, la participación, en estos ejercicios estatales, se convierte en retórica.

La participación ciudadana²⁷ se elevó a norma con el artículo 15 del decreto 1306 de 1980, pero fue con la reforma de la Carta del 91 que toma mayor significancia.

La materialización de la participación en los procesos de planificación territorial se hace visible en la concertación del querer de los habitantes sobre su territorio, “la visión de futuro”²⁸. Pero para el logro de esos consensos es necesario que las partes cedan en los alcances que tienen sus intereses particulares para permitir el logro del interés general.

27 No todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención, a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Y, además, que las decisiones que adopten dichos representantes puedan ser controladas a través de la revocatoria del mandato (mecanismos de participación-decisión).

De otro lado, otras formas de participación democrática se presentan en la posibilidad de acceder a los cargos públicos (participación-gestión), de ejercer las acciones públicas (participación-fiscalización) y de prestar los servicios públicos o controlar su prestación (participación-gestión, participación-control). Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 2002. Bogotá, magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

28 Que es el ejercicio de concertación entre las partes sobre el destino de su territorio que deberá estar ligado a las potencialidades reales existentes o por construir.

"El problema consiste en las posibles divergencias de intereses que hay sobre el territorio, y para realizar un modelo que satisfaga a todos los actores sociales se debe llegar a consensos que no todos están dispuestos a construir" (Hernández Peña, 2010).

Nuestra sociedad aún fija su mirada en su entorno local y no más allá de lo que le es propio, por lo tanto, su preocupación se limita a lo que tiene y no a lo que como ciudadano le pertenece.

El tema de la participación y la representación²⁹ no caben en la visión positivista de la planificación que tiene el Estado, que asume que el mejor futuro se consigue automáticamente, si las técnicas de análisis y predicción se aplican rigurosamente; ya que las dinámicas presentes en el territorio son complejas y los procesos de planificación espacial con una apreciación de la 'complejidad relacional' exigen una capacidad de 'escuchar', 'ver', 'sentir' y 'leer' las múltiples dinámicas de un lugar de manera que pueda identificar solo aquellos temas clave que requieren colectiva atención a través de un enfoque en las cualidades del lugar (Healey, 2005, 2006).

Conclusiones generales

Por lo tanto, se hace necesario atender el tema de los conflictos socioecológicos en los procesos de planificación territorial, pues no se dispone de los mecanismos de concertación que favorezcan el abordaje de estos conflictos en los procesos indicados. Esta condición ha mantenido los territorios sumidos en la confrontación lo que se ha expresado en las desarmonías económicas, sociales, ambientales y culturales de las poblaciones y sus cosmovisiones en enfrentamiento con los criterios de gobernabilidad estatal. En este contexto es donde cobra relevancia la participación de los nuevos gobernantes y sus miradas hacia el abordaje de los conflictos socioecológicos presentes en su territorio.

Es necesario generar con las comunidades apropiación social, cultural, ambiental y política, para crear mecanismos precisos de negociación con los actores en la defensa de sus intereses y que se adhieran, en lo posible, a los criterios de gobernabilidad, teniendo claridad sobre que la aceptación de las comunidades sobre las decisiones del Estado solo son apropiadas cuando en su discusión y análisis son evidentes los principios de equidad, solidaridad

29 Entendida como la consecución de la validez del proceso, es decir, que cada opinión, cada voto, cada consenso tenga igual valor para todos los ciudadanos en calidad de actores presentes en el proceso.

y respeto relacionados con el ordenamiento territorial, y que no siempre son evidentes dentro del proceso. Tal condición es una de las causas del conflicto.

El Estado, para administrar el territorio, ha realizado diferentes ejercicios de planificación; estos procesos han atendido al tema físico del territorio, incluyendo al hombre y la naturaleza por separado; sin embargo, es necesario abordar el tema de la planificación física con base ecológica, es decir, planificación, porque supone un estudio racional de diagnóstico, predicción, evaluación y definición de soluciones. Física, porque se aplica a unos recursos territoriales con expresión espacial. Con base ecológica, porque el material que utiliza lleva consigo toda la problemática de sistemas organizados a través de relaciones bióticas y abioticas.

La planificación ecológica explora cómo interactúan los procesos naturales y las actividades humanas, y cómo esa interacción produce cambios en la estructura de los paisajes y los ecosistemas a lo largo del tiempo (Zonneveld y Forman, 1990). Y allí, en esas relaciones complejas del hombre y la naturaleza es donde se identifican los conflictos que se quieren comprender.

**Francisco Javier Ortiz Villota
y Aura Teresa Palacios Pérez**

Pares evaluadores de la Universidad del Cauca

El futuro de las regiones tiene los pies en la tierra

Resuelto el problema agrario en Colombia, concretamente el de la formalidad en la tenencia y propiedad de la tierra, el país estaría en capacidad de aumentar a más de 47 millones de toneladas la producción de alimentos.³⁰ Eso, para cada familia campesina, significaría la posibilidad de incrementar en casi el doble sus ingresos.³¹

Los alcaldes, por su parte, percibirían mayores ingresos por concepto del impuesto predial y menos dolores de cabeza como consecuencia de los conflictos originados por las disputas por el territorio.

Este panorama es todavía más alejado si se enfrentan decididamente los retos que impone la realidad rural de Colombia: una informalidad en el campo hasta del 60 % (aunque este porcentaje supera el 70 % en 300 municipios de la geografía nacional³²), múltiples limitaciones a la propiedad, restricciones en el uso del suelo, pretensiones de comunidades étnicas, riesgos de inundación o deslizamientos, presencia de minas antipersonal, y la oportunidad única de fundamentar en el campo el final de la confrontación armada como resultado de las pugnas territoriales.

Pero este no es un reto al que se enfrente de manera exclusiva el gobierno nacional como responsable de la política pública. Por el contrario, alcaldes y gobernadores tienen ante sí una coyuntura magnífica para generar condiciones de progreso y desarrollo en sus regiones y quedar grabados en la memoria de sus comunidades con ingenio, voluntad política y unas cuantas herramientas que aquí se plantearán.

30 Estimativos de la Agencia Nacional de Tierras. 2017.

31 *Ibid.*

32 Según estimaciones hechas en 2016 por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Tierra informal

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), entre el 40 % y el 50 % de los propietarios rurales se encuentran en la informalidad³³. Según la Misión para la transformación del campo, esta informalidad podría llegar al 60 %, teniendo en cuenta el cruce de datos consignados en registro y en catastro.³⁴

La informalidad conduce a que los campesinos o empresarios no puedan acceder a programas de desarrollo rural como distritos de riego, asistencia técnica, proyectos productivos, subsidios o financiamiento de vivienda rural. Esa era la realidad de Rosendo Soler, hermano de la gloria deportiva Mauricio Soler, en Ramiriquí, con una parcela cuya propiedad tardó más de 20 años en formalizar hasta que la Agencia de Tierras le entregó su título debidamente registrado; 20 años con limitaciones absurdas para invertir en mejoras de la finca, aumentar la productividad, tecnificarla o solicitar préstamos para la educación de sus hijos.³⁵

Y esas mismas inadmisibles limitaciones las sufren las administraciones locales o regionales cuando no pueden invertir recursos públicos en predios cuyo propietario se desconoce o en los que la propiedad es incierta en términos jurídicos. Ocurre con los bienes públicos rurales (escuelas veredales, acueductos rurales, puestos de salud, rellenos sanitarios, estaciones de policía, plantas de tratamiento de aguas residuales, canchas deportivas, cementerios, etc.), pues los alcaldes o gobernadores no pueden construir, dotar o mejorar la infraestructura de dichos bienes, hasta tanto no se formalice la propiedad de los mismos en cabeza de las alcaldías o gobernaciones.

Un estudio adelantado en 40 municipios del país por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) arrojó que cerca de 1.200

³³ Ver: NEVA DÍAZ, Nelson Javier. "Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras". Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Bogotá D.C., 2014. Consultado en: <https://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases_conceptuales_procesos_regula_propie_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a> Consultado el 21 de abril de 2019.

³⁴ Ver: Departamento Nacional de Planeación. *Misión para la transformación del campo colombiano*. Consultado en: <<https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>> Consultado el 21 de abril de 2019.

³⁵ En una conversación que sostuvo el equipo de la Agencia Nacional de Tierras con la oficina del Banco Agrario en Ipiales, por ejemplo, las estimaciones oficiales daban cuenta de que en 2017 más del 90 % de las solicitudes de pequeño y mediano crédito fueron rechazadas por la ausencia del título de propiedad.

terrenos (¡1.200 en solo 40 localidades!) eran informales, donde, en su mayoría, funcionaban escuelas rurales.

La conclusión es cuando menos preocupante: cada municipio de Colombia, sin importar su categoría, tiene en promedio 30 bienes rurales que le pertenecen, informalmente, en los cuales no puede invertir un peso porque no tienen legalizado el título.

Sin embargo, la solución ya existe. Lo alcaldes y gobernadores pueden tomar cartas en el asunto solicitándole a la Agencia de Tierras la formalización de estos predios, diligenciar los formatos (descargables de la página web de la entidad), recaudar la información técnica y adelantar los levantamientos topográficos y estudios de títulos que se requieren para iniciar y culminar un trámite. Esto permitiría agilizar los tiempos y reducir los costos para el erario.

Tierra restringida

Superado el reto de la informalidad, se deben tener en cuenta las limitaciones legales a la propiedad a la hora de emprender esfuerzos masivos de formalización de terrenos privados o adjudicación de bienes baldíos (públicos).

Así, por ejemplo, hoy las comunidades y los empresarios del campo dicen que “llegó el petróleo y se fue la tierra”. Esto por la prohibición que existe para hacerse a un predio que esté en un radio de 2,5 kilómetros de la boca de mina o del pozo petrolero. Ello ha generado innumerables dificultades a las empresas petroleras o mineras con sus vecinos, los cuales ven con preocupación el establecimiento de un yacimiento de petróleo o minero en áreas donde se pretendía adelantar proyectos agropecuarios.

Otro ejemplo de estas limitaciones a la propiedad se presenta en las zonas de reserva forestal, pues allí no se pueden hacer adjudicaciones de predios baldíos ni formalizar la propiedad de los predios privados. Uno de los principales motivos de la reprochable deforestación que está viviendo el país es la creencia generalizada de que talando los árboles se accede a la propiedad.

La Agencia de Tierras, en vista de esta realidad, emitió hace dos años una directriz³⁶ en virtud de la cual las personas que cometan delitos ambientales quedan vetadas para acceder a cualquier programa de acceso a tierras o forma-

36 Resolución 740 de 2017.

lización. Sin embargo, en esos cerca de dos millones de hectáreas de reserva forestal, se podrían adelantar programas de acceso a Derechos de Uso³⁷ con limitaciones muy estrictas a los proyectos productivos que se implementarían para que sean sostenibles y amigables con el medioambiente. Hay que convertir a los campesinos y a las empresas en aliados de la protección ambiental, en vez de combatirlos aislandolos por completo del sistema.

Teniendo en cuenta la cercanía de las alcaldías y gobernaciones a las comunidades, no solo por su proximidad física sino también en términos de legitimidad, los entes territoriales deben asumir un rol vital en la planeación del ordenamiento del territorio. Esto debería conducir, trabajando de la mano con la Agencia de Tierras, a garantizar que la solución a las restricciones a la propiedad responda a la realidad del territorio.

La nueva institucionalidad

Para hacerle frente a este confuso panorama, el gobierno nacional decidió escindir el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder),³⁸ para crear dos instituciones: la Agencia de Tierras³⁹ y la Agencia de Desarrollo Rural.⁴⁰ La Agencia de Tierras tiene a su cargo, principalmente, dotar de tierra al que no tiene o tiene tierra insuficiente; al que sí la tiene, pero la tiene de manera informal, debe ayudarle a formalizarla y, finalmente, se encarga de resolver los conflictos agrarios y garantizar que no se especule con la tierra, sino que esta se use para lo que es: generar condiciones de progreso en el campo.

La Agencia de Desarrollo Rural, por su parte, tiene entre sus funciones propiciar entornos que lleven el desarrollo a los sectores rurales, brindar asistencia técnica, apoyar proyectos productivos, generar condiciones de riego, entre otros.

Ahora bien, la Agencia de Tierras tuvo que afrontar, desde su creación, esa demandante problemática con dos frentes de acción que debían ir caminando en paralelo: de un lado, se debía atender el enorme rezago que dejaba el Incoder de más de 180.000 solicitudes de adjudicación de baldíos sin tramitar, 56.000 procesos de formalización represados, cerca de 5.000 procesos agrarios en

³⁷ El Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras reglamentó esta posibilidad en el Acuerdo 058 de 2018. No es propiedad, que es el ideal, pero es seguridad jurídica.

³⁸ Liquidado mediante el decreto 2365 de 2015.

³⁹ Creada mediante el decreto 2363 de 2015.

⁴⁰ Creada mediante el decreto 2364 de 2015.

curso y más de 1.300 solicitudes de comunidades étnicas que no habían recibido respuesta.

De otro, se debía implementar rápidamente la nueva estrategia para formalizar masivamente los predios rurales en el país, denominada Ordenamiento Social de la Propiedad. La Agencia de Tierras debía reparar entonces un vehículo en movimiento: responder al rezago y pasar gradualmente de un sistema de demanda, en el que el campesino debía acercarse para iniciar un trámite en la entidad, a un esquema de oferta. Mediante este último, gráficamente puesto, se buscaba “barrer” el territorio para definir los derechos de propiedad a través de un procedimiento único y de manera masiva. Esta nueva estrategia se puso en marcha en 43 municipios del país entre 2016 y 2018.

Los resultados de los dos enfoques no se hicieron esperar: en tan solo dos años de gestión,⁴¹ la Agencia de Tierras logró titular y formalizar a cerca de 42.000 familias campesinas y pertenecientes a comunidades étnicas; es decir, se pasó de un promedio anual de 5.000 títulos a 21.000, cuadruplicando así los resultados. Esto se tradujo en la formalización de más de 1,5 millones de hectáreas, lo que equivale a formalizar una ciudad del tamaño de Bogotá hasta 8,5 veces.

Con todo, los retos siguen siendo mayúsculos y el papel de los mandatarios locales en el proceso es trascendental para que la formalización pueda llegar a todos los rincones.

Gobernadores y alcaldes en clave de tierra

Si bien es cierto que es responsabilidad de la Agencia de Tierras promover el acceso a la tierra y la formalización, también lo es el hecho de que promover el desarrollo rural es un objetivo nacional y de Estado, lo cual involucra necesariamente a los mandatarios locales. ¿Cómo lo pueden hacer? La respuesta a este interrogante es tan simple como pragmática: apoyando las labores técnicas de la Agencia de Tierras en el territorio.

Los alcaldes y gobernadores son quienes tienen una relación directa con la comunidad. Son las primeras instituciones con las que se topa el ciudadano cuando quiere entrar en contacto con el Estado. Por ello, deberían conocer a fondo la ruralidad, la realidad del campo, y cuentan con la cercanía ideal para fomentar no solo conciencia acerca de la importancia de la formalización de las

41 Cifras a agosto de 2018.

parcelas, sino además para garantizar que una vez se legalicen, esa situación se mantenga en el tiempo.

La institucionalidad del orden nacional, en cambio, tiene las limitantes propias de un esquema de gobierno centralizado: escasa presencia territorial, bajos índices de legitimidad e insuficiencia de personal para cubrir las necesidades y demandas de la ruralidad. Por ello todas las alcaldías y gobernaciones deberían crear oficinas de tierras, tal y como ocurrió en municipios como Fuente-deoro (Meta) u Ovejas (Sucre). Bajo el auspicio de estas alcaldías, y contando con la capacitación del personal por parte de la Agencia de Tierras, los resultados en materia de formalización y titulación lograron ser hasta diez veces más efectivos.

Los beneficios de una oficina de tierras no se hacen esperar. No solo la base catastral actualizada permite incrementar los ingresos fiscales, sino que además incrementa la inversión en la propiedad rural, privada y pública, aumentan los ingresos de los campesinos y pueden destinarse más recursos para mejorar la infraestructura social en veredas y corregimientos.

No se necesita más que voluntad política. Ni siquiera es necesario que exista previamente un convenio con la institucionalidad del orden nacional. Si los mandatarios locales toman la iniciativa, se pueden generar programas de capacitación de los abogados, topógrafos, catastrales y trabajadores sociales con los que debe contar la oficina de tierras. Se pueden generar, incluso, oficinas regionales que cubran varios municipios aledaños, para maximizar la eficiencia de los recursos.

Estas oficinas se encargarían de realizar los levantamientos y estudios técnicos que requiere Bogotá para poner en marcha el engranaje de la formalización y la titulación, los cuales son, a grandes rasgos, el estudio detallado de títulos, el levantamiento topográfico, el estudio catastral y el trabajo con las comunidades. Si todos estos requerimientos se le presentan a la Agencia de Tierras, cumpliendo con los estándares que exige para adelantar el trámite que corresponda, se generaría un andamiaje de colaboración armónica que redundaría en eficiencia y desarrollo.

Conclusión: Tierra de oportunidades

Si bien la tierra sola no sirve para mejorar el bienestar de las comunidades rurales ni conduce *per se* a aumentar la productividad, sí es indispensable contar con certeza sobre la propiedad y tenencia de la tierra para llevar desarrollo al campo colombiano. El índice de informalidad, las restricciones a la propiedad,

la proliferación de conflictos agrarios, el despojo y la violencia, han conducido a que, por décadas, el atraso del sector agropecuario configure una deuda histórica cuyo saldo va cada día en aumento.

Antes de que se vuelva impagable esta deuda, toda la institucionalidad del Estado debe asumir un rol activo en la solución del problema. Tal vez no sea responsabilidad funcional de todos, pero la contribución que se pueda hacer desde las distintas instancias, nacionales, regionales o locales es una respuesta al llamado de ese compromiso ético y moral que exhorta a alcaldes, gobernadores, directores, ministros y presidentes a convertir la ruralidad, de nuevo, en ese pilar del desarrollo de Colombia que otrora fue. Así, de una conversación fluida entre las políticas locales y nacionales, de que todos tengan los pies en la tierra, dependen la seguridad, el progreso y el desarrollo del campo.

Miguel Samper Strauss

Exdirector de la Agencia
Nacional de Tierras

Innovación para el buen gobierno local: herramientas desde la asociatividad territorial

"Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Artículo primero, Constitución Política de Colombia

Desde hace 28 años, cuando la Constitución Política estableció la descentralización como principio fundamental, se ha comenzado a construir una arquitectura institucional que ha favorecido el desarrollo de las regiones, en donde se ha trascendido en gran medida los límites geográficos tradicionales y se ha apostado a modelos basados en funcionalidades políticas, sociales y económicas.

Hablar de buen gobierno local nos obliga a conectar las ideas de justicia y legalidad, es decir, tener unas reglas claras para garantizar la participación de todos los ciudadanos. A partir de lo anterior, el desarrollo de instituciones que sirvan como articuladores de las demandas de los ciudadanos hacia la Nación es muy necesaria en un escenario cada vez más interdependiente. De modo que la gobernabilidad en Colombia se produce a partir de la suma de instituciones fortalecidas, legítimas, representativas y participativas que generan confianza en la ciudadanía.

En este sentido, un reto primordial al que se enfrentan los gobernantes locales es lograr incrementar las capacidades institucionales con el ánimo de optimizar su gestión pública de manera eficiente y eficaz e involucrando democráticamente a la ciudadanía en la toma de decisiones. Este documento no pretende ser una ruta exacta a la que haya que seguir, más bien, tiene la intención de reflexionar junto al lector en algunas de las herramientas existentes desde el ordenamiento

territorial, específicamente desde la asociatividad, para alcanzar un desarrollo endógeno territorial.

Conforme a lo anterior, se pretende establecer argumentativamente una apuesta en la innovación territorial a partir de los fundamentos constitucionales e incorporando las nuevas apuestas de entidades territoriales contempladas en la legislación vigente, especialmente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En este sentido, la innovación territorial desde los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad buscan generar una buena gestión local para dar respuestas a las problemáticas comunes del territorio a partir de las competencias previstas por la ley de cada entidad territorial.

Las entidades territoriales cuentan con problemas comunes y muchas no tienen las capacidades suficientes para gestionar dichos inconvenientes, tales como la provisión de servicios públicos, el desarrollo integral, obras de interés público y el ejercicio efectivo de las funciones y competencias. Para hacer frente a estos retos se debe partir de la concepción colaborativa del territorio y promoviendo sistemas asociativos territoriales previstos en la Constitución Política y en la Ley 1454 de 2011.

Cabe señalar que la asociatividad territorial es un proceso libre, voluntario y autónomo que parte de un acuerdo de voluntades a partir de la colaboración y cooperación entre las entidades territoriales manteniendo, por tanto, la independencia jurídica y autonomía administrativa y que su conformación responde a la necesidad de hacer frente a un objetivo común.

A partir de la necesidad de abordar dicho problema de manera conjunta y encontrar una solución concertada se requiere que los entes territoriales partan de una comunicación fluida, la generación de confianza, el establecimiento de una matriz de problemas y romper los límites geográficos, por tanto, alcanzar una planificación colaborativa que conlleva un mejor uso de los recursos, la coherencia entre los procesos de planeación de los diferentes niveles y una eficiencia en la gestión local.

La planificación colaborativa parte de encontrar nuevas formas de gestión de las dinámicas territoriales compartidas a partir de la concertación de las causas funcionales, económicas, sociales y ambientales, de esta forma, lograr definir el rol de cada entidad territorial con el objetivo de alcanzar un mayor impacto de los proyectos integrales a través de la generación de economías de escala, los nodos territoriales y la competitividad.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” se establece transversalmente, con gran relevancia, el pacto por la descentralización, con el objetivo de conectar territorios, gobiernos y poblaciones, incrementar la capacidad de gestión de los ingresos y organizar la expansión territorial. A partir de este plan, el gobierno aporta una perspectiva regional para el desarrollo y proyección nacional. En otras palabras, establece como prioridad la gobernanza territorial, es decir, la estandarización de las diversas interacciones entre los múltiples actores sociales, económicos, administrativos y políticos, así como sus intereses, en un mismo territorio, con el fin de brindar a partir de una organización funcional, una mayor cohesión territorial y desarrollar proyectos integrales conjuntos que logren alcanzar el crecimiento esperado.

Colombia cuenta con la mayor parte del territorio como rural, pero la mayor parte de la población está en el área urbana. Según la información del Departamento Nacional de Planeación, el 48 % de la población está desconectada de las grandes ciudades y de los beneficios de desarrollo. Los recursos financieros son escasos, por ello, es importante romper los paradigmas de planificación de manera aislada y trabajar mancomunadamente con otras entidades territoriales para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Dentro de los tipos de asociación que prevé la Ley 1454 de 2011 se encuentran las asociaciones de municipios, departamentos, distritos y áreas metropolitanas. En este caso, los entes territoriales pueden cooperar con el ánimo de prestar servicios públicos (acueducto, alcantarillado, electrificación, recolección de basuras, gestión de centros de salud, construcción de vías), ejecutar obras públicas de interés común, propender para el desarrollo integral del territorio y cumplir con las funciones administrativas propias, a través del respectivo convenio o pactos territoriales (antiguos contrato-plan) que promoverán proyectos regionales de alto impacto.

En cuanto a la asociación de municipios es importante, además de considerar la Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y el decreto 2980 de 2004 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 607 de 2000, en lo relativo a la asociación de municipios para la prestación del servicio público obligatorio de asistencia técnica directa rural, mediante la creación de centros provinciales de gestión agroempresarial y se dictan otras disposiciones.

Así mismo, cuando dos o más municipios que son geográficamente contiguos de un mismo departamento mediante ordenanza previa autorización de los Concejos a iniciativa del gobernador, los alcaldes municipales o el 10 % del censo electoral podrá crear una Provincia Administrativa y de Planificación (PAP), tal como lo señala la Constitución Política en su artículo 321 “las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento”. Este tipo de esquema asociativo puede cumplir la función de gestión ambiental, la organización conjunta de prestación de servicios públicos y la ejecución de obras de ámbito territorial.

Es claro que también se pueden dar alianzas estratégicas de orden económico y, por tanto, en este sentido, no se requerirá la contigüidad geográfica con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional, tal como se señala en el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011.

A partir del artículo 285 de la Constitución Política se crean las Regiones de Planeación y Gestión (RPG) en el artículo 19 de la Ley 1454 de 2011 como instancias de asociación de entidades territoriales que les permitirán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de estos, encargándose de planificar y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

En cuanto a los departamentos, en el artículo 306 de la Carta Política de Colombia establece que “dos o más departamentos podrán constituirse en Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

En este orden de ideas, a partir de la autorización de las asambleas y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado se podrá suscribir un convenio por parte de dos o más gobernadores de departamentos contiguos geográficamente para promover acciones de desarrollo con enfoque territorial, fomentar la identidad regional, articular la planeación con las entidades territoriales que la conforman y gestionar recursos. Conforme al artículo 36 de la Ley de Ordenamiento Territorial, el artículo 307 de la Carta Magna y a partir de la Ley 1962 de 2019, se establecen los requisitos para que la RAP se convierta en Región Entidad Territorial (RET).

Otra forma de asociatividad, tal como lo establece la Constitución en su artículo 319, son las áreas metropolitanas. En este sentido “cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto

características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. En el artículo 15 de la Ley 1454 de 2011 entienden a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actúan como instancia de articulación del desarrollo municipal.

Para su conformación según el artículo 8 de la Ley 1625 de 2013 los alcaldes interesados, la tercera parte de los concejales, el 5 % de los ciudadanos que integran el censo electoral de los municipios y el gobernador o gobernadores de los departamentos que pretendan integrar un área metropolitana podrán elaborar un proyecto de constitución que señale qué municipios integrarán el área, el municipio núcleo y las razones de la creación. Dicho proyecto se entregará ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Conforme a cada esquema asociativo territorial se puede acceder a recursos tales como cooperación internacional, el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional, los Pactos Territoriales; conforme al artículo 250 de la Ley 1955 de 2019, en donde se establece que la Nación y las entidades territoriales podrán suscribir pactos regionales, departamentales y funcionales, de la misma forma, los esquemas asociativos de entidades territoriales que se prevén en la Ley 1454 de 2011 podrán suscribir también pactos territoriales y, finalmente, los esquemas asociativos territoriales podrán presentar proyectos de inversión de impacto regional a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y ser designados como sus ejecutores, conforme a la normativa vigente y aplicable según el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019.

Cabe resaltar que en ningún caso los esquemas asociativos territoriales podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país y tampoco podrá generar cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participación y tampoco al Sistema General de Regalías.

Para concluir, es claro que existen amenazas que terminan afectando el desarrollo y la equidad de oportunidades en los territorios; por tanto, es importante partir del aprovechamiento de las potencialidades de cada territorio, establecer mecanismos de cooperación e interlocución con otros territorios, contiguos o no, para llevar a cabo proyectos de alto impacto y, por tanto, poner nuestra apuesta

en la gobernanza territorial de modo que se pueda lograr el desarrollo territorial por medio del ordenamiento territorial y el fortalecimiento de la asociatividad.

La invitación es para que, a partir de la innovación territorial, los nuevos gobernantes lleven a cabo una planificación colaborativa y participativa, en donde la legalidad y el emprendimiento, por medio de una gobernanza territorial, los conduzca eficazmente y con liderazgo a la equidad en el desarrollo territorial de nuestro país.

Alberto Castillo Castañeda⁴²

Director de Gobierno y Gestión Territorial
del Ministerio del Interior

⁴² Las opiniones expresadas en este texto son responsabilidad exclusiva del autor y no representan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las que pertenece.

Esquemas asociativos territoriales, el camino hacia la verdadera revolución urbana

La Organización de las Naciones Unidas, en su componente de Hábitat, ha establecido que la próxima década, de 2020 a 2030, será la de las metrópolis. No hay que discutirlo mucho para entenderlo y prepararnos para semejante desafío. De hecho, hoy estamos enfrentando complejos fenómenos urbanos que serían distintos y menos dramáticos de resolver si hubiéramos anticipado este momento. Luego, no hay tiempo que perder.

Tal como quedó plasmado en el Manifiesto por las Ciudades de 2012, firmado por más de 124 países de todo el mundo antes de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), debemos aceptar que es cierto aquello de que “la batalla por un futuro más sostenible se ganará o se perderá en las ciudades”. Y la pregunta entonces es: ¿estamos trabajando y nos hemos preparado para ganar esa batalla?

La respuesta es que debemos trabajar duro y creemos tener los instrumentos para lograrlo: hay voluntad política, tenemos el liderazgo necesario para consolidar un nuevo modelo de ocupación, se han roto muchos paradigmas en torno a la sostenibilidad, hay mayor confianza institucional y existe cada vez más una conciencia ciudadana que activa e impulsa la toma de decisiones en términos de una nueva gobernanza de los territorios.

Pero como se dijo inicialmente, no hay mucho tiempo para emprender el camino hacia un nuevo orden urbano. Por lo menos no, si tenemos en cuenta algunas de las proyecciones hechas por las propias Naciones Unidas: en los próximos 10 años, los habitantes de las zonas urbanas duplicarán el número de los de las zonas rurales y representarán casi el 70 % de la población mundial. Más del 60 % de las zonas edificadas que se necesitarán para alojar a estos nuevos habitantes de las zonas urbanas para 2030 están todavía sin construir.

Es decir, las ciudades representan una oportunidad incomparable para forjar una nueva era urbana, en la que las personas encuentren la libertad, la inspiración, la prosperidad, la salud y la seguridad. La ciudad representa una ocasión única para adoptar las decisiones correctas en materia de infraestructura y planificación con miras a subsanar muchos de los errores cometidos en el pasado y hacer que nuestras ciudades y comunidades sean de verdad regenerativas y resilientes.

Desde el Área Metropolitana del Valle de Aburrá así lo hemos entendido. De hecho, en casi 40 años de existencia como esquema asociativo territorial, una de las mayores tareas ha estado sustentada en la articulación de los programas y proyectos de los municipios que integran esta aglomeración metropolitana, nueve hasta 2016, cuando logramos un hito fundamental para el Valle de Aburrá: la adhesión de Envigado al área y completar así el mapa de los “Territorios Integrados”, nombre que le dimos al Plan de Gestión 2016-2019. No era posible seguir pensando la planificación del área metropolitana sin esa ficha del rompecabezas. De igual forma, no es posible pensar un país sin entender las complejidades de los territorios ni mucho menos avanzar bajo principios centralistas y de espaldas a lo local.

Colombia, lo hemos dicho en todos los tonos y en todos los escenarios posibles, debe romper la dicotomía que resulta de la desidia del centralismo desde las instancias nacionales y del enconchamiento de las autonomías desde lo local. Y, entonces, el camino que proponemos es el de la asociatividad.

Los diagnósticos y las cifras que arroja el estudio sobre el Sistema de Ciudades, elaborado por Planeación Nacional, así lo ratifican: en Colombia solo existen seis áreas metropolitanas, pero deberían ser 18, no solo por el número de habitantes que allí viven, sino por las particularidades que comparten sus ciudades vecinas. El DNP estableció en dicho estudio que tres de cada cuatro colombianos vive en zonas urbanas, y estas generan el 85 % del PIB nacional.

Luego, es evidente que los retos de las ciudades están en hacer sostenibles nuestros sistemas físicos, económicos, sociales y fiscales, que permitan emprender políticas enfocadas en lograr una mayor competitividad y eficiencia productivas y, al mismo tiempo, diseñar y ejecutar programas y proyectos que mejoren la calidad de vida de la población.

No en vano, la actividad económica urbana aportó en los últimos 40 años, en promedio, más del 50 % del crecimiento del PIB nacional, según DNP. En la actualidad, el 85 % de este PIB es generado en las ciudades, lo que muestra una

relación fuerte y positiva entre el nivel de urbanización y la riqueza per cápita. Ese proceso, ha traído beneficios en la universalización de los servicios públicos domiciliarios en las zonas urbanas, pero no con la misma intensidad en lo rural.

El contexto regional, esto es, el de Antioquia y sus nueve subregiones, de las cuales una corresponde al Valle de Aburrá, no dista mucho del entorno nacional, pero para este valle estrecho y montañoso, las condiciones geomorfológicas y de variabilidad climática hacen más complejos los fenómenos asociados a la planeación territorial, entendida más allá de lo meramente espacial.

De hecho, las cifras son elocuentes: de los 63.612 kilómetros cuadrados de extensión que tiene el departamento, el Valle de Aburrá ocupa 1.152 kilómetros cuadrados, pero en este último viven seis de cada 10 habitantes de Antioquia. El 30 % del suelo en la aglomeración metropolitana es urbano y el otro 70 % es rural, pero el 95 % de la población vive en área urbana.

Estas condiciones, no obstante, la capacidad económica instalada y el dinamismo productivo que conlleva, han traído para el área metropolitana complejas dinámicas urbanas y de crecimientos poblacionales que sobrepasaron los principios de la planificación armónica del territorio.

Como ocurre en casi todas las grandes ciudades, el aumento exponencial del parque automotor, el mayor número de industrias, las mayores demandas de bienes y servicios, el uso de combustibles fósiles y la deficiente infraestructura para la movilidad provocaron desajustes en torno a los temas ambientales, en especial los asociados a la calidad del aire, la deforestación, el deterioro de las fuentes hídricas y los impactos en la calidad de vida de los ciudadanos, entre otros.

Problemáticas que, de paso, desbordan los límites territoriales de los municipios y las capacidades administrativas y gerenciales de sus mandatarios locales. De ahí la importancia de unir voluntades y sumar esfuerzos en la solución de esos desafíos ligados a la conurbación de los centros urbanos.

Por ley, los Esquemas Asociativos Territoriales se constituyen en los instrumentos de gobernabilidad territorial necesarios para lograr trasladar el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial. Aunque con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011) Colombia comenzó a renovar su legislación hacia la descentralización, aún hacen falta desarrollos normativos pragmáticos que permitan promover el aumento de la capacidad de descentralización, planea-

ción, gestión y administración para las entidades e instancias de integración territorial, con la correspondiente simetría entre la asignación de funciones con la asignación de recursos para poder cumplirlas. Hoy no existe ese equilibrio.

La experiencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha permitido liderar la conformación de esquemas asociativos en Antioquia, bajo la figura de las Provincias Administrativas de Planificación, y ahora acompañamos el proceso de creación del Área Metropolitana del Oriente, cuya consulta popular está prevista para diciembre de 2019.

Ha sido parte de nuestro esfuerzo ante el Congreso de la República haber logrado que se redujera del 25 al 5 % el número de votos del censo electoral vigente que son necesarios para que los ciudadanos aprueben o no la creación de un área metropolitana.

De igual forma, pusimos en consideración del gobierno nacional propuestas normativas que fueron incluidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (2018 - 2022), así como para la modificación a la Ley 99 de 1993.

El diálogo ha sido un instrumento potente en la definición de esa nueva gobernanza metropolitana. La articulación territorial en el Valle de Aburrá es el resultado de la permanente conversación y acuerdos con los actores público-privados, la academia, los empresarios, los líderes sociales y la ciudadanía, no solo desde lo local, sino a instancias regionales, nacionales e internacionales. La definición que nosotros hemos acogido de lo “glocal”, es decir, las visiones globales, pero con aplicación local.

Y en ese aspecto, resultó un hecho trascendental para el Valle de Aburrá haber reunido en Medellín a más de 126 representantes de gobiernos locales de todo el mundo y acordar con ellos los alcances de un documento que será llevado a la Cumbre sobre Diversidad Biológica en 2020, en China, en el que se fijan principios centrales para la defensa y la protección de la biodiversidad en las metrópolis, dado el dramático panorama mundial en esa materia, pues el planeta perdió un millón de especies en los últimos 40 años, y los efectos del cambio climático exigen actuar de inmediato, ya que está en juego nuestra supervivencia sobre nuestra Casa Común.

Por eso, resulta importante mantener el diálogo con todas las instancias, en especial con las del gobierno central. Al Departamento Nacional de Planeación (DNP), por ejemplo, se le entregó un documento técnico que buscó poder avanzar en asuntos centrales para los esquemas asociativos, tales como:

- Aprobar un decreto reglamentario de las áreas metropolitanas, para fortalecer las funciones de planeación y la ejecución de proyectos metropolitanos, entre otros asuntos.
- Que se fijaran desde el gobierno nacional los correspondientes incentivos que se indican en el artículo 9 de la Ley 1454 de 2011, por la conformación de esquemas asociativos territoriales.
- Que se revisara el marco normativo referente a los contratos plan, con el fin de facilitar la implementación por medio de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT).
- Que se incorporara en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (Artículo 180).
- Que se incluyera en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 la figura de las autoridades regionales de transporte a las que se refieren los artículos 180 y 183 de la Ley 1753 de 2015.
- Que se involucraran en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PGOT) los esquemas asociativos territoriales del país, tanto para el fortalecimiento de los existentes y facilitar la conformación de nuevos EAT.
- Que se fortaleciera la implementación del catastro multipropósito y las funciones de autoridad catastral por parte de los esquemas asociativos territoriales.
- Que se expediera la ley que reglamente el funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en Colombia, se definiera su marco jurídico, sus competencias y los recursos para su financiamiento de mediano y largo plazo.

Es así como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha venido trabajando de forma armónica y articulada con las instancias locales, regionales, nacionales e internacionales, en la definición de un nuevo modelo de ocupación que revierta las asimetrías acumuladas alrededor de la planificación y permita responder a la pregunta que hemos planteado: ¿qué territorio queremos?

Para responder a semejante desafío, el territorio del Valle de Aburrá ha encontrado en el diálogo y la concertación con todos los actores parte de las

soluciones a problemáticas como la calidad del aire, la movilidad sostenible, la regeneración de los ecosistemas estratégicos, la protección de la biodiversidad y, sobre todo, la defensa de la vida, porque ha puesto al ser humano, al Bios, en el centro de la acción, así como al conocimiento científico y al rigor técnico como pilares en la toma de decisiones.

Algunas de esas decisiones y de esos instrumentos de la nueva gobernanza metropolitana están en la línea de hacer sostenibles y sustentables los territorios integrados del Valle de Aburrá.

Hoy tenemos un Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire (PIGECA), reconocido y destacado en el ámbito internacional por la Organización Mundial de la Salud (OMS) por su eficacia y legitimidad ciudadana, así como por la forma técnica como se sistematizó la problemática asociada a la variabilidad y cambio climático. Dentro de ese Plan Integral, así mismo, la comunidad internacional reconoce el valor de haber formulado un Plan Operativo para Enfrentar Episodios por Contaminación Atmosférica (POECA), dentro del cual es vanguardista la capacidad de pronóstico y de anticipación que tiene el Sistema de Alertas Tempranas (SIATA).

Sumado a estos dos instrumentos de gestión, el liderazgo ejercido desde la Junta Metropolitana por el alcalde de la ciudad núcleo, Medellín, Federico Gutiérrez, posibilitó la firma de un Pacto por la Calidad del Aire, del que ahora hacen parte más de 150 empresas. Un acuerdo de sociedad que permitió también reducir en tiempo récord, y bajo los más altos estándares, los niveles de concentración de azufre en el diésel, que pasó de más de 300 partes por millón a 14 partes por millón, en menos de un año, gracias al apoyo del gobierno nacional y su estatal Ecopetrol, y el papel protagónico de la Procuraduría General de la Nación, que acompañó todo el proceso de mejoramiento de la calidad del aire en la aglomeración metropolitana.

De forma complementaria, las empresas asentadas en el territorio suscribieron acuerdos para mejorar los tiempos de desplazamiento y se acogieron a los planes de Movilidad Empresarial Sostenible (MES), de los que ahora hacen parte cerca de 230 empresas y se benefician más de 350.000 trabajadores, quienes usan medios de transporte limpios, comparten sus vehículos o se desplazan a través de la red de ciclorutas habilitadas en los diez municipios del Valle de Aburrá. Ya son más de 100 estaciones del programa EnCicla y cerca de 2.000 bicicletas públicas al servicio gratuito de los usuarios.

Como resultado de ese amplio diálogo multisectorial y multinivel, el Área creó la Escuela de Ecología Urbana como un centro de pensamiento en temas de sostenibilidad y de apropiación ciudadana por el medioambiente como eje de transformación hacia una política pública ambiental local, regional y nacional.

La articulación también ha logrado poner en la misma mesa y hablar el mismo idioma a los sectores comprometidos con el transporte público de pasajeros, y es así como en casi cuatro años se ha renovado más del 70 % del parque automotor y se han invertido recursos por poco más de 250.000 millones de pesos. Hoy, todas las rutas alimentadoras del sistema metro tienen recaudo electrónico por medio de la tarjeta Cívica, en un paso fundamental hacia la integración tarifaria y la equidad de los usuarios con menos ingresos del territorio.

Estas y muchas otras acciones representan el valor del diálogo y la concertación, elementos centrales del poder que tiene la toma de decisiones conjuntas. Resultados que son posibles gracias a que un grupo de líderes se sientan a pensar en torno a objetivos comunes, con visiones de mediano y largo plazo, fortaleciendo los procesos de alcance metropolitano, pero sin perder su autonomía. De eso se trata la asociatividad. De ser capaces de crecer en medio de las diferencias políticas, sociales, económicas, culturales, pero uniendo esfuerzos y capacidades para avanzar juntos. No hay mejor camino que ese para enfrentar desde lo local los desafíos y las oportunidades de la globalización.

Eugenio Prieto Soto
Director del Área Metropolitana
del Valle de Aburrá 2016-2019

La descentralización y la autonomía territorial como pilares del desarrollo regional

"Los municipios tienen capacidad de autodeterminación en el desarrollo territorial, situación que hasta el momento ha sido poco comprendida y aprovechada. Muchos municipios esperan que el departamento y la nación ordenen el territorio, pero somos los entes territoriales los que tenemos el instrumento, pero lamentablemente, cerca del 80 % de municipios en Colombia tienen herramientas de planeación desactualizadas (PBOT), se necesitan líneas estratégicas de ordenamiento territorial, porque cuando no se tienen claras las potencialidades y restricciones del territorio, nos equivocamos frente al desarrollo de nuestras vocaciones que debilitan la competitividad y productividad de las regiones del país".

Según se evidencia y se analiza en distintos niveles de análisis y discusiones, el territorio colombiano está caracterizado por una concentración de oportunidades en las áreas conurbadas y un marginamiento en el resto de las subregiones de carácter rural que afecta negativamente la competitividad y el desarrollo sostenible de los departamentos y el país.

Algo está mal en la organización territorial. Todas las personas deberían tener la capacidad de desarrollar un proyecto de vida digno y razonable, sin importar cuál sea el territorio en el que habita. Afirmación que hago en calidad de presidente de la Provincia de Administración y Planificación Cartama, indicando que en Colombia resulta paradójico que siendo los municipios los que direccionan los territorios, usos del suelo y sus vocaciones, sean los más pobres en la cadena del Estado. En los modelos económicos de cualquier economía a nivel mundial, el territorio y los usos del suelo son uno de los elementos de mayor generación de ingresos fiscales y riqueza, situación que en nuestro país parece no tener la misma lógica y trascendencia.

Evidentemente existe una gran inequidad territorial, una concentración del desarrollo y los factores productivos en las áreas conurbadas, que terminan definiendo el pareto del crecimiento económico y social de los departamentos

y Colombia, en pequeñas porciones del territorio que en el tiempo no generan oportunidades de crecimiento de manera sostenible, por la saturación y depresiones sociales en temas ambientales, de seguridad y movilidad, entre otros.

En Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), que corresponde a un poco más del 7 % del territorio, en el cual vive cerca del 75 % de la población del departamento, le aporta al Producto Interno Bruto (PIB) del departamento el 66 %. Y las 14 subregiones de Antioquia aportan el 34 % restante, con un promedio no superior al 2,5 % por subregión, lo que genera grandes reflexiones e inquietudes frente al modelo de desarrollo territorial que tenemos concebido.

Para dimensionar la concentración: la densidad poblacional del AMVA es de unos 3.350 habitantes por kilómetro cuadrado y la de las regiones de Antioquia es de 40, 60, máximo 80 habitantes por kilómetro cuadrado. Es decir, por cada habitante en la zona rural se encuentran 79 habitantes en la conurbación.

¿Qué está pasando con las demás regiones y territorios? ¿Acaso no pueden ser productivos y competitivos?

En este caso los territorios antioqueños que no hacen parte de los diez municipios del Valle de Aburrá no deberían aportar al desarrollo de Antioquia de manera marginal, tienen que aportar al crecimiento económico y social del departamento de manera que impacte. Esto no quiere decir que el Área Metropolitana produzca menos, sino que las regiones participen más y sean más contributivas en el desarrollo económico y social del departamento.

Tenemos que replantear el desarrollo de Antioquia. Volver a pensar en los polos de desarrollo subregional, a consolidar ciudades intermedias y crear modelos de Ciudad Región (no conurbadas) y territorios inteligentes, no solo conectados por vías, sino mediante una conectividad eficiente (tecnología). Debemos dar un paso adicional a los modelos de planeación tradicionales en los que el ser humano está en función de lo material, y avanzar a modelos de ocupación en donde el punto de referencia sean las personas, donde los ciudadanos construyan una relación equilibrada con el ambiente, la productividad y competitividad, entre otros. La meta es lograr una mejor calidad de vida y seres humanos felices.

Los territorios de un departamento y la Nación pertenecen a algún municipio, esto concluye que Colombia es un país municipalista; los territorios, el uso del suelo y sus vocaciones son determinados por los municipios, sus alcaldes,

concejos y habitantes, bajo los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial que se derivan de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOTT, Ley 1454). No hay planes de ordenamiento territorial nacional ni departamental, los únicos en el país que tienen planes de ordenamiento territorial y, además, planes de desarrollo como los otros niveles de gobierno, son los municipios, quienes al parecer ignoran o desconocen su poder frente al desarrollo territorial y la instrumentalización del direccionamiento de políticas públicas bajo una planeación moderna.

Es por esto que la combinación de un modelo bajo el principio de *descentralización territorial* que plantea la Constitución de 1991, en donde se propone un modelo de Estado unitario, pero descentralizado, y la aplicación del principio constitucional de *autonomía territorial*, deberían ser los dos pilares que empiecen a ser los dinamizadores del crecimiento del país. Lo anterior promovería modelos de desarrollo territorial más pertinentes en las regiones, como instrumento para reducir la desigualdad e inequidad y así avanzar definitivamente en la búsqueda de un diálogo constructivo que rompa las asimetrías entre el centro y la periferia de nuestros territorios.

Lo anterior en consonancia con los principios de planeación frente a la solidaridad, concurrencia y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Si cada municipio tiene limitaciones para suplir sus necesidades y potenciar sus posibilidades, deberían unirse a través de Esquemas de Asociatividad Territorial, sumando capacidades institucionales, generando economías de escala y mayor poder político y social que dignifique el protagonismo que le corresponde.

“En Colombia existen 1.122 municipios, de los cuales solo 33 se encuentran agrupados en lo que hoy son áreas metropolitanas, donde a su vez está casi la mitad de la población de Colombia y se genera allí poco más del 40 % del PIB nacional. Esto significa que poco más del 95 % de los entes municipales se encuentran por fuera de los esquemas asociativos territoriales y la mayoría de ellos no tienen la capacidad institucional y gerencial para planear su propio desarrollo. Esta realidad desborda, de paso, la capacidad del propio gobierno central para llevar proyectos y obras a todos los territorios. De hecho, el Estudio sobre Ciudades del Departamento Nacional de Planeación estima que en Colombia deberían existir cerca de 18 aglomeraciones, pero solo tenemos seis, y la presión que estas urbes presentan proviene, precisamente, de las regiones con menos capacidades para brindar condiciones de calidad de vida a sus habitantes” (Bustamante, 2014).

La Asociatividad es la alianza estratégica entre entidades territoriales que se unen para construir de manera conjunta soluciones a problemas comunes, y así elevar el nivel de vida de sus comunidades. La ordenanza 068 de 2017 establece el marco general para la creación y organización de provincias administrativas y de planeación en el departamento de Antioquia (bajo los lineamientos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011). Esta iniciativa fue apoyada por los concejos municipales y promovida por la Gobernación de Antioquia.

Los Esquemas Asociativos Territoriales son acuerdos de voluntades entre entidades territoriales que, dando aplicación a los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación (principios que señala la LOOT), deciden participar en un esfuerzo conjunto para la búsqueda de objetivos comunes que determinan los miembros que la conforman; teniendo presente que cada entidad territorial mantiene su independencia jurídica y autonomía administrativa y financiera.

Así, los Esquemas Asociativos constituyen alternativas flexibles de integración para diferentes circunstancias, problemáticas o realidades territoriales. Estos logran que se genere gobernanza en los territorios, se potencien las oportunidades o se mitiguen las limitaciones.

¿Por qué asociarse?

- Porque mejora el nivel de vida de sus comunidades y el cumplimiento de sus funciones administrativas.
- A mayor integración, mayor desarrollo local y regional.
- Para hacer mejor uso de los recursos disponibles, propendiendo siempre por establecer procedimientos eficientes y eficaces.
- Porque integrando estos esquemas de asociatividad, los municipios asumen en forma conjunta funciones que permiten agilizar procesos, economizar costos y racionalizar recursos en aras de hacer más eficiente la gestión local, causando mayor impacto en el desarrollo comunitario, y generando integración geográfica y político-administrativa.
- Permite mayor coherencia en procesos de planeación territorial y el cumplimiento de principios básicos de la planeación frente a la complementariedad, solidaridad y concurrencia, frente a las estrategias de desarrollo local y regional.

Eugenio Prieto Soto, director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y presidente nacional de la Asociación Colombiana de Áreas Metropolitanas (ASOAREAS), explica que los Esquemas Asociativos buscan reducir esas asimetrías entre lo nacional y lo departamental y entre lo departamental y sus municipios. “Esa es la importancia de desarrollar nuevos instrumentos de planificación territorial y la Asociatividad es una respuesta eficaz al desafío de hacer realidad los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa”.

El modelo de Asociatividad Territorial es entonces un acuerdo de voluntades entre entidades territoriales que deciden unirse para realizar acciones conjuntas, con el fin de alcanzar objetivos comunes que no podrían lograr individualmente, y así alcanzar el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos. Con la asociatividad territorial se pretende generar condiciones de desarrollo en el territorio desde lo comparativo y lo competitivo, y articular proyectos de inversión desde lo público y privado.

El fortalecimiento institucional se deberá convertir en uno de los pilares de desarrollo regional que permita la optimización y profundización fiscal y financiera de los municipios, asegurando la sostenibilidad y viabilidad de los entes territoriales que conforman el modelo provincial. La independencia financiera fortalece la autonomía política.

“En los 37 años del Área Metropolitana del Valle de Aburrá se ha demostrado que los Esquemas Asociativos Territoriales funcionan bien, pero requieren voluntad política, capacidad de concretar, poner las voluntades sobre una mesa común y dejar a un lado los egos y las posiciones políticas individuales y de los partidos.

Como Área Metropolitana, que hemos validado las ventajas de ser un esquema asociativo territorial, vemos en las Provincias Administrativas de Planificación (PAP) y en las Regiones Administrativas de Planeación (RAP), más que una competencia por los recursos, un invaluable instrumento de complementariedad y fortalecimiento institucional en el desarrollo con equidad humana y territorial”.⁴³

Así como las provincias, empiezan a consolidarse diversos modelos de asociatividad para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional; es el caso del Distrito Capital de Bogotá, en donde el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este, podrían asociarse en una Región Admi-

43 Eugenio Prieto Soto, director Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

nistrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal sería el desarrollo económico y social de la respectiva región.

La Región Central fue la primera entidad pública regional creada en el país, constituida en septiembre de 2014, mediante convenio suscrito por los departamentos Cundinamarca.

Algunos departamentos son colindantes y pueden unirse a través de un esquema de Asociatividad Territorial y conformar una región. El primer paso lo dio el Eje Cafetero. Los gobernadores de Caldas, Risaralda y Quindío firmaron un compromiso en donde plantearon su voluntad de crear una Región de Administración y Planificación.

"Con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), que posibilita la creación de las Provincias, estamos en una nueva etapa del desarrollo en Colombia. Sin embargo, necesitamos una ley reglamentaria que defina competencias y recursos para su fortalecimiento y sostenibilidad".

Colombia estaba en la búsqueda de nuevas normas de ordenamiento territorial que permitieran corregir la desigualdad y lograran un desarrollo más armónico entre lo nacional, lo regional y lo local.

Como respuesta a la necesidad de reducir la pobreza del país, cerrar la brecha existente entre las diferentes regiones, lograr una redistribución equitativa de los recursos de inversión y construir instrumentos legales para poder actuar frente a la inequidad y las brechas entre regiones, en 1991 la nueva Constitución planteó un Estado social de derecho e incorporó importantes mecanismos de participación y ordenamiento territorial, en especial frente a la descentralización y las autonomías territoriales.

En conclusión, los retos que trae el futuro los debemos enfrentar con más y mejores argumentos; nuestras regiones deben ser productivas y competitivas, para que aumenten su PIB y logren una trazabilidad de empleabilidad, mejores ingresos y más calidad de vida para nuestra gente; con un gran eje transversal en fortalecer los instrumentos de una planeación territorial moderna, lo anterior enmarcado en grandes alianzas territoriales bajo Esquemas de Asociatividad Territorial que logren convertirse en un gran vehículo de inversiones públicas y privadas.

Avancemos... La realidad nos impone aliarnos para lograr un desarrollo sostenible y sustentable en el mediano y largo plazo.

Alexánder Zuluaga Zuluaga

Alcalde de Támesis (Antioquia) 2016-2019

Presidente Provincia Cartama

Bibliografía:

- Revista *Ciudad. Estados Política*, Volumen 1, Número 1, pp. 10-20, 2014.
ISSN electrónico 2389-8437. ISSN impreso 2462-9103.

Ordenamiento territorial desde la gobernanza

En Colombia, la relación de comunicación entre Estado y sociedad, función de la instancia política, ha carecido del reconocimiento técnico que debe otorgarse al ordenamiento territorial como política pública, tratándose de una política de Estado de largo plazo, instrumento de planificación el cual debe conciliar el proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación territorial que se proponga, a fin de mejorar el nivel de vida de la población. (Massiris, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, abordar el ordenamiento de los territorios no puede partir de un enfoque de gobernabilidad entendida esta como la que se centra en las capacidades del gobierno, toda vez que “denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” (p. 23), es decir, considerando que un gobierno está equipado de recursos y poderes suficientes subordinando la sociedad sin entrar a interactuar o reconocer los hechos sociales, económicos y políticos.

Es a través del enfoque de la gobernanza definida como “...el conjunto de actividades que se llevan a cabo, a fin de dirigir una sociedad, que implica la acción del gobierno pero no se reduce solo a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales” (p. 28), por lo tanto, no solo es contar con capacidades, también debe existir una relación directa y activa con la sociedad para la construcción de los objetivos comunes en relación a las condiciones de calidad de vida.

Para comprender cómo el ordenamiento territorial impacta esas condiciones, es preciso partir por reconocer el espacio geográfico como el principal objeto de estas acciones, que, según Peet citado por Montañez (2009, p. 66), las crisis de las relaciones sociales y sus cambios estructurales tienen su base en la transformación de la sociedad primitiva a sociedad de linaje, producto del desarrollo y organización social de las fuerzas de trabajo, cuya acumulación de excedentes se concentró en el poder del Estado para este último denominado formaciones

tributarias. Abordar la comprensión de la producción del espacio desde este proceso histórico contribuye a responsabilizar las fuerzas económicas, sociales, culturales o políticas como agentes y efectos de su propia trasformación. Así mismo, Milton Santos (1990) define el espacio geográfico como “un conjunto de formas representativas de las relaciones sociales del pasado y del presente, y por una estructura representada por las relaciones sociales que ocurren ante nuestros ojos y que se manifiestan por medio de los procesos y la funciones” (p. 138).

Según las anteriores definiciones se puede entender que el espacio debe considerarse como el conjunto de dinámicas de transformación a partir de la convergencia de los elementos naturales y sociales a través del tiempo; en síntesis, el espacio geográfico es un producto social, por lo tanto, es deber del gobernante reconocer históricamente el desarrollo e interacción de las diferentes dimensiones de su territorio, a saber: dimensión física, dimensión social, dimensión económica y dimensión ambiental.

Para el reconocimiento no es suficiente contar con un diagnóstico, se hace necesario profundizar en el origen de las comunidades de sus territorios, comprender sus propias lógicas de ordenamiento, no se debe continuar desconociendo las diferentes formas de apropiación del espacio desde sentires y saberes de las comunidades, preconcebidos como sociedad o construidos desde la colectividad de sus vivencias, que en muchos casos es ajena al ideal tecnócrata del sistema capitalista.

De otra parte, el ordenamiento territorial debe incluir una visión prospectiva, es decir, el diseño del futuro deseable, con objetivos, lineamientos y definición de acciones, bajo un pilar transversal que debe ser la sostenibilidad, cuya definición corresponde “al uso de los recursos naturales considerando su capacidad de renovación, de modo que las generaciones futuras puedan disponer de la dotación que requieran para su desarrollo y evolución”. (Massiris, 2005, p. 15).

El ordenamiento territorial del espacio geográfico y las acciones humanas que sobre él se desarrollan debe responder a unos principios que, según Massiris (2005), son:

Diversidad: todos los espacios geográficos son singulares dada sus características naturales o culturales, que a su vez difieren en cuanto a sus potencialidades o limitaciones y a la manera en que se resuelven los problemas territoriales, no podrá por ejemplo plantearse un programa de vivienda de interés social en una zona de riqueza de diversidad biológica con construcciones de 10 pisos cuando la población que va a ocupar dicho proyecto es una comunidad indígena. Por lo

tanto, la visión territorial de desarrollo debe reconocer y aplicar este principio, donde las propuestas de intervención son en función de las dinámicas de los actores, de tal manera que respondan a las necesidades de una manera lógica y coherente con sus propios intereses, prácticas culturales y entorno físico.

Polifuncionalidad potencial y monofuncionalidad efectiva: la polifuncionalidad corresponde a los diversos usos de un espacio, como residencial, comercial, agrícola, etc., por lo tanto, un espacio tiene el potencial de asumir diferentes usos a través del tiempo. No obstante, siempre hay una tendencia a definir el de mayor predominancia, lo que resulta en la monofuncionalidad efectiva, es decir, lo que verdaderamente se desarrolla.

Este principio es determinante en el ordenamiento territorial ya que a partir de su evaluación define las aptitudes de uso, que a su vez puede dinamizar o no el desarrollo y la solución de conflictos frente a funciones coexistentes y no compatibles, por ejemplo, en un sector netamente residencial será viable o no permitir que en un mismo predio en su primer piso se permita el uso de industria transformadora cuya actividad impacta ambientalmente (emisión de ruido, olores, vapores, uso de químicos, etc.) y urbanísticamente (flujo de vehículos pesados, flujo de población flotante, demanda de servicios complementarios como hoteles, restaurantes, etc.), caso diferente si la actividad fuese un servicio como la panadería, la droguería, es decir, los usos asignables al espacio deberán ser compatibles y/o complementarios al uso principal.

Contracción-expansión: desde la óptica del sistema económico, la contracción se materializa cuando se disminuyen distancias y minimizan tiempos de desplazamiento. Esto se basa en el desarrollo de tecnologías de transporte y comunicación, lo que influye en la planificación de usos tanto de suelo urbano como rural, toda vez que, por ejemplo, si su propuesta de desarrollo económico corresponde a la puesta en marcha de un nodo industrial ubicado en una zona rural distante del centro urbano y de difícil acceso, lo que está promoviendo es la expansión informal. Esta trae consigo actividades complementarias que generalmente se desarrollan a lo largo del corredor vial y que se conoce como suelo suburbano.

El tiempo que tarde la consolidación del nodo industrial dependerá estrictamente de las condiciones que se generen para su conexión con los principales centros de consumo, lo que a su vez dinamizará o no el desarrollo del suelo suburbano, donde a menor tiempo entre los puntos de conexión, no se requerirá del uso de servicios o actividades complementarias.

Vecindad: todo territorio cuenta con espacios vecinos, muchas veces los elementos estructurantes, como por ejemplo una vía nacional o una cuenca hidrográfica, superan los límites político-administrativos del ente territorial, por lo tanto este principio parte del diálogo directo y solidario entre los entes territoriales que comparten dichas estructuras con el fin de que las intervenciones que cada uno promueva no atenten contra la funcionalidad o existencia de las mismas. Desde este principio es que se abordan las escalas del ordenamiento, es decir, el análisis desde lo local, subregional, regional y suprarregional.

Umbral: el umbral mínimo y máximo demanda el establecimiento de indicadores que permitan definir el espacio mínimo o máximo que requieren las actividades humanas y las funciones o usos de los espacios. Por ejemplo, si la composición promedio por hogar de su municipio es de seis personas, y su municipio se encuentra ubicado en un clima cálido, seguramente el área máxima de la vivienda no podrá definirse en 32 m². Otro ejemplo desde lo funcional es cuando la estimación del crecimiento poblacional de manera natural le indica que su municipio va a crecer demográficamente a 12 años en 10.000 hogares más, y desde el ordenamiento decide no generar suelo de expansión, como tampoco mayor densidad constructiva o renovación urbana en el suelo urbano ya existente; en otras palabras, destina a las futuras familias a condiciones de hacinamiento o a la generación de asentamientos humanos de origen informal.

De esta manera, el ordenamiento territorial comprendido como un proceso técnico-político-administrativo, cuya propuesta se fundamenta desde los principios anteriormente mencionados, otorga herramientas para accionar desde la seguridad que debe representar lo público, cuya responsabilidad como gobernante es la de profundizar desde la comprensión de dinámicas de su principal elemento de intervención es decir del espacio geográfico, reconociendo la realidad múltiple, compleja y contradictoria que lo define y que le permita implementar políticas acordes a tales exigencias, de tal manera que se equilibren las relaciones socio-espaciales, se contribuya al desarrollo de los entes territoriales y se brinden los escenarios propicios para mantener y/o mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

María Andrea Rozo Medina
Secretaria de Planeación y Ordenamiento Territorial de la
Alcaldía de Soacha (Cundinamarca) 2016-2019

Bibliografía:

- Carrión, F. 2007. El desafío político de gobernar la ciudad. Revista *Nueva Sociedad*, n.º 212, Madrid. España. ISSN: 0251-3552.
- Aguilar, L. 2010. GOBERNANZA: El nuevo proceso de gobernar. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Ciudad de México, México. ISBN 978-607-95144-2-6
- Santos, M. (1990). *Por una geografía nueva* (traductor Bosque, J.). España: Espasa-Calpe, S. A. 1979.
- Montañez, G. (2009). Geografía y marxismo: lecturas y prácticas desde las obras de D. Harvey, N. Smith y R. Peet. Lecturas en teoría de la geografía. pp. 41-102. Bogotá D.C., Colombia. Centro Editorial, Facultad Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Massiris, A. 2005. Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Colección Investigación UPTC n.º 1. Tunja. Colombia. ISBN: 958-660-0

POT, una visión integral

Actualmente, nos encontramos después de más de 12 años frente a una nueva modificación del mayor instrumento de planificación del territorio, el Plan de Ordenamiento Territorial, mucho se ha hablado en estos últimos meses y días, sobre sus ventajas y desventajas, aciertos y desaciertos; sin embargo, en lo que podemos opinar es que es necesario poder aprovechar esta oportunidad para entender y planificar la ciudad en los próximos años, entiendo que las realidades ambientales, sociales y económicas son totalmente cambiantes y dinámicas y es por ello que a nuestro criterio el debate debe estar centrado en generar la mejor versión de esta herramienta de planificación incluyente integral y propositiva que propicie la calidad de vida de todos los habitantes.

La propuesta del actual Plan de Ordenamiento Territorial para la administración distrital liderada por la alcaldía de Enrique Peñalosa se enmarca en incorporar tres elementos estructurales en el ordenamiento del territorio, como respuesta a atender los principales retos que como ciudad tenemos: i) El mayor crecimiento y asentamiento urbano del país, ii) la lucha contra el cambio climático y iii) las diferencias y brechas sociales de la población principalmente.

Es por ello que dentro de los elementos estructurales de este POT se tienen como ejes transversales, en primer lugar, la estructura ambiental y de espacio público, la cual busca integrar y proteger la estructura ecológica principal y la relación con brindar más espacios públicos a sus habitantes; en segundo lugar, la estructura funcional y de soporte, la cual tiene como objetivo mejorar la conectividad local y regional permitiendo mayor competitividad a través de mejorar el sistema de transporte, la infraestructura de servicios públicos y el manejo integral de residuos líquidos y sólidos; y en tercer lugar, la estructura social y económica, en la que se integran los procesos de renovación urbana, legalización del territorio, que se han desarrollado de manera informal, y la asignación del uso del suelo de forma incluyente en sus diferentes usos.

Por tanto, a nuestro criterio y entiendo las diferentes dinámicas que inciden en el resultado final de este proceso, consideramos que las estrategias como son

el diagnóstico del territorio, las consultas, socialización y participación activa de los diferentes actores es vital para lograr este objetivo.

Con base en lo anterior y teniendo claro que el Plan de Ordenamiento Territorial es el principal documento de planificación del territorio como ya lo hemos mencionado, es fundamental capitalizar las experiencias positivas y negativas que se han dado en los últimos años, para que las diferentes ciudades y municipios que están en el proceso de modificación de este instrumento puedan sacar el mejor beneficio posible de esta herramienta y consideramos que lo principal tiene que ver con los siguientes puntos:

- Capital humano: es indispensable contar con personas idóneas, competentes y calificadas para elaboración, estructuración, puesta en marcha seguimiento y control de las diferentes estrategias que enmarquen el plan de trabajo de un POT; esto permitirá eliminar la subjetividad y garantizará que los procesos se lleven de forma correcta por la gente experta en cada tema.
- Diagnóstico del territorio: es fundamental para una correcta elaboración y aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial contar con información confiable y veraz en todos sus componentes. Por ello, los estudios técnicos que soportan los diagnósticos del Plan de Ordenamiento Territorial permitirán contar con una línea base que identifique las verdaderas necesidades del territorio en todas sus dimensiones físicas, ambientales, sociales y económicas.
- Interpretación, análisis y priorización: de nada sirve contar con un buen equipo humano y con estudios muy bien elaborados si no se interpretan, analizan y priorizan las necesidades del territorio y de sus habitantes. Es muy importante poder entender las diferentes situaciones que afectan el diario vivir de un territorio y así poder encaminar las diferentes estrategias y el plan de trabajo en busca del cumplimiento de los objetivos del POT trazado.
- Seguimiento y control: consideramos que esta parte es factor clave de éxito, en la correcta ejecución del plan de trabajo del POT, lo que permitirá una correcta aplicación de las diferentes estrategias trazadas con base en las prioridades y los objetivos definidos, estableciendo revisión periódica de las diferentes metas y, con ello, poder replantear y alinear los recursos en función de su consecución.
- Simplicidad y flexibilidad: ya hemos hablado de que los territorios son dinámicos y cambiantes y por eso estas dinámicas amenazan frecuentemente el marco normativo del ordenamiento del territorio. Por tanto es allí que la

aplicación de una metodología y estructura basada en la simplicidad y flexibilidad contemplando la mayoría de las variables que inciden en el uso del territorio permitirán poder responder a diferentes situaciones que se puedan presentar de forma objetiva y sin sesgos de informalidad.

En conclusión, consideramos que la construcción de este tipo de herramientas para organizar, planificar y visualizar el territorio como lo es el Plan de Ordenamiento Territorial debe ser visto bajo una visión integral, multifuncional y dinámica que vaya más allá de la misma ciudad o municipio, que permita integrar nuevas formas de conocer el territorio y sus necesidades, que propicie y promueva la participación activa de todos los actores y definitivamente defina nuevos modelos de dirección y gobernanza atendiendo los grandes retos que hoy enfrentamos como sociedad.

Luis Díaz Jiménez

Gerente General del Grupo OIKOS

John Jairo Beltrán Cruz

Gerente de Planeación y Control
del Grupo OIKOS

“Caminos de oportunidades”: recuperando vías, recuperamos la vida misma de nuestros campos

En el Cauca, un departamento diverso, extenso y disperso, el programa “Caminos de Oportunidades” ha permitido la conservación vial rutinaria compensada, directamente por las comunidades, que ha garantizado el buen estado y más seguras vías, un impacto social que pasa por empoderamiento y formación de liderazgos, nuevas oportunidades para la mujer, el fortalecimiento de las economías locales y del sentido de pertenencia por los territorios y se traduce en dos grandes logros: gobernabilidad y dignidad para la gente.

Un departamento con el 70 % de su población en zona rural, surcado por el Macizo Colombiano, las cordilleras Central y Occidental de Colombia, la llanura del Pacífico y el Piedemonte Amazónico, entre agrestes montañas y depresiones, valles, volcanes y selva tropical, constituye un gran reto de transitabilidad. Si le sumamos a esto viejos sistemas políticos feudalistas de gobierno, amparados en escenarios permanentes del teatro de la guerra del país y el fuerte impacto de los recurrentes fenómenos y desastres naturales, entendemos en buena parte el rezago de su desarrollo vial y de la actividad productiva y social de sus habitantes.

Entre barriales y caminos polvorrientos caminaron resilientes nuestros ancestros caucanos y llegamos al siglo XXI con un atraso rampante en nuestras carreteras, con el escaso mantenimiento anual del “ingeniero verano” y de la maquinaria oficial presente en las emergencias invernales.

Por esas carreteras que recorrió en la infancia de la mano de mis padres —ambos ingenieros agrónomos— y luego en mis primeros pasos como ingeniero civil, advertí el lento caminar y acontecer de las rutas de nuestros cafeteros, finqueros, cañicultores, ganaderos, mestizos, indígenas y afrodescendientes que cultivan la tierra de sol a sol —muchos apenas para la supervivencia—, con una escasa presencia del Estado que se traducía para muchos en la fuerza pública, en medio de un conflicto armado que arrebataba vidas y esperanzas.

Muy a pesar de ello, nuestra economía agropecuaria daba la pelea entre constantes atentados, tomas a poblaciones, campos minados, desplazados y víctimas; construir territorios de paz ha sido un sentimiento generalizado teniendo claro que para transitar por escenarios de reconciliación y productividad es fundamental abordar la arteria principal de nuestros campos: las vías, que para nuestros campesinos son como la vida misma; para entrar o salir de sus vidas hay que transitar sus vías y para transformarlas, claramente hay que intervenirlas, mejorarlas, darles el impulso para dejar el taciturno caminar y movilizarnos por autopistas de bienestar y mejor vida.

De la crisis a la oportunidad

El deterioro progresivo de las condiciones físicas de 1.877, 611 kilómetros de la red vial secundaria a cargo del departamento del Cauca llegó a una situación tan crítica que, en 2012, registramos solo el 3 % de su longitud total en buen estado: deterioro de puentes, obras de drenaje colmatadas, vías con poca visibilidad, etc., especialmente por el fuerte impacto de las dos últimas olas invernales que azotaron la región y el país.

Grave problema y tarea nada fácil de resolver, pero tampoco imposible, que decidimos abordar, aun cuando todavía zumbaban las balas del conflicto reciente, durante mi desempeño como secretario de Infraestructura del Departamento. El reto y el impulso llegaron de la sapiencia y el afecto de un eminente caucano, el ingeniero Hernán Otoniel Fernández Ordóñez, especialista y consultor internacional en materia vial. El panorama no era nada alentador: al desolador deterioro se sumaban un exiguo presupuesto y la ausencia casi total de maquinaria a cargo del departamento. Con estas premisas de antícpo, nuestro querido exrector de la Universidad del Cauca nos repitió una y otra vez un principio: las vías sin mantenimiento se acaban y su deterioro en el tiempo termina siendo tan costoso como difícil de resolver, al tiempo que nos presentó su experiencia en países como Perú y Bolivia con las cooperativas de conservación vial, que convirtieron a los vecinos de las carreteras en los responsables de su mejoramiento.

Con recursos y talentos propios, el gobierno de “Cauca, todas las oportunidades” tomó la decisión de echar a andar una iniciativa que condujo gratamente a resultados sorprendentes y que se “blindó” en medio de los actores armados y las violencias en los territorios, al punto de convertirse no solo en una experiencia exitosa, sino en un verdadero laboratorio de paz y de buen gobierno: el Programa de Conservación Vial Rutinario de la Red Vial Secundaria del Departamento, con participación comunitaria, “Caminos de oportunidades”. El objetivo: preservar

las condiciones de accesibilidad, transitabilidad y seguridad mínimas en las vías, optimizando los recursos con eficaces resultados; un mantenimiento rutinario de carácter preventivo, para evitar que se deterioren aceleradamente y en menor escala, de carácter correctivo.

Algo más que caminos

Iniciamos con recursos de crédito del departamento, en 2013, en los 33 municipios y a partir de 2016, como gobernador del Cauca, le di continuidad con recursos propios, como venían operando, consciente de su impacto integral, a través de la figura establecida de convenios solidarios entre la gobernación, a través de la Secretaría de Infraestructura, las 33 alcaldías municipales, las 33 asociaciones de Juntas de Acción Comunal (Asocomunal) y las 812 Juntas de Acción Comunal (JAC) del departamento.

“Caminos de oportunidades” dio viabilidad a los beneficios de la Ley 1551 de 2012, que permitió a las JAC, mediante convenios, ejecutar proyectos sin mano de obra calificada, que a la postre resultan a muy bajo costo, generan valores agregados, estimulan la convivencia y el encuentro de las comunidades.

Bajo el presupuesto que las vías son de todos y para todos, esta alianza gobierno-comunidad, afianzada por la acción comprometida de todos los equipos constituidos, adelanta las labores rutinarias de mantenimiento con el apoyo de maquinaria de los municipios y el departamento, de obras de drenaje, rocería y podas de vegetación en las márgenes derecha e izquierda de los 1.877, 611 kilómetros de la red vial secundaria, remoción de pequeños derrumbes, bacheos menores y reparaciones de elementos, limpieza y/o recuperación de cerca de 12.500 alcantarillas, la intervención de 636 box coulvert y 300 puentes y pontones y ha removido cerca de 18.000 metros cúbicos de material procedente de deslizamiento de taludes con recursos que a la fecha superan los 33.000 millones de pesos, el 29 % del crédito inicial.

En materia social, el inventario de resultados del programa “Caminos de oportunidades”, habla más allá de las cifras: un promedio de 677 personas rotando mes a mes y más de 23.000 comuneros vinculados al programa que reciben su compensación económica, donde el 30 % son mujeres, más de 5.000 madres cabeza de familia; el fortalecimiento de las 812 Juntas de Acción Comunal y 33 asociaciones de Juntas de Acción Comunal, cerca de 525.000 personas beneficiadas, aproximadamente 135.559 indígenas, 263.955 campesinos y 125.092 afrodescendientes de la zona de influencia de la red vial a cargo del departamento en los municipios de Almaguer, Argelia, Balboa, Bolívar, Buenos

Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Florencia, Guachené, Inzá, Jambaló, La Sierra, La Vega, Mercaderes, Miranda, Morales, Padilla, Páez, Patía, Piendamó, Puerto Tejada, Puracé, San Sebastián, Santander de Quilichao, Silvia, Sotará, Suárez, Sucre, Timbío y Totoró.

A la masiva respuesta a la convocatoria de participación en las jornadas de trabajo y mingas comunitarias programadas periódicamente se suma la recuperación del sentido de pertenencia de la gente hacia sus vías, que ahora sienten suyas y como tal cuidan y mantienen como su propia casa, con el beneficio de la compensación económica y la libre distribución de los recursos económicos recibidos por las mingas, para resolver necesidades que van desde una calamidad familiar, la terminación de un salón comunal, una cancha de fútbol o un aula escolar, hasta la compra de los elementos para una huerta casera, un vehículo para desplazarse, el dinero para arreglar una vía terciaria o cofinanciar un proyecto productivo presentado a una convocatoria gubernamental.

La minga, originaria de los pueblos andinos y antigua tradición de trabajo comunitario con fines colectivos, inspira el trabajo desarrollado por los comuneros vinculados al programa y ha permitido organizar cerca de 1.900 jornadas, con la participación de más de 87.000 personas, fortaleciendo así la organización comunitaria base de nuestros pueblos como es la Acción Comunal, mediante convenios que son expuestos y ejecutados de forma abierta y pública, donde todos saben cuánto dinero se invierte, en qué se gasta y a quiénes beneficia.

En tiempos modernos, cuando la individualidad se impone como estilo de vida y los jóvenes no quieren regresar de la ciudad, en los campos del Cauca el programa “Caminos de oportunidades” rescató para muchos esta costumbre milenaria, donde la comunidad solidariamente autogestiona soluciones, recibe un ingreso económico, aprende, crece en autoestima y entusiasmo, bienestar colectivo, compañerismo, liderazgo y sentido de pertenencia por el terruño.

El presidente de la Junta de Acción Comunal los convoca y ellos responden. “Armados” de machetes y palas, con gorra o sombrero para el sol, agua de panela o guarapo para la sed y almuerzo casero, los comuneros le ponen todas las ganas al trabajo programado en media jornada, hombres y mujeres, jóvenes y adultos, incluso niños y ancianos, que se distribuyen las tareas de acuerdo a las capacidades y la experiencia, y hacen su labor mientras hablan de sus propios asuntos y preocupaciones. Cuando de minga se trata, se han movilizado hasta 2.000 personas de veredas, corregimientos, resguardos u organizaciones sociales de uno o varios municipios, que terminan la jornada compartiendo en la olla comunitaria el sancocho o la sopa de mote, arroz, frijoles, papa, legumbres y

carnes, luego juegan un partido de fútbol o disfrutan de la música de un acto cultural autóctono.

La vía es calidad de vida

Para nuestros campesinos, tener la vía en buen estado es fundamental porque si se tapan los huecos la buseta puede entrar y sacan al mercado el plátano, el café o el pan coger y a su vez traer lo que necesitan; la vía es la fuente de vida de la vereda y con el buen estado, reducimos hasta en un 50 % del tiempo los recorridos, con beneficio directo para los productores, comerciantes, el niño que se desplaza a la escuela a diario o el enfermo que busca atención médica; reducimos accidentes y tragedias y llevamos maquinaria de manera permanente a los territorios, fuera de los tiempos de invierno, permitiendo que nuestras comunidades reconozcan a un Estado por años ausente y etéreo.

Como secretario de Infraestructura del Cauca, con mi formación de ingeniero civil, creí en las múltiples oportunidades que abriría el programa de mantenimiento vial rutinario, que como gobernador he confirmado, visibilizando el beneficio integral que genera: gobernabilidad, al permitir una presencia real, directa y efectiva en la vida de los campesinos caucanos; el fortalecimiento de la organización comunal y su liderazgo local; el laboratorio de una escuela de formación de líderes que han surgido en medio de inspectores de obra, coordinadores y comuneros abanderados de “Caminos de oportunidades”; el innegable empoderamiento de las mujeres, muchas cabeza de familia, que han encontrado un beneficio real y una oportunidad de ingresos para mejorar sus vidas y la de sus familias; el fortalecimiento indirecto de las organizaciones sociales y de productores, que ahora encuentran en el buen estado de la vía un factor de éxito para sacar con menores tiempos y dificultades al mercado los productos de cadenas productivas que también impulsamos con recursos de regalías: café, plátano, yuca, chontaduro, fresa, trucha, fique, cacao, aguacate, panela, lácteos y derivados, pan coger, entre otros.

Además, en el último año, fruto del aprendizaje logrado, adicionamos el componente socio-ambiental que con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) y las instituciones educativas del sector de influencia de las vías intervenidas, adelanta jornadas de sensibilización y formación a niños y jóvenes, claves en el relevo generacional y la protección de nuestra gran riqueza natural.

La ruta que establece para la ejecución de los recursos es clara: la asociación de juntas, los municipios y la Secretaría de Infraestructura, que representa a la

Gobernación del Cauca; se tiene claro el proceso y los recursos, cada actividad con convocatoria abierta, listado de asistencia, registro fotográfico y reporte, además de rendición de cuentas anual, que garantizan total transparencia.

“Caminos de oportunidades” nos ha enseñado muchas cosas a todos, especialmente sobre la participación y el trabajo en equipo, hemos generado confianza en los municipios, la organización comunal y las comunidades, que se revierte en un buen trabajo en las vías y la vida misma de las comunidades. En este proceso, todos hemos ganado y crecido. Hoy por nuestros campos resilientes a las violencias cotidianas, transitan con más fuerza la productividad, el respeto, la convivencia, la esperanza y el sueño de construir verdaderos territorios de paz.

Óscar Campo Hurtado

Gobernador del Cauca 2016-2019

Las ciudades, de la periferia al centro

Las dinámicas relaciones fronterizas son contrarias a la gran mayoría de estudios y orientaciones teóricas y metodológicas presentadas históricamente, que se mueven entre la variabilidad de sus acciones frente a la estática determinista y limitante del territorio conceptuado por los Estados y dependiente de los modos de gobierno, en un territorio multicultural que es desconocido desde las acciones de los gobiernos centrales.

La política de frontera, en los primeros años de la vida republicana de los Estados latinoamericanos, ha sido nula, marcada por la relación de tierra de nadie, pasando desde mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX a ser área de conflictos entre las nacientes naciones, anexando y desvinculando territorios, hasta demarcar una línea de frontera producto de los intereses centralistas y ajeno a la realidad de los actores de estos nacientes espacios territoriales.

Así, las fronteras se trasforman en la membrana de un vientre contentivo de un estado producto de una concepción meramente nacionalista y prevenida en las relaciones con el vientre vecino, estructuradas integralmente desde el absolutismo centralista.

Esfuerzos nacidos desde los territorios de frontera en búsqueda del reconocimiento central demarcaron una diferente realidad en las políticas fronterizas en la segunda mitad del siglo XX y lo corrido del siglo XXI, buscando acuerdos, tratados y procesos de integración regional que parten desde los actores regionales y logran permear los espacios centralistas. De aquí nacen dos tipos de procesos, los transnacionales, ocupados en las relaciones entre los estamentos centrales, y los transfronterizos, nacidos de las relaciones dinámicas irrompibles que se forjaron entre los actores del territorio de frontera, que afectan lo social, económico, cultural, familiar, recreativo, ambiental, etc.

Estos procesos transfronterizos rompen los esquemas del nacionalismo metodológico (Goig, 2007), para hacer visibles las relaciones entre las sociedades de territorios poblados de las zonas de frontera, que desconocen la línea impuesta por la geografía política y desarrollan una nueva geografía a partir de las relaciones endémicas de los actores territoriales, naciendo nuevas formas de gobierno no formal, clandestino y aceptado por todos los habitantes, lo que ha llevado al asentimiento de procesos de descentralización, desplazamiento poblacional hacia los territorios urbanos de las zonas de frontera y, por ende, modificación de los patrones de urbanización, con crecimientos acelerados, irregulares, informales y algunas veces ilegales (Bitar 2014), que traen como consecuencia densificación no programada, ni contenida en los planes de ordenamiento de estos territorios (Carrión, 2019).

El advenimiento de la globalización, frente a las alarmas que se emitieron en defensa de la soberanía, no incumbe el territorio, sino los procesos productivos y económicos, incluso sobre lo político y lo migratorio, en donde se antepone desde lo macro a la complejidad de la realidad económica, social y política, aun adecuando la legislación en beneficio de la economía global.

Entre el discurso del libre intercambio de personas, bienes, productos y servicios se formaban asimetrías, algunas legales y otras menos formales en lo económico y político entre las naciones, que por su divergencia terminaban en fricción y conflicto a causa de las relaciones sociales y económicas producto de procesos de metropolización transfronteriza, visiones desde dos polos, uno en favor del proteccionismo nacido desde lo macro y otro desde la integración nacido de la cotidianidad, del ir y venir de los actores del territorio.

La globalización económica saca de contexto las relaciones transfronterizas de ciudades ubicadas a lado y lado de la línea de frontera, haciendo necesaria la implementación de procesos de integración de sistemas de ciudades de conformación binacional, concepto que aún está lejos de nuestra realidad y no es asimilado desde la rígida centralidad bogotana y menos desde los Estados vecinos.

Las dinámicas fronterizas contemporáneas se establecen en contravía del concepto de ciudades globales (Sassen, 1999), y las relaciones entre estas por encima de los conceptos de nación y territorio, y sin necesidad del límite físico, contrario al concepto de ciudad fronteriza, que se marca dentro de lo zonal y plural, en la lógica de la coyuntura histórica de cada territorio de frontera, lógica conectora de procesos geopolíticos y geoeconómicos de sociedades y emplazamientos fronterizos, que se conforma de hecho como un sistema urbano

metropolizado, subregional, en algunos casos conurbado y en otros disperso, resultado de fuerzas endógenas y exógenas entre el concepto de local y global (Yori, 2006), articulado por las dinámicas del mercado, las relaciones comerciales de la empresa privada formal o informal, los actores armados no estatales controladores de territorios, las políticas y sistemas de movilidad humana formales y clandestinas, las dinámicas sociales, culturales y políticas de los actores.

La frontera es un espacio socialmente construido a partir de lógicas territoriales, producidas por sus actores, conforme a las oportunidades dadas por las políticas de cada Estado, con interrelaciones a veces irrationales para las lógicas centralistas, en donde se articula a más de dos ciudades, conformantes de complejos sistemas de ciudades, centros poblados y territorios, con realidades subterráneas ante la negativa de aceptación de lo establecido, rayado muchas veces por el control territorial de grupos armados al margen de la ley.

Estos sistemas de ciudades transfronterizas y sus interrelaciones, bien sea formales o informales, son consecuencia de siglos de integración, ignorados desde la institucionalidad, estructurados a partir de cambios en las interacciones locales y globales del mercado, de las dinámicas de comercio legal e ilegal y de los procesos migratorios circulares.

En este sentido afirma Carrion (2019):

“En el ordenamiento territorial de la mayoría de países latinoamericanos persisten los clivajes centro-periferia como síntoma de una desigual distribución espacial del poder institucional del Estado. El centralismo, así como algunos procesos truncos de descentralización, muchas veces han derivado en el silenciamiento estructural de las zonas de frontera y de las personas que las habitan y producen, ya que estas han sido asumidas como espacios por antonomasia del Estado y su soberanía, no de los sujetos y sus relaciones”.

A manera de conclusión, la política pública de los territorios de frontera debe enfocarse hacia la construcción de sistemas de ciudades, hacia la construcción de regiones cooperantes que se fortalezcan desde la unidad de sus desarrollos y potencialidades locales, con fuerza suficiente para estar en el mapa de las ciudades globales, bien sea, haya interés o no, de su par al otro lado de la línea de incluirse en este proceso, toda vez que desde la construcción del sistema debe haber autonomía e independencia de los procesos socioeconómicos y su integración con su par transfronterizo debe ser un complemento de dicho desarrollo social y económico sin que exista dependencia.

Todo esto, basado en las nuevas realidades urbanas del siglo XXI, en las que la ciudad no es lo urbano, ni está centrada en sus límites municipales, sino se debe visualizar desde la descentralización, pasando del concepto de ciudades en competencia al de ciudades cooperantes, enmarcadas en el fortalecimiento del sistema de ciudades que componen su región natural, dentro de los criterios de cohesión, convergencia, continuidad, contigüidad, linealidad y nuevas centralidades, promoviendo relaciones que desconcentren la población, mediante proyectos territoriales de cooperación y un sistema de redes articulado con la constitución de anillos y corredores de innovación o túneles de visión en palabras del maestro Jaime Lerner, desapareciendo las jerárquicas urbanas, reemplazándolas por redes urbanas multipolares, incluyendo los espacios rurales innovadores y competitivos.

Las ciudades de frontera, por su posición periférica, deben ser competitivas frente a sus pares, dentro de la globalidad, pero aliadas estratégicas de los centros poblados que conforman su región natural, de manera que dichas alianzas las lleven a comportarse como una sola ciudad, con distribución equilibrada de la población, reparto equitativo de las cargas y beneficios, dotación de equipamientos comunes, interconexión entre centros urbanos y zonas rurales, conectividad intermunicipal a través de un sistema multimodal de redes viales vehiculares y ferroviarias, políticas metropolitanas de clasificación del suelo urbano, suburbano, rural, de expansión y de protección ambiental, fijación de un perímetro urbano metropolitano de cobertura de servicios públicos domiciliarios, disposición final de desechos sólidos, implementación, promoción, gestión, financiamiento y ejecución de macroproyectos de utilidad binacional.

Jorge Bitar Ramírez
Arquitecto urbanista

Bibliografía

- Beck, U. (1999): *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós. — (2004): Poder y contrapoder en la era global. Barcelona: Paidós. — (2005): La mirada cosmopolita o la guerra es la paz. Barcelona: Paidós
- Bitar Ramírez, J. (2014). *La vivienda de los pobres urbanos: el delgado filo entre la informalidad y la ilegalidad.* In I Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible, Barcelona, 25, 26 y 27 de febrero de 2014 (pp. 442-445). Máster Laboratorio de la Vivienda Sostenible del Siglo XXI.
- Carrión, F., & Pinto, J. P. (2019) Repensar las fronteras desde sus ciudades. Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?, 3.
- Yory, C. M. (2006). Ciudad, consumo y globalización: caracterización de las grandes metrópolis en el comienzo de siglo: una mirada desde la relación entre consumo y sociedad. Pontificia Universidad Javeriana.

Recomendaciones prácticas para la gestión de la seguridad vial en los territorios colombianos

Todos los colombianos recuerdan el siniestro que ocurrió en Bogotá el 28 de abril de 2004, cuando una máquina recicladora de asfalto cayó encima de un autobús escolar del Colegio Agustíniano Norte y causó la muerte de 21 niños. O la dolorosa manera en que más de 30 pequeños murieron incinerados, luego de quedar atrapados en un bus en Fundación, Magdalena.

Al recordar las anteriores tragedias, ¿qué es lo primero que usted piensa? Yo escuché esto: “¡Terrible!, ¡qué falta de conciencia y los culpables quedan libres!; ese bus ya estaba muy destortalado, ¿dónde estaban los padres de esos niños?, se hubieran podido salvar, ¡que desgracia para esas familias!”. Ahora, por favor, tómese un minuto para responder la siguiente pregunta: ¿qué se necesita para evitar que siniestros viales como los sucedidos en Fundación o en Bogotá sigan ocurriendo?

Es muy probable que usted ya sepa o al menos intuya qué se necesita para mejorar la seguridad vial en Colombia. Permítame citar algunas de las respuestas usuales de la ciudadanía a la anterior pregunta y que podrían coincidir con su reflexión: “Se requiere un cambio de conciencia, más cultura ciudadana, sensibilizar a los conductores, programas de educación en seguridad vial o en competencias ciudadanas tanto para niños como para los adultos; campañas, normas claras y que se hagan cumplir; más controles policiales, penalizar con cárcel el mal comportamiento, contar con una mejor infraestructura, renovación de los vehículos y mejorar la señalización, entre otros.

A partir de las anteriores respuestas y del cúmulo de siniestros viales que se registran semanalmente en el país, en su mayoría prevenibles, para mí son claras dos conclusiones: la primera es que la principal causa de estos eventos en la vía son las decisiones erradas de sus actores, es decir, su mal comportamiento. La segunda, gestionar la seguridad vial en el país implica el conjunto

de muchas acciones, articuladas y sostenibles pero, ante todo, se requiere el compromiso de todos.

Natalia, una estudiante de bachillerato de 15 años de un municipio de Santander, hizo la siguiente pregunta durante un taller con docentes sobre educación en movilidad segura: “Para mejorar la seguridad vial todos hablan de crear conciencia, acaso ¿ya no la tienen?, porque yo sí creo que todos tenemos conciencia, pero no la usamos”. Si la afirmación de Natalia es cierta, es decir, si tenemos unos conocimientos mínimos sobre lo que está bien y lo que está mal al movernos en la vía, por ejemplo, que al cruzar un semáforo en rojo podemos chocar a alguien o ser chocados, ¿por qué no usamos la conciencia que ya tenemos? Tal vez, las decisiones que ponen en riesgo la vida de una persona en la vía no dependen exclusivamente de la toma de conciencia.

Ya bastante se ha investigado sobre los factores que determinan el comportamiento humano y que explican por qué las personas se comportan de cierta manera frente a diferentes eventos de salud pública. Así, por ejemplo, un motociclista que trabaja entregando domicilios y que conduce a 90 kilómetros por hora, no suele estimar los riesgos calculando la probabilidad de morir o de afectar a otra persona si la atropella. Por el contrario, sopesa las desventajas de conducir a una menor velocidad como poner en riesgo el sustento económico de su familia. ¿Significa esto que al motociclista no le importan la vida o la integridad física suya o la de los demás? No. Significa que se requiere lograr otros cambios, además de la toma de conciencia, para que se valore más el cuidado de la vida que las ganancias obtenidas por un mayor número de entregas.

En este punto, el lector puede estar preguntándose lo siguiente: ¿sería más fácil envolver a todos los actores viales en papel burbuja para que puedan circular tranquilamente en la vía? Siendo esto poco probable, mi respuesta a la pregunta es: no. Debemos seguir apostando y aportando a la generación de herramientas para lograr cambios en el comportamiento de las personas y que cada vez apropiemos más el autocuidado y la protección a los demás al movernos.

La regulación del comportamiento vial está orientada al ciudadano, y se aborda a partir de tres estrategias principales: el control policial a las infracciones de tránsito, la educación en competencias y las campañas masivas de comunicación. Sin embargo, mi primera recomendación es que, en la gestión de la seguridad vial, estas estrategias se fortalezcan articulándolas con acciones de tipo colectivo. Es decir, aquellas que reconozcan los factores culturales, institucionales e históricos, así como las capacidades de cada territorio.

Mi segunda recomendación: conozca a su gente. ¿Cuáles son los comportamientos más frecuentes en su territorio que atentan contra la seguridad vial?, ¿qué razones motivan las malas y buenas conductas en la vía?, ¿cuáles son las necesidades particulares de las personas de su región en materia de seguridad vial?, ¿qué soluciones formales o informales ha propuesto la gente en su territorio para mejorar la movilidad?, y ¿son estas soluciones seguras?, ¿qué tan importante es la seguridad vial en su territorio respecto a otros problemas de salud pública?

Tercera recomendación: educar en todos los escenarios. La educación no es exclusiva de un salón de clases. Se aprende en el hogar, en el colegio, en el barrio, en el trabajo, en la calle, en el parque y en otros espacios donde la gente comparte y, aún más importante, donde aprenden viendo a otros.

Cuarta recomendación: involucre a la comunidad en todo momento. Las personas en los territorios no son simples receptores de intervenciones. Son sujetos activos que pueden aportar al diseño de las acciones, al seguimiento y evaluación de las mismas, desde sus saberes, experiencias, necesidades y motivaciones.

Desde la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) estamos comprometidos con la transformación del comportamiento de los actores viales, a través del fortalecimiento de la capacidad de los territorios para atender sus propias necesidades.

Para esto, estamos trabajando con una estrategia adicional que se ha denominado “Regionalización de la Seguridad Vial”. Gracias a ella, logramos, en tiempo récord, que 71 entidades territoriales con altos índices de siniestralidad firmaran convenios de cooperación para trabajar integralmente este fenómeno. Además, se instalaron siete Consejos Territoriales de Seguridad Vial en los departamentos de Cesar, Huila, Antioquia, Vichada, Sucre, Tolima y Casanare, generando escenarios de concertación y toma de decisiones que se convertirán en modelos de buenas prácticas para la seguridad vial.

Otras acciones realizadas durante el primer año de gobierno del presidente Iván Duque incluyen el desarrollo y la terminación de la primera fase del programa “Pequeñas Grandes Obras”, a través del cual se impactó positivamente a 278 escenarios locales en 26 departamentos. Aquí, destacamos el trabajo realizado en 100 zonas escolares. La segunda fase de este programa, nuestro siguiente reto, avanza con celeridad. Ya están definidos 105 puntos de intervención, que beneficiarán a 33 municipios priorizados por sus índices de siniestralidad vial.

Estas estrategias, el trabajo articulado de las instituciones y el compromiso ciudadano permitieron que durante el primer semestre de 2019, 518 municipios del país no presentaran muertes en siniestros viales, lo que significó una reducción del 2,33 % en las muertes por accidentes de tránsito.

Luis Felipe Lota
Director de la Agencia Nacional
de Seguridad Vial

Al oído de los nuevos mandatarios regionales y locales

Los datos suministrados por la Organización Mundial de la Salud estiman que 1,3 millones de personas mueren en el mundo, año tras año, a causa de siniestros de tránsito, y un poco más de 50 millones resultan heridas. En otras palabras, año tras año, desaparece una población similar a la de Barranquilla a causa de los siniestros viales.

Las cifras en Colombia son poco alentadoras; durante el año 2018, 6.879 personas perdieron la vida en las vías. Trece víctimas fatales por cada 100.000 habitantes es una tasa tres veces más alta que las registradas en la mayoría de los países desarrollados. Como si esto fuera poco, en el periodo comprendido entre enero y julio de 2019 ya se registra una cifra alarmante de 3.629 fallecidos.

Hombres jóvenes, provenientes de sectores populares y que se movilizaban en una motocicleta representan el grupo más significativo de personas que mueren en las vías del país. El 52,1 % de las víctimas fatales son motociclistas, y la mitad de los peatones mueren atropellados por este mismo actor vial.

La inseguridad vial aumenta las brechas de la pobreza en nuestro territorio; por cada víctima fatal quedan cuatro lesionados de gravedad, en muchos casos, con lesiones irreversibles que generan no solo una gran tragedia para sus familias, sino también un costo muy elevado para el sistema pensional y de salud. Se estima que el costo de la inseguridad vial de nuestro país está alrededor del 3 % del PIB.

Hoy mueren más colombianos producto de la inseguridad vial que los que fueron asesinados por las Farc, el ELN y los paramilitares en el peor momento del conflicto armado. La gran diferencia, muy a mi pesar, es que las muertes en el tránsito las aceptamos como si fueran muertes naturales, producto de la mala suerte, del infortunio o de la irresponsabilidad de alguno de los actores

viales; y no es así, todas las muertes en las vías pueden evitarse y usted como mandatario sí que puede contribuir en ese propósito.

Es importante anotar que detrás de las cifras que registra esta “vieja guerra” que venimos perdiendo como sociedad, hay huérfanos, viudas, familias destrozadas y sueños truncados.

Si realmente deseamos que semejante escena de horror cambie, el primer paso es muy sencillo, aceptar la realidad. No podremos jamás encontrarle solución definitiva a un problema si no empezamos como sociedad a reconocerlo y visibilizarlo para que haga parte de las prioridades de la agenda pública. Qué equivocados están quienes tratan de esconder o mitigar semejante barbarie.

Es muy frecuente que frente a hechos de inseguridad vial los mandatarios de turno se excusen y responsabilicen exclusivamente a quienes van al volante. Es un error evadir la responsabilidad que les recae frente a la protección de la vida a través de la implementación de un sistema seguro, de un sistema que salve vidas, que perdone el error humano.

La gestión de la seguridad vial no puede estar enfocada exclusivamente en campañas pedagógicas o entrega de material POP que en muchos casos terminan despilfarrando los recursos públicos. Se hace necesario realizar una gestión de manera integral cuyo primer responsable es usted. Sí, usted, que es la persona elegida para dirigir las políticas públicas de su municipio o departamento.

Probablemente se estará preguntando: ¿cómo hacerlo de manera efectiva?

La seguridad vial es de responsabilidad compartida. Por un lado, quienes van conduciendo el vehículo, pero por el otro, los gobiernos a quienes les corresponde brindar condiciones seguras en infraestructura, reglamentación técnica vehicular, ejercicio efectivo de la autoridad y el control, promulgación de una cultura ciudadana basada en la protección de la vida a través del cambio de patrones de comportamiento en los espacios públicos, y una adecuada y efectiva red de reacción inmediata cuando se presentan los siniestros; componentes todos que hacen parte de lo que se conoce como “Visión Cero”.

La “Visión Cero” es un enfoque que promulga el principio de que nadie debe morir por moverse en el tránsito, dado que las situaciones de riesgo son evitables. El enfoque invita a hablar de “siniestros”, en lugar de “accidentes” por una sencilla razón, son evitables; hace énfasis en la vulnerabilidad del cuerpo humano ante los impactos; se centra en los actores de condiciones más vulne-

rables (peatones, ciclistas y motociclistas); y promueve los sistemas seguros al proponer sistemas diseñados para proteger a los seres humanos de sus propios errores. Se estimulan medidas como la disminución de los límites de velocidad; que los vehículos tengan sistemas de protección activa y pasiva; que las vías perdonen el error humano; un sistema de primer respondiente eficiente y que los actores viales cumplan con las condiciones de idoneidad. De esta forma, como puede observar, la seguridad vial va más allá del cumplimiento de normas, propende por incorporar la valoración de los riesgos en la vía y la mitigación de las causas que los producen.

Hoy, 7 de cada 10 municipios de Colombia no cuentan con cuerpos de control operativo; es decir, no hay presencia de un policía o un guarda de tránsito que pueda vigilar el acatamiento de las normas establecidas por el Ministerio de Transporte y el Congreso de la República. La ausencia de Estado genera comportamientos inadecuados en la vía que, con el trasegar del tiempo, se convierten en comportamientos culturales ampliamente aceptados por la sociedad, y cuando esto sucede, es mucho más complejo y costosa la intervención. Por este motivo es frecuente y prácticamente normal que en diversos lugares de Colombia los conductores se movilicen sin casco, sin licencia de conducción, sin revisión técnico-mecánica, con sobrecupo, prestando servicio público de transporte ilegal como el “mototaxismo” cada vez más frecuente para uso del transporte escolar irregular. Los actores viales saben de antemano que en estos 7 de cada 10 municipios del país no serán sorprendidos por la autoridad simplemente por el hecho de que saben de antemano que esta no existe. Son verdaderos territorios vedados para la seguridad vial bajo la complicidad de los gobiernos locales.

Esta penosa y costosa realidad puede cambiar en la medida en que se apliquen diferentes acciones enmarcadas en cada uno de los pilares de la “Visión Cero”. Para lograr efectos en el corto, mediano y largo plazo, es necesario trabajar cada uno de ellos de manera paralela.

- En materia de **infraestructura segura** es necesario desarrollarla pensando en los más vulnerables: el peatón, el ciclista y el motociclista.

La construcción de pasos pompeyano, la instalación de reductores de velocidad, la adecuada señalización, las intervenciones en urbanismo táctico las cuales son económicas y de gran impacto en el corto plazo, la pacificación del tránsito, la consolidación de un espacio público generoso para el ciudadano de a pie, la apropiación de entornos escolares seguros, la construcción de ciclorrutas segregadas, la priorización de la infraestructura vial para el

transporte público son ejemplos de acciones concretas que pueden adelantarse para que las ciudades sean territorio para la gente.

- El pilar de ‘comportamiento’ es uno de los más importantes, pues la gran mayoría de los siniestros viales con víctimas fatales en nuestro país se deben a fallas humanas. Es necesario ir consolidando una cultura ciudadana respetuosa con la vida de los demás, pero también con la propia. Una cultura ciudadana que se estimule a través de la educación, pero también de un efectivo control. Así como lo sentenciaba en su momento y de manera correcta el profesor Mockus: “Zanahoria y garrote”.

El desarrollo de actividades y acciones educativas dinámicas en la vía pública puede transformar los patrones de comportamiento. Es necesario que sean permanentes, creativas y cambiantes.

Soy un convencido de que el ejercicio de la autoridad permite realmente moldear una adecuada cultura vial. No puede seguir pasando que ciudadanos al alquilar un vehículo en otro país sean respetuosos con la norma y la autoridad, pero al regresar a Colombia vuelvan a adoptar comportamientos agresivos e irrespetuosos en la vía. Se requiere generar sensación de control en la totalidad del territorio colombiano que promueva el cumplimiento de las normas de tránsito.

- La política de ‘vehículos seguros’ sigue siendo aún una de las cenicientas en nuestro país. Para citar un solo ejemplo que valida dicha manifestación vale la pena recordar el dato publicado por el Centro de Innovación para Motociclistas: “El 97,9 % de las motos que se comercializan en Colombia son de prohibida venta en todos los países de la Unión Europea”.

Avanzamos en la prohibición de importación y ensamble de carros que no cuenten con frenos ABS, airbags y apoya cabezas; expedimos la reglamentación para la instalación obligatoria de elementos reflectantes en vehículos de transporte público; reglamentamos la homologación de carrocerías de transporte público para que fueran más seguras y con acceso universal; dejamos en consulta pública internacional a través de la Organización Mundial de Comercio un nuevo reglamento de cascos para motociclistas, la cual es hoy una realidad; emitimos la norma que exige que la publicidad para la venta de vehículos incorpore íconos de los elementos técnicos de seguridad que ofrecen.

A pesar de los avances registrados en esta materia, los esfuerzos son aún insuficientes. Se hace necesario culminar con éxito el proceso que iniciamos de adopción de las normas WP29 que permitan, como mínimo, exigir las mismas condiciones de seguridad que están establecidas en países europeos y en los Estados Unidos de América. No podemos seguir tolerando que los vehículos que llegan a nuestro país sean no solo más costosos, sino que cuenten con menos condiciones de seguridad.

Se hace urgente y prioritaria la expedición de reglamentos técnicos; por ejemplo, las luces de encendido automático, frenos ABS o CBS para motocicletas, sistemas de control de estabilidad, dirección asistida, frenos asistidos, alertas de cambio de carril, detección electrónica de puntos ciegos, sistemas obligatorios de retención infantil, barreras antiempotramiento y de protección lateral de camiones, etc.

Si bien es cierto que este tipo de reglamentaciones tienen su origen en el gobierno nacional, también es cierto que los gobiernos locales y departamentales son los llamados a impulsar este tipo de iniciativas. Adicionalmente, alcaldes y gobernadores tienen competencia legal en vías urbanas, secundarias y terciarias; están en la obligación de garantizar a través del control operativo en vía pública que los vehículos que transitan en su jurisdicción cumplan como mínimo, la norma técnica que actualmente rige en Colombia.

- La autoridad y el control son dos de los aspectos en los que gobernadores y alcaldes pueden avanzar rápidamente con resultados muy positivos en el corto plazo. Se requiere que avancen de manera efectiva en la incorporación de cuerpos operativos que verifiquen y sancionen cualquier incumplimiento a las normas de tránsito. Así mismo, se hace necesario crear organismos de tránsito municipal y departamental para que dichas sanciones puedan cumplir con todos los requerimientos de ley.

Los esfuerzos en materia de control deben responder a las realidades de cada territorio. Se sugiere verificar a través del Observatorio Nacional de Seguridad Vial los microdatos procesados con el fin de conocer los actores viales más vulnerables en su municipio; los sitios, días y horas de mayor ocurrencia de siniestros viales. Esta información de público conocimiento es de vital importancia para garantizar mayor efectividad en los operativos realizados. Los resultados operativos deben ser monitoreados permanentemente por los Consejos de Seguridad que tienen que incorporar necesariamente la seguridad vial dentro de sus discusiones.

La implementación de la Ley 1843 de 2017 que me correspondió tramitar ante el Congreso de la República como viceministro de Transporte y que reglamenté como director de la Agencia Nacional de Seguridad, es una herramienta eficaz para la protección de la vida en la vía. La foto detección, por ejemplo, salva vidas en la medida en que incorpora los lineamientos dispuestos en la ley y no supera en ningún caso el 10 % del recaudo del privado. Fue la forma de pasar de aquellas fastidiosas y odiosas fotomultas que se instalaban con el único propósito de recaudar recursos, en la gran mayoría de los casos con destino a empresas privadas, para que se convirtieran en verdaderos reduc-tores naturales de velocidad, en "cámaras salvavidas".

- La atención de víctimas es fundamental en el proceso de salvar vidas. Los minutos posteriores a un siniestro vial son únicos para este propósito, contribuyen a mitigar lesiones. Es necesario fortalecer la red de reacción inmediata en siniestros viales, que se tengan los elementos necesarios para el rescate de víctimas y su traslado a centros de atención hospitalaria debidamente dotados y equipados.

(Escribiendo estas palabras no puedo dejar de pensar en un siniestro vial ocurrido en la vía Ciénaga - Barranquilla. Un conductor de una tractomula quedó atrapado en su vehículo y murió incinerado debido a la ausencia de herramientas hidráulicas de rescate por parte de los organismos de socorro). Situaciones como esta jamás deben repetirse; esta muerte, como todas las demás, se podía haber evitado.

La política de seguridad vial debe estar complementada con políticas de movilidad sostenible, centradas en la promoción del modo peatonal, el uso de la bicicleta y la prioridad del transporte público de pasajeros, diseñadas e implementadas con criterios de integración modal y sostenibilidad ambiental.

Como mandatario, su compromiso es avanzar hacia un territorio libre de muertes y lesiones graves por siniestros viales.

La seguridad vial es un compromiso de todos.

Alejandro Maya Martínez
Exviceministro de Transporte y exdirector de la
Agencia Nacional de Seguridad Vial

Una lectura al escenario de la red vial nacional

Condición de la Red Vial Nacional de Carretas

El Instituto Nacional de Vías Invías define que la Red Vial Nacional de Carreteras está conformada por las troncales, transversales y accesos a capitales de departamento que cumplen la función básica de integración de las principales zonas de producción y consumo del país y de este con los demás países⁴⁴.

El Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras (SINC) (Ministerio de Transporte, República de Colombia, 2018)⁴⁵ cuenta con un total de 215.998 kilómetros, de los cuales el 8,0 % (17.382 km) de vías carreteras terrestres de red primaria (a cargo del Instituto Nacional de Vías [Invías] y la Agencia Nacional de Infraestructura [ANI]⁴⁶), otro 21 % (44.399 km) de red secundaria y finalmente, 71 % (154.207 km) de red terciaria o veredal (a cargo de departamentos, distritos, municipios e Invías). El panorama anterior pone en evidencia que la última categoría es la de mayor presencia a nivel nacional. Sin embargo, miremos primero el escenario vial general. El escenario de la infraestructura vial y de movilidad en zonas rurales colombianas, presenta hoy por hoy el siguiente panorama. Según la Subdirección de Estudio e Innovación del Instituto Nacional de Vías (Invías⁴⁷)⁴⁸, de los cerca de 7.000 kilómetros de vías evaluados en el reporte de segundo semestre de 2018 (repartidos en 27 territoriales), el 84,87 % se encuentran pavimentadas, y el 14,87 % no lo están.

44 <http://inviasopendata-invias.opendata.arcgis.com/datasets/red-vial>

45 <http://sinc.mintrenspor.gov.co/visores/>

46 Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

47 Instituto Nacional de Vías (Invías).

48 <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/2-uncategorised/57-estado-de-la-red-vial>

Si se comparan las cifras anteriores, el panorama de pavimentado vs. el sin pavimentar parece alentador para la infraestructura nacional, sin embargo, queda mucho trabajo por delante. Del primer grupo (vías pavimentadas) solo un 13,61 % califica en estado “muy bueno”, y un 33,58 % en “bueno” (ambas categorías suman 47,19 %). En condición “regular” se encuentra el 34,28 % de la red pavimentada, y el restante 18,54 % califica en condición de malo y muy malo (Invías, 2018). De la lectura de las cifras anteriores se deduce que aproximadamente el 52,81 % de las vías pavimentadas requieren intervención (estado de regular a muy malo).

El panorama de la red vial pavimentada no se aprecia alentador si se comparan las cifras anteriores (reporte a diciembre de 2018) con las registradas a inicios de 2016, según las cuales las vías pavimentadas cubrían el 71,66 % de la red, y las “sin pavimentar” el 27,47 %; y de las vías pavimentadas se tenía que el 59,25 % calificaban en estado “bueno” y “muy bueno”; el 27,25 % en condición “regular” y el restante 13,50 % como “malo” y “muy malo”.

Comparando los dos períodos, hubo un incremento del 13,21 % de red pavimentada, lo cual resulta una buena noticia, pues lógicamente redujo la cantidad de kilómetros no pavimentados. Pero dentro del conjunto de vías pavimentadas hubo una disminución de aproximadamente 12 % en calificación “bueno” y “muy bueno”. Por su parte, el porcentaje de las vías catalogadas en estado “regular” aumentó en un 7 %; y si pasamos a los tramos etiquetados como “malo” y “muy malo” también empeoró el escenario, pues se pasó de un 13,50 % de la red analizada a principios de 2016, a un 18,54 % a finales de 2018 (incremento del 5 %). La lectura que se puede concluir al respecto es que se propiciaron más kilómetros de vías pavimentadas, pero la red existente empeoró su condición, lo que significa que al final hay más tramos en condición “regular”, “malo” y “muy malo”. Esto último solo puede interpretarse como un deterioro de vías que se hallaban en estado “muy bueno”, “bueno” y “regular”. Deterioro que registra el 12 % de la red vial pavimentada (a cargo del Invías) en el transcurrir de tan solo tres años.

Ahora, se había mencionado que la mayor atención a nivel global debía centrarse en mejorar la condición en la red terciaria, pues alrededor de ella se concentra el desarrollo del sector rural del país. En el reporte Invías de 2016, el 27,47 % de la red vial a su cargo era “no pavimentada”; y de ella, solo un 7,83 % registra estado “muy bueno” y “bueno”. Otro 38,84 % figura en condición “regular”, y el restante 52,33 % califica en “malo” y “muy malo”; prácticamente la mitad de la malla vial sin pavimentar.

Para finales de 2018, la malla vial sin pavimentar había disminuido significativamente (si se tiene en cuenta el tiempo transcurrido entre ambas lecturas): de 27,47 % (enero 2016) se redujo a 14,87 % (diciembre 2018); cifras que implican una mejora del 45 %. Por otro lado, si bien disminuyó el número de kilómetros sin pavimentar (por tanto, pasaron a ser pavimentados), queda el análisis del porqué entonces para esa misma época ya no se registraban kilómetros de vías sin pavimentar en estado “muy bueno” (había un 1,01 % en 2016). Y aunque se aumentó a un 11,54 % con lectura “bueno” (mejoró respecto a un 7,82 % en 2016), la participación de las vías calificadas como “regular” se modificó al pasar de 38,84 % a 30,76 %. Finalmente, la calificación de “malo” y “muy malo” empeoró al pasar de 52,33 % en 2016 a 57,71 % en 2018. Nuevamente, como en el análisis de las vías pavimentadas, se llega a la conclusión de que hubo inversión para pasar vías de “no pavimentadas” a “pavimentadas”, pero otra parte de la malla vial no tuvo intervención adecuada (así lo hace pensar el aumento de la participación de las malas calificaciones).

Ahora, debe recordarse que los departamentos y municipios han de gestionar recursos para invertir en infraestructura vial presentando proyectos que se ajusten a lo estipulado por el Departamento Nacional de Planeación DNP, con el fin de ser inscritos en el Banco de Proyectos en procura de concursar por recursos de la Nación. Por su parte, Invías es la entidad encargada de ejecutar los planes, programas y proyectos en las vías nacionales y terciarias a su cargo.⁴⁹

En el reporte Invías de enero de 2016, las territoriales que registraron mayor número de kilómetros sin pavimentar fueron Cauca, Huila, Boyacá, Santander, Meta, Putumayo, Chocó, Casanare y Norte de Santander (en orden de más a menos, en un rango entre 118 y 660 km). Ahora, de esos kilómetros sin pavimentar, las territoriales que registraron condición en “malo” son Cauca, Boyacá, Putumayo, Santander, Huila, Casanare, Meta y Norte de Santander (en un rango de 65 a 382 km. Vale destacar que Cauca registró 382 km, cifra muy superior al siguiente registro descendente que fue Boyacá con 94 km).

Los departamentos que para ese mismo reporte registraron mayor número de kilómetros pavimentados en condición de malo y muy malo son Cauca, Antioquia, Córdoba, Caquetá, Nariño, Santander, Norte de Santander y Boyacá (en un rango de 55 a 89 km).

⁴⁹ <https://www.mintransporte.gov.co/preguntas-frecuentes/69/infraestructura-fisica-de-transporte---vias/>

Finalmente, las territoriales que suman el mayor kilometraje en vías en malas y muy malas condiciones (pavimentadas y sin pavimentar a 2016) son Cauca, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Huila, Córdoba, Meta, Caquetá, Nariño y Casanare (en un rango de 100 a 500 km).

El panorama a diciembre de 2018 cambió de la siguiente manera: las territoriales con mayor kilometraje de vías sin pavimentar fueron Quindío, Cundinamarca, Meta, Cesar, Caquetá, Valle, Casanare, Huila y Chocó (en un rango de 52 a 194 km). Al interior de las vías sin pavimentar, las territoriales con mayor kilometraje en mal y muy mal estado fueron Quindío, Meta, Cundinamarca, Chocó, Huila, Antioquia y Casanare (en un rango de 29 a 118 km).

Para ese último reporte, las territoriales con mayor número de kilómetros pavimentados con calificación “malo” y “muy malo” fueron Meta, Caquetá, San Andrés y Providencia, Quindío, Huila, Cesar, Cauca y Tolima (en un rango de 71 a 120 km).

Recopilando la información anterior, las territoriales que suman el mayor kilometraje con vías en mal y muy mal estado (pavimentadas o no) son Meta, Quindío, Cundinamarca, Huila, Caquetá, Cesar, San Andrés y Providencia, Cauca, Tolima, Boyacá (en un rango de 71 a 225).

Ahora, si se hace una rápida lectura del mapa de la red vial principal de carreteras en Colombia, es claro que las regiones Orinoquía y Amazonía no registran presencia relevante de la red en mención (Arauca, Casanare, Meta, Guaviare, Caquetá, Putumayo, Amazonas, Putumayo, Choco, Valle, Cauca, Tolima, Caldas, Quindío, Risaralda, Bogotá, Atlántico, Magdalena, Córdoba, Sucre, Bolívar, Sucre, Córdoba, Atlántico, Magdalena, Cesar, La Guajira, Arauca, Putumayo, Chocó, Valle, Cauca, Tolima, Caldas, Quindío, Risaralda, Bogotá, Atlántico, Magdalena, Cesar, La Guajira, Vichada).



<https://hermes.invias.gov.co/carreteras/>

Las actuaciones del gobierno nacional (a través del Invías) tienen especial enfoque al sector rural y se centran hoy por hoy en el programa “Colombia rural”, cuyo objetivo es mejorar y mantener las condiciones de tránsito en las vías terciarias del país, con el fin último de impulsar las economías locales al facilitar una mejor comercialización de productos agropecuarios, impulso al sector turismo y otros bienes y servicios.⁵⁰

Para poder favorecer a la comunidad con los beneficios de este plan, los alcaldes y gobernadores deben postular un corredor vial prioritario (el cierre fue el pasado 31 de mayo). De ser seleccionado el corredor propuesto, el ente territorial realizará aportes en especie por dotación, herramientas y equipos para realizar el respectivo mantenimiento a la vía. Ese mantenimiento, con actividades como rocería, limpieza de obras de drenaje y cunetas, así como remoción manual de derrumbes y bacheo manual, lo pueden realizar las comunidades cercanas a la vía a través del programa “Emprendedores rurales”.⁵¹

Hablando de responsabilidad en seguridad vial

Si bien las páginas anteriores muestran el panorama oficial del estado carretero a nivel de infraestructura, no es la única visión que se ha de tener para pensar en cómo intervenir las vías. Los principales indicadores en que se soporta la seguridad vial (número de incidentes y de víctimas en las vías) presenta tanta relevancia como la condición en que se encuentra la infraestructura; incluso, esta última influye en la primera.

Se tiene claro que la red carretera se distribuye por categorías y a su vez en sus entes responsables (de orden nacional, departamental o local). Esas entidades velan en principio por la intervención de la calidad de rodadura de la vía y sus obras de arte, es decir, lo referente al comportamiento de la vía a nivel de riesgos, por un lado, debido al comportamiento del agua (de lluvia o proveniente de cuerpos de agua en ciertas temporadas del año), como por comportamiento del terreno por donde se trazó la vía y sus zonas contiguas, por efecto del paso de los vehículos (respuesta geotécnica).

Adicionalmente, para que el comportamiento de la vía diseñada y construida sea adecuado, otro aspecto importante al que ha de hacerse constante

50 <https://colombiarural.invias.gov.co/>

51 <https://colombiarural.invias.gov.co/emprendedores-rurales>

seguimiento es al del tráfico. Su flujo horario, su composición o clasificación vehicular, así como la velocidad promedio de circulación. Esto último se ve influenciado por los factores mencionados en el párrafo anterior, y por hechos sociales y económicos que afecten la cantidad de vehículos en la vía; y claro está, esos cambios afectarán los aspectos recién mencionadas (flujo, velocidad, cantidad de tráfico pesado).

Pero a la par de preocuparse por la infraestructura y el tránsito, debe velarse por que las vías sean seguras para los usuarios. Para ello, la infraestructura debe estar en buenas condiciones (al menos cumpliendo con criterios mínimos), incluyendo la presencia de una señalización vial completa y adecuada, que sea de pronta y fácil lectura e interpretación por todos los actores viales. Cabe recordar que las carreteras del país no han de ser implementadas pensando solo en los automovilistas, el flujo de motocicletas es elevado, y el de bicicletas viene en crecimiento. No deben olvidarse los tramos con constante paso de peatones.

Ahora, mencionaré el aspecto clave en seguridad vial: el comportamiento de los usuarios en la vía. No importa la inversión o renovación en infraestructura (rodadura, manejo de aguas y señalización) si los conductores de los distintos tipos de vehículo (y los peatones) no acatan los preceptos expuestos en el Código Nacional de Tránsito Terrestre. Es allí donde la labor de los gobernantes en materia de seguridad vial toma mayor relevancia: en la capacitación a la comunidad. No obstante, se presenta la necesidad de instruir en conceptos y comportamientos que se presume son del conocimiento popular y rozan la lógica; especialmente si se trata de conductores que han debido recibir instrucción al respecto en el proceso de obtener su licencia de conducción.

Nota final

La necesidad de mejora en la red vial nacional se concentra principalmente en el mantenimiento y actualización de la infraestructura que la compone. Vías en condiciones adecuadas optimizan la movilidad, entendiéndose este concepto como tiempos de viajes razonables realizados en condiciones económicas, seguras y ambientalmente sostenibles para todos los actores viales.

Mejores condiciones facilitan el desarrollo económico, tanto para el transporte de diversidad de productos, como de viajeros por motivos laborales, de estudio, sociales, etc. Y ese desarrollo económico seguramente se ha de reflejar en crecimiento social.

Pero para que esas condiciones de movilidad puedan darse, hay que ser constantes vigilantes del estado de la infraestructura, del buen comportamiento del tránsito, y que este último se relaciona muy fuertemente no solo con una buena velocidad de circulación (entendiendo sus proporciones según el tipo de trazado, es decir, no puede pretenderse que las vías terciarias asemejen su velocidad de circulación a las de vías de mayor categoría geométrica), sino con la tranquilidad de sus viajeros en términos de seguridad vial; es decir, peatones y ciclistas que circulen por zonas adecuadas que los protejan de incidentes con motocicletas, automóviles, buses y camiones. También ha de trabajarse por tener conductores que cuenten con vías bien señalizadas (que informen anticipadamente las prevenciones a tener presentes al conducir) y una superficie de rodadura sin sorpresas que obliguen a maniobras intempestivas.

Pero para que todo lo anterior funcione, se necesita una comunidad de actores viales que tomen conciencia de su debido comportamiento. Para ello se requiere de la labor constante de los distintos gobernantes con campañas de seguridad vial.

Carlos Urazán Bonells
Docente de la Universidad La Salle



Capítulo 4

Finanzas públicas, impulsoras del desarrollo local y regional

La solidez de las finanzas públicas impulsa el desarrollo regional

El próximo 1.^o de enero inicia un nuevo periodo de mandato de gobernadores y alcaldes; la tarea de esos dirigentes es poner en marcha los programas de gobierno que llevaron a las urnas a millones de ciudadanos deseosos de obtener, mediante su voto, soluciones efectivas a los problemas de sus comunidades que el Estado tiene el deber de atender y ayudar a resolver.

En últimas, la comunidad es la razón de ser de la política pública y el eslabón fundamental de la evaluación de la gestión realizada durante un periodo de gobierno territorial. La experiencia enseña que el camino desde los programas de gobierno hasta la provisión de bienes y servicios públicos a la comunidad es arduo y muy complejo, y deberá ser transitado por aquellos gobernadores y alcaldes plenamente conscientes de la importancia de su labor y dispuestos a ejercer, lo mejor posible, una gestión pública al servicio de los ciudadanos.

Los recursos públicos deben utilizarse bien, de manera que lo financiero es fundamental para las decisiones que los nuevos mandatarios locales tomarán durante el próximo cuatrienio para el pleno ejercicio de sus competencias y sus obligaciones constitucionales y legales.

A pesar de los problemas que se registran a lo largo y ancho del territorio nacional, hoy Colombia cuenta con una institucionalidad fiscal territorial robusta, creíble y que goza de excelente reputación internacional. Esto ha sido posible gracias a un conjunto de normas adoptadas en los últimos años del siglo XX para superar una grave crisis fiscal territorial que llevó al Estado al borde

de la quiebra; en la actualidad esas normas siguen vigentes con el propósito de preservar la sostenibilidad financiera de las 32 gobernaciones y las 1.101 alcaldías del país.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de la Dirección General de Apoyo Fiscal, ha sido, es y seguirá siendo, con total determinación, un aliado de los gobernadores y alcaldes para que la disciplina y la responsabilidad fiscal y financiera sean herramientas que faciliten el cumplimiento de los objetivos plasmados en sus planes de desarrollo y, en consecuencia, para la satisfacción de las necesidades fundamentales de la comunidad.

Soslayar la enorme importancia que tiene el adecuado manejo de las finanzas públicas en los territorios equivaldría a enfrentar, sin mayores argumentos, problemas como el incumplimiento reiterado de promesas de gobierno, la no factibilidad de proyectos de inversión prioritarios, notables retrasos en la ejecución de los planes de desarrollo, la desatención de la llamada responsabilidad intergeneracional e, incluso, la transgresión de la confianza ciudadana. En tal sentido, la solidez fiscal y financiera de los departamentos y municipios debe entenderse como un catalizador del desarrollo regional.

Dentro del mencionado conjunto de normas de responsabilidad fiscal que los nuevos mandatarios deberán incluir como componente imprescindible de su bitácora vale la pena destacar algunas que hacen parte del núcleo de las competencias de la Dirección General de Apoyo Fiscal (dentro de las cuales también se incluye brindar asesoría y asistencia técnica en materia tributaria y presupuestal):

- Existe un marco regulatorio para superar situaciones de insolvencia en las entidades territoriales, de manera que tanto las entidades en dificultades como sus acreedores de todo tipo logren salir adelante: se trata de los acuerdos de reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999), en los que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público actúa como facilitador. Así mismo, los órganos públicos del nivel subnacional tienen la posibilidad de adoptar programas de saneamiento fiscal, de modo que se les facilite mejorar, de forma integral, su situación financiera. En ambos casos, el Ministerio acompaña a las entidades para garantizar el potenciamiento de la capacidad institucional, de manera que hacia adelante su labor sea desarrollada con mayor eficiencia.
- Están vigentes unas reglas de juego claras que permiten la generación autónoma de ahorros estructurales en las gobernaciones y alcaldías, los

mismos que sirven para apalancar la financiación de proyectos de inversión de desarrollo territorial (Ley 617 de 2000).

- Se cuenta con lineamientos específicos para la contratación de deuda pública como opción para ampliar las posibilidades de financiamiento de proyectos de inversión en función de la capacidad de pago de los entes territoriales (Ley 358 de 1997).
- Están disponibles instrumentos para realizar una adecuada planeación financiera de mediano plazo, la cual implica articular las distintas fuentes de financiamiento, plasmar las expectativas de gasto para cumplir con los planes de desarrollo, verificar el cumplimiento de las metas, revelar riesgos fiscales y formas de mitigación, entre otros (Ley 819 de 2003).
- Se tienen disposiciones encaminadas al adecuado manejo y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, principal fuente de financiación del gasto en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, alimentación escolar y propósito general (cultura, deporte y otros), aspecto primordial para continuar con los avances en materia de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de servicios fundamentales para la población colombiana (leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, y decreto 028 de 2008).
- Existe un marco de saneamiento fiscal y financiero para los hospitales públicos con riesgo financiero, con el propósito de que la prestación de servicios de salud se vea fortalecida mediante la búsqueda del autofinanciamiento.

El cumplimiento de la normativa de responsabilidad y disciplina fiscal, así como el aprovechamiento del andamiaje institucional existente para la adecuada planeación financiera y para mitigar situaciones de vulnerabilidad fiscal, significa para el ejercicio del mandato de gobernadores y alcaldes una valiosa herramienta para enfrentar la dicotomía entre las promesas realizadas (en función de las necesidades de la población) y la capacidad efectiva para cumplirlas.

La dinámica social y económica de las regiones bajo un contexto más globalizado obliga a las respectivas instancias gubernamentales a estar mejor preparadas para adaptarse a los nuevos retos, de manera que se logren suplir las necesidades fundamentales de la población en los tiempos y las circunstancias que se requieran. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” debe entenderse como un salto crucial para seguir construyendo un mejor país desde y para las regiones, de tal forma que se vigoricen

las capacidades de gestión pública, se conecte el territorio y se aproveche el potencial productivo y de desarrollo de todos los rincones de Colombia.

En tal sentido, la asociatividad entre entidades territoriales para la estructuración e implementación de proyectos de inversión de impacto regional (aprovechando las economías de escala), el catastro multipropósito (aquel que dispone de información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y a la planeación social y económica), la optimización de fuentes de financiamiento (y los resultados que se deriven de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial), el saneamiento financiero del sector salud, la Misión de Descentralización, entre otros, son elementos que contribuirán a la consolidación de la sostenibilidad fiscal de los departamentos y municipios.

También cabe subrayar la importancia que tendrá en los próximos años la implementación del Catálogo Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas. Esta labor permitirá unificar el lenguaje presupuestal y financiero de las entidades públicas del orden subnacional en línea con el empleado por el Gobierno Nacional Central y armonizarlo con el estándar internacional de mejores prácticas en materia de producción de estadísticas de finanzas públicas. Lo anterior se traduce en beneficios en términos de evaluación de la gestión financiera, calidad de datos, oportunidad, seguimiento y evaluación de riesgos fiscales, y mejores procesos de consolidación de la información al interior de las entidades territoriales y sus descentralizadas. La Dirección General de Apoyo Fiscal actuará como soporte de las entidades territoriales para llevar a cabo este proceso de forma exitosa.

Por último, pero no menos importante, los nuevos mandatarios deben ser socios permanentes de los procesos de rendición de cuentas y de presupuesto participativo; por medio de estos mecanismos es posible potenciar el efecto positivo de las finanzas públicas. La transparencia es una condición necesaria para el adecuado manejo de los recursos públicos y es el ciudadano la columna vertebral del servicio público por el que fueron elegidos.

Ana Lucía Villa Arcila

Directora general de Apoyo Fiscal
del Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

Educación financiera: un camino para el bienestar y la calidad de vida en las regiones

La educación financiera es el proceso mediante el cual los ciudadanos desarrollan los valores, los conocimientos y las competencias necesarias para empoderarse del uso de sus recursos y tomar decisiones responsables. No se limita a hablar de cómo usar productos o servicios financieros, el foco de este concepto está en entender técnicas de endeudamiento e inversión responsables y por qué es importante presupuestar y ahorrar.

Diversos estudios, como las Pruebas Pisa 2012 o el Índice de Educación Financiera de Asobancaria, han demostrado que los colombianos, y en especial nuestros jóvenes, tienen nociones muy básicas sobre cómo manejar los recursos, brecha que les hará mucho más complicada la consecución de metas financieras por no estar preparados para afrontar crisis o endeudarse de forma responsable. La suma de estos elementos traerá serias consecuencias para la economía nacional, pero, más grave aún, personas y familias que verán disminuida su tranquilidad y calidad de vida por errores que son consecuencia de la falta de acceso a un conocimiento básico.

Por el contrario, una adecuada comprensión de los productos, conceptos y riesgos financieros propicia el desarrollo de habilidades, además de brindar confianza para identificar tanto los riesgos como las oportunidades financieras. Puntualmente, es posible reconocer la serie de beneficios que obtienen las

personas a nivel individual y colectivo cuando reciben formación en educación financiera:

Beneficios individuales

- Mayor habilidad para gestionar y planificar el uso de los recursos y ahorrar para una vejez más tranquila.
- Uso más eficiente de los recursos (naturales y financieros).
- Más criterio a la hora de seleccionar productos y servicios.
- Facilidad de acceso a servicios financieros más sofisticados.
- Capacidad de exigir servicios de mayor calidad.
- Capacidad para enfrentar contingencias financieras.
- Ponderar adecuadamente los riesgos y hacer uso de seguros.

Beneficios colectivos

- Mayor estabilidad financiera.
- Disminución de riesgos financieros para el conjunto de los actores del sistema.
- Reducción de los niveles de informalidad.
- Menor índice de ilegalidad en la oferta financiera de servicios de crédito (gota gota) y de ahorro (esquemas de captación ilegal).
- Mayor inclusión financiera de toda la población, con una consecuente mejora de la calidad de vida y del crecimiento económico.

Nuestra propuesta para usted

Desde Asobancaria podemos ayudarlo a desarrollar o impartir programas de educación financiera, bajo nuestra iniciativa “Saber más, ser más”, con la que se han desarrollado una serie de contenidos gratuitos y a la medida, tanto para el ambiente virtual como presencial, en los contextos urbano y rural. Permítanos contarle sobre nuestras siete iniciativas y cómo podemos crear sinergias:

Para adultos en contexto urbano, sin importar condición de bancarización:

- Saber más, ser más (capacitación presencial): programa diseñado específicamente para el contexto colombiano; con él, los participantes podrán mejorar sus conocimientos, aptitudes y hábitos financieros de forma gratuita y con un sistema avalado por expertos en el tema: la Fundación Alemana de Cajas de Ahorro para la Cooperación Internacional.

El programa tiene una duración de cuatro horas y se compone de cuatro módulos diseñados para ser dictados en una hora cada uno:

- Presupuesto: Planeando el futuro.
- Ahorro: Listos para enfrentar imprevistos y cumplir metas.
- Crédito: El apoyo para sus proyectos.
- Productos y servicios financieros: Sus aliados a la hora de manejar sus recursos.

Lo más importante sobre este programa es que, más allá de solo intentar brindar información y transmitir conocimientos, se ha diseñado para que los participantes reflexionen desde su propia experiencia y puedan tomar decisiones acertadas y desarrollar acciones que favorezcan el adecuado manejo de sus finanzas, sin importar la cantidad de dinero con la que cuenten.

Así mismo, se espera que a través del diálogo los asistentes resuelvan dudas e inquietudes, identifiquen opciones para mejorar su calidad de vida, enfrenten con conocimiento diferentes situaciones que tienen que ver con el manejo del dinero y puedan distinguir entre lo que se desea y lo que se necesita en el momento de elaborar un plan financiero.

Sinergia: Asobancaria, según disponibilidad, ofrece la pedagogía, el material, el sistema de certificación y el equipo de formadores; la otra parte debe disponer de un espacio (salón) para dictar la charla, cubrir los gastos de desplazamiento del formador desde la ciudad de Bogotá y hacer la convocatoria del público objetivo. Para más información visite nuestro sitio web <https://www.sabermás-sermas.com/capacitaciones-saber-mas/>.

- Formadores del programa “Saber más, ser más” (capacitación presencial): para todas las personas que buscan recursos y herramientas que les permitan impactar positivamente en su comunidad, Asobancaria, junto con la Fundación Alemana de Cajas de Ahorro para la Cooperación Internacional, ha diseñado una metodología de formación de formadores, la cual ayudará

al participante a desarrollar las habilidades necesarias para dictar las capacitaciones que hacen parte del proceso de enseñanza de nuestro sistema educativo.

Este espacio, de tres días de duración, además de explicar los contenidos del programa, ahondará en las habilidades necesarias para ejercer el rol de facilitador, tales como comunicación, lenguaje, metodologías y didácticas efectivas, con el fin de prepararlo integralmente para enfrentar el reto de multiplicar este conocimiento.

Sinergia: Asobancaria ofrece esta formación de forma gratuita en la ciudad de Bogotá. Para inscribirse en nuestra siguiente fecha visite <https://www.sabermassermas.com/capacitaciones-saber-mas/>

- Portal de educación financiera www.sabermassermas.com: el portal de Asobancaria se ha convertido en un verdadero referente en el campo de la educación financiera. Solo en 2018 nuestro portal recibió más de dos millones de usuarios únicos. En este se encuentran testimonios, imágenes y actividades que contribuyen al aprendizaje de la planeación financiera personal y familiar, así como tips para ahorrar, para el correcto manejo del crédito y la variedad de productos y servicios financieros disponibles, sin ningún componente comercial.

Sinergia: Asobancaria pone a su disposición el portal y sus contenidos para uso en estrategias educativas.

- TuAhorrap: Asobancaria ha diseñado esta aplicación para que se convierta en el asesor financiero 24/7 de los colombianos. ¿Cómo lograrlo? Resolviendo el problema del uso indebido de los recursos y la incertidumbre (o el estrés) que esto causa, a través de una plataforma digital que le permite al usuario planear sus metas y su actividad financiera de manera que pueda alcanzarlas. TuAhorrap se encuentra disponible y lista para descargar en todas las tiendas de aplicaciones (IOS-Android).

Sinergia: Asobancaria pone a su disposición la app para uso con fines educativos, en los ámbitos y de las formas que considere pertinentes. <https://www.tuahorrapp.com/>

Para adultos en contexto rural, sin importar condición de bancarización:

- Finca (Finanzas para el Campo, capacitación presencial): es el programa de educación financiera rural de Asobancaria, el cual representa un esfuerzo mancomunado por ayudar a los campesinos a mejorar el uso de sus recursos e iniciar la transición de una agricultura tradicional a una sostenible, a través de las mejores prácticas disponibles y de planes de mejora constante, que podrán aprender luego de un día de formación.

Para lograr esto, el programa cuenta con módulos de aprendizaje sobre ahorro, presupuesto, inversión y productos y servicios financieros, y dos más acerca de la economía de la finca verde y la planificación para el pequeño productor, con el fin de que los participantes tengan herramientas para optar por formas de producción que protejan y mejoren los medios de vida rurales y el bienestar social.

Sinergia: Asobancaria ofrece, según disponibilidad, la pedagogía, el material, el sistema de certificación y el equipo de formadores. La otra parte debe disponer de un espacio (salón) para dictar la charla y hacer la convocatoria del público objetivo. Para más información visite <https://www.sabermassermas.com/capacitaciones-saber-mas/>

Para emprendedores y empresarios

- El Gurú emprendedor: el portal web www.elguruemprendedor.com es una estrategia de Asobancaria dedicada a todas las personas que quieran desarrollar una idea de negocio o que hayan iniciado algún tipo de emprendimiento. La plataforma busca entregar información de primera mano sobre temas clave en el fortalecimiento y supervivencia empresarial, así como recomendar opciones de formación, líneas de financiamiento especializadas y eventos de interés para este nicho.

Sinergia: Asobancaria pone a su disposición este portal de forma totalmente gratuita, para uso con fines educativos.

Para niños y jóvenes (implementación en colegios)

- Es en la infancia cuando se empiezan a cultivar las formas de pensamiento que determinarán en gran medida el relacionamiento de las personas con su entorno. Por ello, se recomienda (desde organismos internacionales como la OCDE) empezar a inculcar los buenos hábitos financieros desde el mismo momento en que el niño comprende que toda acción tiene una consecuencia. No se necesita de métodos avanzados para lograrlo, pequeños pasos

como premiar el uso responsable de la mesada o el dinero de las onces son suficientes para inculcar que la prosperidad financiera no es un asunto de suerte sino de buenas decisiones.

Por esta razón, Asobancaria, en pro de la implementación de un programa nacional de educación financiera en colegios, ha diseñado una metodología con material pedagógico que sirva para introducir y afianzar los conceptos de educación financiera en los más jóvenes de Colombia. El programa está a disposición de las entidades que estén interesadas en implementarlo en los colegios de sus municipios, y Asobancaria está dispuesta a brindar el acompañamiento necesario para replicar la metodología e impactar positivamente a más niños.

Sinergia: si está interesado en la implementación de este sistema en los colegios de un territorio determinado, contáctenos en educacionfinanciera@asobancaria.com. Podemos ponerlo en contacto con proveedores expertos en la materia y asesorarlo en el proceso.

La educación financiera en Colombia es un camino para el cual aún se requieren mayores esfuerzos que contribuyan a lograr una población empoderada de sus recursos y de su relación con el sistema financiero, meta que además requiere de trabajo articulado entre los diferentes agentes de la sociedad. Permítanos ayudarlo a dar estos primeros pasos y a empezar a cambiar la realidad nacional en su comunidad. <https://www.sabermassermas.com/>

Santiago Castro Gómez
Presidente de Asobancaria

Educación e inclusión financieras, vehículos que nos conducen al desarrollo

Colombia ha logrado aumentar la educación y la inclusión financieras en los últimos años, a través de la coordinación de políticas entre los sectores público y privado. Es por esto que se hace necesaria la continuidad de estas políticas en el nivel territorial que permitan seguir cosechando los resultados positivos obtenidos hasta el momento, que tienen como objetivo mayor desarrollo económico y un mejoramiento en las condiciones de vida para las personas.

¿Por qué son importantes la inclusión y la educación financieras?

La inclusión financiera ha sido probada ampliamente como una de las formas de mejorar las condiciones de vida de las personas. El acceso a productos financieros les permite contar con los beneficios del sistema financiero, como por ejemplo, el acceso al crédito para el cumplimiento de metas, posibilidades de ahorro seguro, eficiencia y ahorro de tiempo a la hora de realizar transacciones (banca digital) y mayor seguridad al evitarles tener en su poder grandes sumas de dinero. Pero este acceso debe ser complementado con educación financiera que les permita a las personas hacer un uso adecuado y preciso de los productos financieros que tienen.

Por otro lado, la ‘experiencia’ en el manejo del dinero a través de productos del sector financiero es una de las mejores formas de aprender y entender los conceptos básicos de la educación financiera. Cuando las personas están en contacto con productos y servicios financieros, estos les permiten conocer la forma como gastan, cuánto gastan, en qué se gasta y las demás dinámicas del uso del dinero. Este tipo de conocimiento se denomina educación financiera experiencial y se convierte en una de las mejores estrategias para que las personas conozcan la correcta administración del dinero, la forma de alcanzar sus metas y cómo mejorar la calidad de vida de su entorno.

¿Cómo ha sido el proceso de inclusión y educación financieras hasta el momento?

El trabajo mancomunado entre los sectores público y privado en Colombia ha permitido grandes avances en materia de inclusión y educación financieras. Desde el gobierno nacional se han dado grandes avances en la regulación; así mismo, el sector privado ha estado a la vanguardia en el diseño y ofrecimiento de productos financieros acordes con las necesidades de los consumidores, a la vez que ha logrado generar iniciativas para contar con consumidores financieros más educados y conscientes en el manejo del dinero.

Hace diez años, apenas la mitad de la población hacía parte del sistema financiero. Hoy en día ocho de cada diez adultos del país tienen acceso a un producto financiero. Este avance fue posible gracias al compromiso del sector financiero y el gobierno nacional de generar una estrategia país que permitiera que más colombianos pudieran acceder al sistema financiero. En este camino, se inició el desarrollo de la banca digital como forma de llegar a la población de forma rápida y segura, aprovechando todas las ventajas que ofrece la tecnología. En este recorrido se han dado enormes avances en torno al tipo de transacciones que pueden realizar los clientes desde cualquier lugar. Hoy en día, los clientes del sistema financiero pueden hacer todas las transacciones desde su celular o computador, sin tener que desplazarse a una oficina física, ahorrando tiempo y evitando las filas.

A su vez, el desarrollo de estos productos financieros digitales permitió llevar los servicios a las poblaciones rurales del país. En la medida en que ya no es necesario llenar documentos, estas personas, que tradicionalmente habían estado excluidas del sistema financiero por su ubicación geográfica, ya no tienen limitaciones y pueden acceder a todas las ventajas que ofrece el sistema financiero.

En cuanto a la educación financiera, los avances han sido positivos. Este proceso inició en 2005 con el programa “Finanzas para el cambio”, desarrollado por empresas privadas en alianza con el sector público, cuyo objetivo era reducir la brecha socioeconómica al incluir en el currículo de algunos colegios nociones sobre economía y finanzas. Un primer paso para empezar a educar financieramente a una población que necesitaba fortalecer el manejo de sus finanzas personales y conocer el funcionamiento del sistema financiero.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1328 de 2009, que rige las relaciones entre consumidores financieros y entidades vigiladas, se profundizó la necesidad de brindar educación financiera al consumidor, por lo que resaltó la importancia de contar con población informada a la hora de relacionarse con el sistema financiero.

Adicionalmente, en 2014 se creó el Sistema Administrativo Nacional de Educación Económica y Financiera, que tiene como objetivo establecer los lineamientos, herramientas y metodologías para la adopción de la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera.

Paralelo a estos avances, los sectores público y privado han creado programas de educación financiera y económica dirigidos a niños y adultos. Las metodologías han estado encaminadas a mejorar los niveles de conocimiento en economía, a desarrollar capacidades para la toma de decisiones financieras y al manejo de las finanzas personales. Estos programas, en su mayoría, cuentan con mecanismos de evaluación y retroalimentación, con el fin de encontrar los puntos débiles y poder reinventarse.

Charlas, cátedras, páginas web, entre otros, han sido algunos de los medios utilizados para expandir el conocimiento en estas áreas. La experiencia ha dictado una sentencia: la educación financiera experiencial es como mejor se enseña la educación financiera.

Persisten retos en materia de inclusión y educación financieras

En materia de inclusión financiera aún persisten algunos retos que con el trabajo articulado entre los sectores público y privado se podrán superar.

Si bien se han dado importantes avances en cuanto a acceso a productos financieros en las zonas rurales, los indicadores de esta población son inferiores comparados con los habitantes de las zonas urbanas. En este sentido, es necesario incentivar a los pobladores rurales para que accedan al sistema financiero

y mostrarles los enormes beneficios que se desprenden de contar con estos productos. En este punto, es importante generar alianzas entre los gobiernos locales y el sector financiero para llevar los servicios a esta población. Esto será posible gracias a los avances en tecnología e innovación en la oferta de productos que el sistema financiero ha realizado a la fecha.

Adicionalmente, persiste un reto en torno a la brecha de género. Fortalecer el papel de las mujeres en el sector financiero es clave para impulsar el crecimiento de la economía. Si bien la brecha de inclusión al sistema entre hombres y mujeres se ha reducido, es necesario continuar trabajando para que sus emprendimientos puedan crecer. Muchas mujeres cabeza de familia tienen pequeños negocios, comercios que, por falta de acceso al sector financiero y a la carencia de herramientas ofrecidas por el sector, no han podido expandirse y salir adelante.

En cuanto a la educación financiera, es necesario el apoyo desde las entidades locales para que se puedan impartir los conceptos básicos a los niños y jóvenes de los municipios. En este nuevo reto que ustedes emprenden, futuros alcaldes y gobernadores, su apoyo resulta fundamental para continuar enfrentando los desafíos que se presentan en materia de inclusión y educación financieras y concluir de forma exitosa, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de sus municipios y departamentos.

Para este propósito, la adopción de las tecnologías de la información (TIC) es una de las herramientas de las cuales se puede hacer uso. Esta adopción debe estar acompañada de innovación al servicio del ciudadano, para de esta forma lograr una completa inserción de los pobladores a los servicios digitales que les permitirán una mejora sustancial en su calidad de vida. De igual forma, en el sector privado contarán con aliados para llevar a cabo todas las políticas que estén encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población por medio de la inclusión y educación financieras.

La promoción de los pagos electrónicos como elemento complementario y asunto pendiente

Un tercer elemento en la relación de las personas con el sistema financiero tiene que ver con la forma como hacen las transacciones comunes. En este aspecto, el país cuenta con enormes retos en promoción y adopción de medios electrónicos de pago. En la actualidad, según el Banco de la República, cerca del 85 % de las transacciones que realizan los consumidores se hacen en efectivo, lo que revela la marcada preferencia de este medio de pago entre la población. En

este sentido, la promoción de los medios electrónicos de pago continúa siendo una tarea pendiente en el país.

Algunas de las desventajas que tiene el efectivo están relacionadas con la seguridad. Las personas que manejan altas sumas de dinero en efectivo son vulnerables a robos. Adicionalmente, el dinero en efectivo no permite la trazabilidad, lo que facilita el ocultamiento de actos delictivos o corrupción. De igual forma, el efectivo contribuye con la informalidad; en la medida en que se pierde la trazabilidad, se dificulta la fiscalización del dinero que se mueve en la economía, lo que a su vez genera un menor recaudo tributario y ahonda la informalidad empresarial y laboral.

Los inconvenientes que evidencia el dinero en efectivo se pueden evitar mediante el uso de dinero electrónico y la promoción de este tipo de pagos, cuyos beneficios son:

- Aumento de la seguridad.
- Eficiencia y reducción de costos de transacción para compradores y vendedores.
- Mejor control del dinero.
- Agilidad y rapidez a la hora de realizar transacciones.
- Adopción e inmersión de la población en nuevas tecnologías.
- Control y fiscalización del dinero que se transa en la economía.

La promoción de los pagos electrónicos permitirá generar eficiencias y ahorros para la administración pública, así como grandes beneficios para la población que hace uso de ellos. En este sentido, se debe iniciar el camino hacia la masificación de los pagos electrónicos en cada territorio, con el fin de generar un mejor bienestar en la población. Se puede iniciar este camino con la adopción de los pagos electrónicos en la administración local, por ejemplo, permitiendo y fomentando el pago de los impuestos, tasas y servicios locales a través de mecanismos electrónicos. De igual forma, se pueden implementar condiciones para que los pagos efectuados por la administración local se hagan de forma electrónica, dejando de lado el uso del efectivo.

Adicionalmente, la administración local debe generar un ecosistema de pagos electrónicos en su municipio o departamento, para que los habitantes conozcan los beneficios y se haga extensivo su uso en cada una de las transacciones que

realicen. Todo esto podrá ser acompañado por el sector privado, que tiene el conocimiento de estas actividades y facilitará que la población adopte este tipo de servicios por medio de la educación financiera y el ofrecimiento de productos acordes con las necesidades de los habitantes.

Margarita Henao Cabrera
Vicepresidenta de Productos de Banca
Personal y DaviPlata

Hacia una economía de altos ingresos con movilidad social

Colombia es uno de los países de la región con mayores logros en términos de crecimiento económico y progreso social durante los últimos quince años. En efecto, la economía del país ha experimentado una transformación radical, desde la inestabilidad y el deterioro económico durante los años setenta y ochenta, hasta convertirse en una de las economías más dinámicas de la región andina.

Esta transformación ha posicionado a Colombia como una economía de ingresos medios con un PIB per cápita⁵² de 13.180 dólares estadounidenses. De esta manera, aunque los desafíos continúan, el país ha logrado iniciar el camino de una sociedad moderna, con logros importantes en la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema y un significativo aumento de la clase media. Como ejemplo de esto, la pobreza pasó de cerca de 50 % de la población a inicios de siglo a menos del 27 % en 2018, y se presentó además una clase media (vulnerable y consolidada) que representa más del 60 % de la población.

Este incremento de la clase media genera efectos positivos que refuerzan el crecimiento económico del país. Entre los principales atributos están los mayores niveles de educación, mejores empleos y mayor demanda agregada. Así, los canales por medio de los cuales la clase media puede aportar al crecimiento

52 PIB per cápita de 2017, PPP a precios constantes de 2011.

incluyen contribuciones al fisco, inversiones en capital humano, incrementos en el consumo que dinamizan el mercado interno, generación de ahorro e incluso la acumulación de recursos de largo plazo a través de la seguridad social.

El progreso socioeconómico ha sido el resultado de la combinación de reformas estructurales y sólidas políticas macroeconómicas. Así, el país cuenta con un conjunto de instituciones económicas que han sido el pilar de su crecimiento. A inicios del siglo XXI, Colombia ya había realizado un proceso de reformas estructurales que consolidaron la estabilidad macroeconómica y sentaron las bases de un crecimiento sostenido. Entre los hitos de las reformas estructurales destacan: (i) la adopción de una regla fiscal para reducir el sesgo procíclico y la volatilidad del gasto público y contribuir a la sostenibilidad de la deuda pública; (ii) la adopción de un régimen de control de la inflación para promover la estabilidad de los precios, junto con una mayor autonomía y credibilidad del Banco Central; (iii) la unificación y flexibilidad del tipo de cambio para permitir que actúe como amortiguador de los *shocks* externos; (iv) la apertura comercial y financiera; (v) un marco legal para promover la inversión y una mayor participación del sector privado en la economía; y (vi) la descentralización, que otorgó autonomía a las entidades regionales y locales.

También, las condiciones externas favorables durante el *boom* de las materias primas (2006-2014) impulsaron el crecimiento de la economía colombiana. Detrás de este auge de las materias primas estuvo el rápido crecimiento de las economías emergentes, lo que aumentó notablemente la demanda de bienes básicos y, en consecuencia, sus cotizaciones en los mercados internacionales. También como consecuencia de la crisis financiera internacional de 2008-2009, los bancos centrales de las economías industrializadas adoptaron políticas monetarias expansivas y recortaron sus tasas de interés a niveles históricos para reactivar sus economías.

Estas medidas crearon condiciones financieras externas favorables en los mercados internacionales, donde Colombia continúa siendo un importante receptor de los flujos de inversión. En este contexto, durante este periodo las exportaciones de petróleo en Colombia tuvieron un rol crucial como motor del crecimiento, se consolidaron las cuentas fiscales y se obtuvieron mayores recursos de inversión para los gobiernos regionales. Adicionalmente, las instituciones económicas del país fueron fundamentales para preservar la estabilidad macroeconómica durante los periodos de auge y mantener la confianza de los inversionistas incluso después de la fuerte disminución de los precios de las materias primas.

En los últimos años, debido al fin del superciclo de los commodities, el crecimiento de los países de la región se ha desacelerado, y Colombia no ha sido la excepción. La brusca caída de los precios del petróleo, la menor demanda externa y la reducción de la inversión pública y privada han contribuido a la desaceleración económica. También se suman las dificultades que han comenzado a producirse en el comercio internacional por la vuelta a políticas proteccionistas. Este nuevo panorama pone en riesgo la consolidación de la clase media, sobre todo la vulnerable, que surgió impulsada por el crecimiento durante la última década y media. Estos nuevos retos hacen necesario retomar una senda de crecimiento sentada en bases sólidas y un alto nivel de productividad en la economía, para lograr que el crecimiento económico sea menos vulnerable a las turbulencias internacionales y permita asegurar la expansión de la clase media.

De esta manera, Colombia enfrenta una encrucijada crucial para su futuro: superar las tasas de crecimiento actuales. Conseguir una senda de crecimiento sostenido y llevarlo a niveles cercanos o similares al de los países asiáticos en un plazo de una década requiere continuar superando las fragilidades económicas, institucionales y sociales que enfrenta el país. Colombia tiene el potencial y la oportunidad para crecer sostenidamente a tasas superiores al 6 % anual, lo que le permitiría alcanzar el nivel de desarrollo de economías de los países asiáticos. Así, Colombia se encuentra entre los países de América Latina y el Caribe que tienen el potencial de ubicarse en el rango de naciones desarrolladas, con mayores y mejores oportunidades para la movilidad social y para erradicar la pobreza. No obstante, la consecución de estas metas requiere de un mayor crecimiento económico basado en una alta productividad.

Bajo este nuevo escenario, Colombia enfrenta la necesidad de encontrar nuevos motores de crecimiento económico que apalanquen mayor productividad, con el fin de que se consolide la clase media y no se disipen los logros sociales alcanzados. Acelerar el crecimiento económico requerirá la transición hacia un modelo de desarrollo diferente. En particular, un desafío que Colombia viene arrastrando desde hace medio siglo es el exiguo crecimiento de la productividad. Entre 1970 y 2015, la productividad laboral promedio de la economía colombiana creció alrededor del 1 % anual. En la economía de hoy se requieren cuatro trabajadores colombianos para producir el valor que genera un trabajador estadounidense.

La problemática de la baja productividad está asociada a: (i) altos índices de informalidad; (ii) algunas políticas sociales que desplazan a trabajadores hacia actividades de baja productividad; (iii) altos costos del transporte, la energía y los servicios logísticos; (iv) acceso limitado al crédito; (v) regímenes tributarios

discriminatorios; (vi) baja innovación y ausencia de políticas de desarrollo productivo eficientes y (vii) escasa diversificación productiva. Todos estos cuellos de botella del desarrollo económico y social pueden ser progresivamente removidos, liberando así el enorme potencial de crecimiento de Colombia.

Los desafíos se extienden también a los temas sociales. Cuando se compara el desempeño de distintos indicadores sociales y económicos con respecto a lo que podría esperarse, dado el nivel de ingresos per cápita en Colombia, se observan también brechas de desarrollo en varias dimensiones, entre las cuales están: (i) la calidad y pertinencia de la educación, (ii) la calidad de la salud y (iii) la red de protección laboral y a la vejez. En estos últimos puntos, el aseguramiento del empleo y una seguridad social y pensional fortalecidas son aspectos esenciales para apuntalar el desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo que incrementar la formalidad de la economía es una tarea de suma importancia para el país.

Las propuestas para acelerar el crecimiento. Con esta visión y las miras puestas en el crecimiento acelerado, será necesario: (i) elevar considerablemente la inversión pública en infraestructura, servicios y logística; (ii) asegurar los recursos fiscales necesarios para hacer frente a este incremento masivo de la inversión; (iii) impulsar la productividad aumentando la calificación de los recursos humanos y acelerando la innovación; (iv) impulsar decididamente la economía digital y la cuarta revolución industrial; (v) incrementar la efectividad y asegurar la transparencia de las instituciones; (vi) fortalecer y expandir la clase media y (vii) continuar reduciendo la pobreza y eliminar la pobreza extrema, creando más y mejores empleos. El crecimiento de la clase media implica una demanda en aumento de servicios de calidad, por ejemplo, educación superior y salud de tercer nivel. Además, consolidar la clase media significa también evitar su retroceso a la pobreza. Para lograrlo, son necesarios instrumentos que se activen en función de un choque, como la pérdida del empleo. El camino hacia la meta de lograr el desarrollo no será sencillo y requiere sustentarse en una visión estratégica y en líneas de acción que superen los plazos de un gobierno y que sean desarrolladas con perseverancia y, sobre todo, con liderazgos políticos comprometidos con una nueva visión de país y con nuevos consensos sociales alrededor de estos objetivos.

El papel de los gobiernos regionales es esencial. Dada su cercanía con los ciudadanos, los alcaldes juegan un rol crucial para atender las demandas sociales y de infraestructura inmediatas de sus ciudades. Cerca de la mitad del gasto en inversión es hecha por gobiernos locales. Adicionalmente, estos son responsables de temas de primer orden como la educación y la salud. Por tanto, la focalización

y priorización de las inversiones con un panorama integrado entre los gobiernos central y subnacionales son esenciales para lograr una mayor eficiencia en el gasto público y un mayor impacto en el bienestar de la población en las regiones.

Adrián Leonardo Gastón
Economista senior de País para Colombia,
Banco Interamericano de Desarrollo

Economía circular: una oportunidad para la gobernanza sostenible de los territorios⁵³

En el año 2015, bajo el antecedente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Naciones Unidas abordaron el concepto de desarrollo sostenible y compilaron 17 objetivos que abarcan una serie de ambiciosas metas para la disminución de las dificultades multidimensionales que afronta la humanidad.

Con la implementación de la propuesta que integra el presente capítulo, se pretende aportar para el logro de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), no obstante, de forma directa se pretende alcanzar las metas en torno al Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles; Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; Objetivo 13: Acción por el clima; Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas; y Objetivo 17: Alianza para lograr los objetivos. En este sentido, se busca que las ciudades y departamentos adopten e implementen políticas y planes que propendan por acciones que mitiguen el cambio climático, fomenten la gestión participativa, integrada y sostenible de las comunidades en los aspectos sociales, económicos y ambientales de los territorios, y la práctica sostenible en las empresas.

⁵³ Este documento es resultado del proyecto de investigación código INV-DIS-2576 financiado por la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Militar Nueva Granada, vigencia 2018.

Para estos efectos, la Constitución Política de Colombia presenta diversos escenarios en los que las acciones de la ciudadanía y las autoridades gubernamentales deben interactuar para proteger el medioambiente y desarrollar nuevos escenarios que permitan garantizar la plena satisfacción de las necesidades, el logro de los fines del Estado y el desarrollo de la Nación; entre ellos, se pueden mencionar los artículos 8, 79, 95 numeral 8, 300 numerales 2 y 3 y 361, como referentes normativos.

Este planteamiento desarrolla un enfoque para la sostenibilidad que integra a la comunidad y las empresas en torno a procesos de consumo y producción sostenibles. Esta integración tiene sus bases en la articulación del gobierno territorial con sectores productivos para el fortalecimiento de acciones encaminadas al crecimiento económico, la disminución de brechas de pobreza, el incremento de factores de equidad y la protección del medioambiente. Para ello se plantea el fomento de escenarios de gobernanza territorial como eje articulador de las políticas públicas en Colombia.

Economía circular

La economía circular es la teoría por la cual se busca un equilibrio entre la conservación y el crecimiento económico considerando diferentes niveles para su análisis; esta teoría surge de la necesidad de romper el ciclo lineal de producción de la economía industrial que consiste en un proceso de obtención de materias primas, fabricación de productos, venta de los productos a los consumidores y su desecho al final de su vida útil. Los grandes consumos de materias primas y los volúmenes de desechos obligan a la creación de nuevos procesos restaurativos para reducir el gran impacto que genera la actividad humana en el planeta (Careddu, 2019) (Ellen Macarthur Foundation, 2012).

Es posible definir la economía circular como un sistema económico basado en modelos de negocios que funcionan para reducir, reutilizar, reciclar y recuperar (4R) materiales en producción y procesos de distribución y consumo, a nivel micro, meso y macro, para lograr las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental (Kirchherr, Reike & Hekkert, 2017).

Implementar procesos de producción-consumo circulares incide en una reducción en costos y riesgos productivos, mejoras en la imagen pública, diseño de productos e innovaciones de mercado y la creación de oportunidades de negocios. Además, se mejoran algunos aspectos sociales, tales como: creación de empleo, economía compartida, toma de decisiones en colaboración y conciencia de la cultura del consumo (Korhonen, Honkasalo & Seppälä, 2018).

Gobernanza territorial

En el ejercicio de la ciudadanía y el liderazgo de gobiernos, especialmente locales o regionales, los procesos de interacción son fundamentales para la formulación, implementación, validación y retroalimentación de las políticas públicas. En Colombia, estos elementos vienen acompañados de profundas dificultades estructurales y particularidades determinadas por el lugar geográfico en el que se desarrollan y por la población interveniente.

La práctica política debe ser un ejercicio de liderazgo fundamentado en un diálogo profundo con las comunidades. Este diálogo debe ser fortalecido por escenarios de confianza y consolidado por la transformación de la ciudadanía, que está ahora más que nunca ligada a procesos de grandes flujos de información y deseos de participación en la consolidación de espacios de inclusión y respeto; todo esto en el marco de un país determinado por factores de violencia, discriminación y dificultades económicas.

Aquí es donde se hacen relevantes el reconocimiento y la aplicación de la gobernanza como estrategia de gobierno, la cual va a proveer de apoyo ciudadano a las iniciativas gubernamentales. La visión comunitaria aporta, desde sus necesidades, a la construcción de nuevas y mejores propuestas políticas, a la continuidad de los procesos ejemplares que se desarrolle y, como valor agregado, al vínculo entre los actores políticos, económicos y sociales para la construcción de escenarios de paz en los territorios con un enfoque sostenible.

Muchas veces se presenta la gobernabilidad como el ejercicio óptimo del gobierno y se descarta la gobernanza por considerarla una sesión de la capacidad de decidir. Sin embargo, ambas construcciones conceptuales son distantes de la realidad: la gobernanza se refiere a la capacidad de una comunidad de generar procesos políticos en diferentes niveles de gobierno, bajo premisas de articulación, cooperación e integración, para el diseño y la gestión de políticas públicas; mientras que la gobernabilidad se presenta como las actividades que desempeñan las diferentes organizaciones gubernamentales y las relaciones con la sociedad y los agentes del mercado (González Cuenca & Rodríguez Caldera, 2018).

La gobernanza territorial o local muestra un espacio de interacción más cercano entre las instituciones políticas con las comunidades, a partir del fomento de la interdependencia de los actores que participan en los procesos políticos, económicos y sociales de la región.

Selección de políticas públicas para la sostenibilidad

La Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible (2010)

Esta política busca reorientar los patrones de producción y consumo hacia la vía de la sostenibilidad como medida de competitividad industrial y de mejoramiento de la calidad de vida. En ella se destaca la idea de un nuevo crecimiento económico en el que se eviten al máximo las externalidades y se brinde valor al medioambiente. También plantea la necesidad de una transformación cultural que modifique el comportamiento de los consumidores y los procesos productivos en las industrias (Ministerio de Ambiente, 2011).

Política de Crecimiento Verde (2018)

Esta política aborda la sostenibilidad desde el impulso a la productividad y la competitividad de la mano del capital natural. Para ello plantea ejes estructurales que buscan nuevos modelos de negocios sostenibles a partir del capital natural (bioeconomía, bioinnovaciones, economía forestal y energías renovables), el uso eficiente de los recursos en los sectores productivos, el desarrollo de capacidades de ciencia, tecnología e innovación (CTei) y la formación del capital humano en el país (DNP, 2018).

Estrategia Nacional de Economía Circular (2019)

El uso intensivo de los recursos naturales, el bajo aprovechamiento en el reciclaje y la reutilización de ciertos residuos, plantean un reto para el país en materia de eficiencia, capacidad de recuperación y circularidad en los flujos de materiales, energía y agua. Para ello, el gobierno incentiva la transición hacia una economía circular a través de la construcción de nuevos modelos de negocio, el trabajo conjunto entre diversos actores y la implementación de nuevas tecnologías e innovaciones (Ministerio de Ambiente, 2019).

Pacto por una economía circular en los territorios

La economía circular desde el nivel macro debe estar caracterizada por:

- i) El pensamiento sistémico en donde cada uno de los actores (empresas, proveedores, consumidores, gobierno, academia y otros gestores) son interdependientes y se retroalimentan en espacios de cooperación que incentiven el diálogo social de abajo arriba (*bottom-up*).

ii) Un sistema económico dinámico que incentive el cambio tecnológico y comportamental de las formas de producción a lo largo del ciclo de vida de los productos y servicios. Este cambio debe impactar el ciclo desde el diseño, la adquisición o generación de las materias primas, la fabricación, venta y disposición final del bien.

iii) La creación de instrumentos de política que consoliden una simbiosis industrial (Chertow & Ehrenfeld, 2012) en distintas formas de relaciones interempresariales para la prosperidad y el bienestar de las sociedades en sectores priorizados.

iv) Procesos de apropiación del conocimiento para la sostenibilidad que fortalezcan el flujo de información para la toma de decisiones conscientes.

Cada una de las anteriores características se articula de manera meso y micro por medio de diferentes mecanismos que impactan el desempeño regional en ámbitos sociales, económicos y ambientales. Para ello se requiere:

i) La interdependencia y colaboración del sistema de la economía circular requiere:

- La caracterización de los diferentes actores involucrados en procesos de sostenibilidad en los territorios y las regiones.
- Priorizar sectores susceptibles de adoptar procesos de economía circular en las regiones, por medio del diálogo entre actores en espacios de cooperación.
- Construir indicadores para los principales aspectos sostenibles y circulares en el territorio en los ámbitos de manejo sustentable de residuos, comportamiento de la sociedad y operatividad en la empresa.

ii) El dinamismo económico que requiere la circularidad se fundamenta en la transformación de los ciclos de vida del producto.

- Consolidación de instrumentos para la ciencia, tecnología e innovación (CTei) y la economía circular: organismos regionales, programas de incentivos, políticas de estandarización y calidad, políticas de compras públicas, incentivos fiscales, subvenciones gubernamentales, financiamiento mediante fondos públicos.

- La etapa de diseño de los productos y servicios en las regiones debe priorizar el menor uso del capital natural (materias primas no renovables, agua, energía), la reducción de emisiones y el máximo aprovechamiento de los residuos.
- Los residuos biológicos deben ser recolectados y entrar en procesos bioquímicos de digestión anaeróbica, biogás, regeneración, recolección y aprovechamiento para el agro. Los residuos técnicos deberían ingresar a procesos de mantenimiento, reúso de componentes, restauración o refabricación y, en última instancia, ingresar a su reciclaje.
- El cambio en la matriz energética local hacia energías alternativas (biomasa, solar, eólica) beneficiaría al sector productivo.

iii) La creación de instrumentos de política que consoliden una simbiosis industrial (Chertow & Ehrenfeld, 2012) en distintas formas de relaciones interempresariales para la prosperidad y el bienestar de las sociedades en sectores priorizados.

- Georreferenciación de los flujos materiales y actores involucrados en las cadenas de valor de los sectores prioritarios.
- Fomento de plataformas de gestión del flujo de información y evaluación del impacto de la economía circular. Este flujo de información permitiría a las empresas: clasificar los tipos de residuos y su manejo, entender el intercambio de productos (*outputs*) desde la oferta y la demanda (agua reutilizada, energía recuperada, materiales sobrantes, información y servicios), identificar oportunidades comerciales y modelos de negocio, cuantificar las inversiones y plantear indicadores relacionados con aspectos sostenibles, oportunidades de investigación conjunta entre actores, entre otros.
- Programas de fomento a la integración y cooperación empresarial, en contextos tales como: comunidades económicas, parques científicos, parques ecoindustriales, aglomeraciones empresariales.
- Apoyo a la creación de nuevos emprendimientos y modelos de negocio que surjan de la economía circular.

iv) Procesos de apropiación del conocimiento para la sostenibilidad que fortalezcan el flujo de información para la toma de decisiones conscientes.

- Las personas deben participar en nuevas formas de consumo: compartir, reusar, reparar, separar los desechos, llevar a centros de acopio productos en su fase final. Esto requiere un cambio en el comportamiento mediante estrategias pedagógicas. El sector académico juega un papel fundamental en la formación de talento humano en temas sostenibles que impacten en el interior de las empresas.
- Así mismo, se requiere impulsar la educación ambiental en el sistema educativo con el fin de concientizar a la sociedad del impacto de sus decisiones en el medioambiente y la afectación para las generaciones futuras.
- La circularidad requiere que productor (empresas) y consumidor (sociedad, gobierno, empresas, academia) encuentren centros de acopio para que los bienes ingresen al proceso de aprovechamiento al final de su vida útil.

Conclusiones

Desde los escenarios normativos, se presentan la Constitución y algunas políticas industriales sostenibles como marco indispensable de la acción política del país. Estas proveen valiosos elementos para la preservación del capital natural y para la acción estatal e industrial en la obtención de recursos que conlleven al alcance de las metas de gobierno relacionadas con los ODS. Así pues, los ODS propuestos en este análisis requieren la cooperación entre los actores para el desarrollo de la economía circular desde las transformaciones productivas, comportamentales y tecnológicas.

Según esto, los procesos de los gobiernos locales y departamentales deben estar enfocados a la disminución de las dificultades que afronta la población, la garantía de las necesidades básicas y la protección de los derechos de los ciudadanos. Los enfoques de diseño e implementación de las políticas públicas en los territorios son escenarios de fortalecimiento comunitario para el aprovechamiento sostenible del capital natural y la construcción de bases sociales que fomenten escenarios de paz ligados a la prosperidad, el bienestar y el desarrollo territorial.

Este capítulo ha presentado diversas herramientas legislativas, teóricas, políticas y estratégicas para afianzar la relación consumidor-productor entre las comunidades y las empresas, con la intermediación de los gobiernos locales y departamentales, la academia y otros gestores, con el fin de transformar los

hábitos de la sociedad que han puesto en peligro la sostenibilidad de los recursos naturales y, con ello, la seguridad de las personas.

Patricia Rodríguez Sánchez y David González Cuenca

Pares evaluadores de la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada

Referencias

- Careddu, N. (2019). Dimension stones in the circular economy world. *Resources Policy*, 60, 243(245. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2019.01.012>
- Chertow, M. & Ehrenfeld J. (2012). Organizing Self-Organizing Systems: Toward a Theory of Industrial Symbiosis, *Journal of Industrial Ecology*, 16(1), 13-27. <https://doi.org/10.1111/j.1530-9290.2011.00450.x>
- DNP. (2018). Política de Crecimiento Verde. Bogotá D.C. Colombia. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/Pol%C3%ADtica%20CONPES%203934/CONPES%203934%20-%20Presentaci%C3%B3n%20CONPES%20Jul18.pdf>
- Ellen MacArthur Foundation. (2012). Towards a Circular Economy. Recuperado de <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Ellen-MacArthur-Foundation-Towards-the-Circular-Economy-vol.1.pdf>
- González Cuenca, D. & Rodríguez Caldera, E. S. (2018). Desarrollo de potencialidades fronterizas de Colombia en el posconflicto: una oportunidad para la gobernanza de la Región Andina. En D. Calderón Sánchez, & D. A. Palma Alvarez, Gobernanza multidimensional (págs. 165-184). Bogotá: Usta.
- Kirchherr, J., Reike, D. & Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127(September), 221(232. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>
- Korhonen, J., Honkasalo, A. & Seppälä, J. (2018). Circular Economy: The Concept and its Limitations. *Ecological Economics*, 143, 37-46. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.06.041>
- Ministerio de Ambiente (2011). Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible: "Hacia una cultura de consumo sostenible y transformación

productiva". Bogotá D.C. Colombia. Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/154-%pol%C3%ADticas>

- Ministerio de Ambiente (2019). Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC). Nuevos modelos de negocio, transformación productiva y cierre de ciclos de materiales. Bogotá D.C. Colombia. Recuperado de: <https://www.cccs.org.co/wp/download/comite-tecnico-actualizacion-de-la-estrategia-nacional-de-economia-circular-del-ministerio-de-ambiente-y-desarrollo-so/?wpdmld=19635>

Género, economía y ruralidad

La mujer y la ruralidad

Las mujeres han tenido en todo momento de la historia una participación activa en la vida socioeconómica, pero su intervención en las actividades productivas, reproductivas y comunitarias en los territorios rurales se hace cada vez más evidente en el país.

El conflicto armado colombiano ha dejado a muchas mujeres como cabeza de sus hogares, las economías de cultivos extensivos hacen que sea más rentable para los campesinos emplearse que producir en sus propias tierras, dejando a las mujeres al cuidado de las tierras, la casa y los hijos. Históricamente

“La participación de la mujer rural en la fuerza laboral se sitúa muy por debajo de la del hombre rural y de la mujer urbana, debido, entre otros factores, a su actividad en el ámbito doméstico. A diferencia de las zonas urbanas, la mujer rural suele ser la única responsable del trabajo doméstico. Esto, añadido al gran número de dependientes en áreas rurales debido a las altas tasas de fertilidad, limita la participación de la mujer en actividades productivas”⁵⁴

Participar activamente de la vida productiva trae consigo, no solo la inserción a la fuerza productiva del país y el incremento de los ingresos (de por sí

54 (Ruiz, 2003)

escasos para suplir la demanda de necesidades), sino también la ampliación de su participación en la vida comunitaria y política del territorio. Esto permite combinar el espacio doméstico con el laboral, creando sinergias que dinamizan la movilización femenina en diferentes espacios y les permiten tomar decisiones sobre el curso de sus proyectos de vida.

Cuando encuentran un sinnúmero de significados en sus actividades, las mujeres se empoderan, logran insertarse en los diferentes ámbitos y tomar decisiones. La puerta de entrada es aumentar sus ingresos a través de una actividad productiva que realizan en el lugar que habitan. Esto sirve también para fortalecerse en el marco de una organización socioproductiva que les permite escalar la comercialización de los productos y que a la vez las sensibiliza frente a sus potencialidades; les permite comprender sus derechos y la necesidad de establecer relaciones pares en sus hogares; vincula a sus familias y, a través de prácticas saludables, se logran nuevas dinámicas sociales que reconocen sus voces, su valor y su libertad.

La Fundación Alpina

La Fundación Alpina nació en 2008 con la intención de aportar al mejoramiento de la calidad de vida de la población con mayores vulnerabilidades, razón por la cual se concentra en el territorio rural del país, en torno a la promoción de proyectos que mejoren las capacidades para la generación de ingresos, acompañada de una perspectiva integral que permita la sostenibilidad. Sin embargo, la Fundación Alpina es más que proyectos, pues creemos que el rol privado es también entender los resultados e identificar las posibles mejoras para replicarlos y escalarlos. Por eso consideramos un laboratorio social que busca mejorar la calidad de vida de la población rural.

Trabajamos actualmente en todo el ciclo: gestión, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, que se conciben de manera integral dirigidos a la productividad sostenible mediante prácticas agroecológicas, fortalecimiento de activos productivos e identificación de los círculos de comercialización. Al mismo tiempo, los proyectos procuran el empoderamiento de las organizaciones sociales y comunitarias para generar mayores niveles de autonomía y promueven prácticas de vida saludable, rescatando saberes ancestrales y buenas prácticas territoriales.

Los proyectos cuentan con metodologías para su seguimiento y monitoreo, así como con evaluaciones sistemáticas (impacto, resultados y/o efectividad), que nos permiten medir las transformaciones con respecto a su caracterización

inicial (teoría del cambio). Se hacen evaluaciones intermedias para identificar oportunamente los avances o dificultades y obtener resultados medibles.

La Fundación cuenta con una estructura para la gestión de conocimiento que desarrolla las metodologías para registrar la información, sistematizarla, tipologizarla, hacer una producción de conocimiento y compartirlo de diversas formas: infografías, análisis, documentos, artículos. También crea una caja de herramientas que facilita las actividades de los componentes de los proyectos y conceptualiza y documenta los lineamientos técnicos que definen las actuaciones de la Fundación. Adicionalmente, realiza monitoreo, cálculo y análisis de los indicadores de las transformaciones que promovemos. Todas estas herramientas generan aprendizajes útiles a la hora de diseñar programas de gobierno, políticas y proyectos con base en evidencia.

La producción de conocimiento es el insumo principal para lograr incidir en políticas públicas, aportar al fortalecimiento institucional y hacer investigación aplicada. Por lo anterior, la Fundación Alpina quiere ser reconocida en 2021 como un laboratorio social que incide en políticas públicas, por sus prácticas integrales que permiten incrementar las capacidades en la generación de ingresos, empoderar las organizaciones sociales y mejorar efectivamente la situación de seguridad alimentaria.

Empoderamiento económico de mujeres rurales en el Cauca

Denis afirma, con una sonrisa tímida, que antes del proyecto ni siquiera hablaba; ahora no solo tiene un proyecto productivo, sino una asociación que la mantiene ocupada y hablando todo el tiempo sobre todas las cuestiones que deben decidir para que su tanque de peces pueda venderse de la mejor manera en las cadenas territoriales.

Ella cuenta que, en el año 2017, la Fundación Alpina y ComfaCauca convocaron a un sinfín de mujeres para integrar el proyecto denominado “Empoderamiento económico y social de mujeres rurales en la región del Alto Patía, sur del departamento del Cauca”. Se acercó de manera sigilosa, escuchó con atención sin mayores pretensiones ni esperanzas. Asistió de manera juiciosa a cada una de las capacitaciones, no solo por la importancia que le advirtieron tenían dichas reuniones, sino porque se convirtió en un espacio de encuentro con las vecinas en el que se podía discutir sobre las posibilidades de lograr un ingreso adicional.

Desde el inicio de las reuniones, Denis comprendió que los encuentros se convertían en una forma de construcción de paz y desarrollo territorial; poco

a poco se entrelazaba nuevamente el tejido social y de allí un emprendimiento que dinamiza la economía local, con unos dividendos para ella tanto en materia de ingreso como de inserción en la vida económica del territorio y, de paso, en la vida social, a través de la organización que debían construir.

El proyecto fue financiado por la Unión Europea y se sumaron también la Secretaría de la Mujer de la Gobernación del Cauca y las alcaldías de cada uno de los municipios: Argelia, Balboa, Mercaderes, Rosas y Sucre, logrando llegar a 400 mujeres rurales que, como Denis, obtuvieron una experiencia socioeconómica.

El proyecto puso en marcha la creación y el fortalecimiento de un agronegocio individual, facilitando el capital semilla, la capacitación y la asistencia técnica, que alcanzó la realización de las unidades productivas agropecuarias (UPA), adoptando competencias productivas, buenas prácticas agrícolas (BPA) y buenas prácticas pecuarias (BPP). Olivia, otra de las mujeres participantes del proyecto, cuenta con entusiasmo que la cadena productiva la eligieron ellas luego de varias sesiones de capacitación. La mayoría eligió gallinas ponedoras, porque tenían el espacio, tiene una producción en corto tiempo y la adecuación y el mantenimiento de los animales es fácil. Algunas mujeres agregaron que esta cadena también se les facilitaba porque no era demandante físicamente, lo cual era favorable por su edad y condiciones de salud. A las gallinas les siguieron peces, cerdos y pollos, y un grupo más reducido se dedicó a la siembra de productos hortofrutícolas y la crianza de cuyes y codornices.

A la unidad productiva se le sumó el manejo adecuado de residuos, especialmente para la producción de bioabonos, bajo adecuados parámetros que permitieran el fortalecimiento de la producción y el cuidado ambiental al mismo tiempo.

El acompañamiento técnico no se limitó únicamente al tema productivo; entre otras cosas, como señala Olivia, fue permanente: "Llamaba al técnico en cualquier momento, cuando creía que las cosas no iban bien o no sabía qué hacer, siempre contestó mis llamadas y me decía cómo hacer las cosas hasta que llegaba la siguiente visita". Las mujeres también recibieron, a través de los técnicos sociales y la secretaría departamental de la mujer, talleres de sensibilización y capacitación en torno a las habilidades blandas, como autoestima, autoconcepto, autorrealización, liderazgo, autonomía, redes de trabajo, competencias colectivas, comunicación asertiva, manejo de conflictos familiares, entre otros. La integración de estas líneas permitió no solo que Denis tenga una unidad productiva de peces, sino que sienta que ahora puede y quiere hablar

más en diferentes espacios públicos donde antes no había pensado que podía participar, dialogar y decidir.

La experiencia de la Fundación, sumada a los saberes del territorio, nos ha hecho comprender que ningún proyecto prospera sin la fuerza de lo colectivo, es decir, la fuerza que proviene de un grupo, de una asociación o de una organización que se reúne para obtener bienes comunes. Por esta razón, el proyecto incluye un componente de fortalecimiento organizacional, el cual está orientado a conformar y/o fortalecer los grupos de mujeres, con el propósito de que adquieran capacidades empresariales, administrativas y contables que les faciliten la inserción de sus productos en las cadenas comerciales existentes.

Las mujeres lograron reunirse e iniciar la conformación de las organizaciones y adquirir el conocimiento en las rutas jurídicas y administrativas para lograr el estatus de organización. Lograron también acordar las formas de gobierno corporativo y discutir sobre las primeras acciones (registros, organización, funcionamiento, reuniones periódicas, liderazgo, gestión, etc.). Ellas manifiestan que la organización es la estructura principal que permitirá la sostenibilidad de la producción y comercialización de sus unidades. Olivia es la representante legal de una de las organizaciones y afirma que aunque el proceso no ha sido fácil, ha permitido negociar el suministro de productos a algunas entidades, entre otras cosas.

A la unidad productiva y la promoción de la organización se suma un logro más: la sensibilización sobre la imperiosa necesidad de la equidad de género, no solo como un discurso de reconocimiento, sino promocionando prácticas equitativas en las actividades de la casa. El inicio de este proceso permitió que las mujeres pudieran reconocer sus derechos, comprendieran el significado de la economía del cuidado, la importancia de sus emprendimientos en la economía familiar y lograran un equilibrio entre su vida laboral y familiar. Este reconocimiento de derechos nos permite afirmar que la promoción de la equidad de género se encuentra en un nivel básico, pero con enorme potencial de seguir avanzando efectivamente en el empoderamiento económico y social que promete el proyecto.

Los mayores logros de este proyecto integral son los siguientes:

- Se incrementó en 88 % el acceso de las mujeres a los medios de producción (infraestructura productiva) en ocho agrocadenas productivas, pasando de 48 a 400 mujeres.

- Se pasó de 14 % de mujeres que han recibido asistencia técnica en temas rurales a 100 %.
- 400 mujeres con asesoría en temas rurales.
- Incremento en el acceso a la información sobre derechos, instancias y rutas de acceso, pasando del 32 % al 100 % (400 mujeres).
- 400 mujeres escalando en el empoderamiento, reconociéndose como autogestionarias que además involucran a su núcleo familiar en el proceso.
- Se pasó del 21 % de los hogares que producen alimentos para autoconsumo, sin excedentes para la comercialización, al 100 % de hogares, que cuentan con producción para comercialización.
- Asesoría y acompañamiento en el acceso a mercados a 400 mujeres que iniciaron producción.
- Se incrementó el ejercicio de liderazgo de las mujeres pasando del 12 % (48 mujeres) al 100 %.
- 400 mujeres ejerciendo y apoyando cargos directivos en las asociaciones.
- El 100 % de las mujeres (400) con acceso a educación financiera e inclusión en fondos de ahorro y crédito.

El proceso y los buenos resultados lo convierten en un proyecto con un enorme potencial de escalabilidad. Además, estos resultados reflejan que la inversión en proyectos productivos rurales liderados por mujeres permite incrementar el ingreso, mejorar la productividad y, con ello, elevar la calidad de vida de ellas y sus familias. Además, las vincula a la economía local, les genera cierto nivel de autonomía y las motiva a participar en la organización productiva y en los espacios públicos que amplifican su voz, haciéndolas ciudadanas activas y empoderadas.

Así como Denis y Olivia, otras mujeres pueden desarrollar su potencial socioeconómico a través de un proyecto que vincule las políticas de género y desarrollo rural con resultados palpables en generación de ingresos para ellas y sus familias.

Camila Aguilar Londoño
Directora de la Fundación Alpina

Bibliografía

- Ruiz Abril, M. E. (2003). Desafíos y oportunidades para la equidad de género en América Latina y el Caribe. Banco Mundial.

Negocios con impacto social, una alternativa viable y sostenible

Al observar las cifras presentadas por el Dane en su informe “Pobreza monetaria y multidimensional 2018 - Calidad de vida 2018⁵⁵”, se puede inferir que las políticas públicas, junto con el trabajo mancomunado entre el gobierno, la empresa privada, las comunidades, la academia y las organizaciones no gubernamentales (ONG), han logrado reducir, en los últimos nueve años (2010-2018), la incidencia de pobreza monetaria, la pobreza extrema y el indicador de pobreza multidimensional en Colombia: 10,2; 5,1 y 10,8 puntos porcentuales respectivamente. Sin embargo, aún 16,5 millones de colombianos (34,2 %) continúan en condiciones de pobreza monetaria.

55 Informe de resultados a mayo de 2019.

Adicionalmente, el indicador de pobreza no monetaria, como lo es el índice de pobreza multidimensional⁵⁶, que es medido en cinco dimensiones: educación, niñez y juventud, trabajo, salud y vivienda, refleja que la educación y el trabajo son las dimensiones que más impactan este indicador, con un 32,9 % y 26,7 % de participación sobre el total a 2018.

Basados en esta realidad y alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”⁵⁷ el cual busca alcanzar la inclusión social y productiva a través del emprendimiento y la legalidad, se necesita y se requiere continuar con estrategias focalizadas que contribuyan con el mejoramiento de la calidad de vida, el aumento de los ingresos y la disminución de brechas de los pobres y vulnerables de forma sostenible.

También, debemos continuar con el aporte para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, documento marco que regirá las actividades para el bienestar de las personas y el cuidado del planeta por los próximos 15 años. Esta hoja de ruta, donde se enuncian 17 objetivos con 169 metas, denominados los ODS (Objetivos para el Desarrollo Sostenible), son la base para emprender las acciones focalizadas en pro de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y el fomento de las asociaciones.

Y de allí partimos, de crear negocios económicamente viables, con un componente social y medioambiental que no solo favorezca a los pobres, sino que además genere rentabilidad para los sectores público y privado y dinamice el desarrollo regional y nacional. Esta premisa se encuentra planteada, a su vez, en el Plan Nacional de Desarrollo, en el “Pacto por el emprendimiento”⁵⁸ respecto a la formalización, emprendimiento y dinamización empresarial y el desarrollo de la productividad de la Colombia rural.

Estos los denominamos “negocios inclusivos”, término acuñado por el WBCSD⁵⁹ desde el año 2006, para describir el acceso a bienes, servicios y trabajo para las personas de la base de la pirámide. En Colombia, el CECODES⁶⁰ lanza este concepto y crea el CONNIC (Comité Nacional de Negocios Inclusivos Colombia) en el año 2007. Los negocios inclusivos en el marco de los ODS son

⁵⁶ La pobreza multidimensional, calculada con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), mide los hogares con privaciones en cinco dimensiones básicas de bienestar distintas a la carencia de ingresos. DNP, 2012.

⁵⁷ <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

⁵⁸ *Ídem*.

⁵⁹ World Business Council For Sustainable Development

⁶⁰ Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible

una iniciativa de carácter empresarial que aportan valor a la empresa y contribuyen al cumplimiento de uno o varios Objetivos.

Un negocio inclusivo contribuye al desarrollo económico y social de un territorio y de sus habitantes y provee un entorno favorable para la sostenibilidad y el fortalecimiento de las inversiones de las empresas en la región; también permite a los sectores público y privado contribuir con la solución de problemas sociales con un enfoque de mercado y ve de esta forma un camino para obtener recursos y contribuir a los ODS formulados por Naciones Unidas:

“Un negocio inclusivo es una iniciativa empresarial que, sin perder de vista el objetivo final de generar ganancias, contribuye a superar la pobreza al incorporar a los ciudadanos de bajos ingresos en su cadena de valor, en una relación de beneficio para todas las partes.”⁶¹

Los negocios inclusivos no son filantropía. Son otra forma de construir capital, tanto económico como social y ambiental. Son negocios construidos en entornos especiales, ajustados a las necesidades de la demanda de productos o servicios y donde participan las empresas y comunidades de bajos ingresos. Tienen también un rol importante los gobiernos, en especial el nacional y los regionales, en su promoción e impulso a través de políticas públicas que los apalanquen”.⁶²

La formulación de una estrategia de negocios inclusivos requiere de dos componentes esenciales: una empresa ancla⁶³ y una comunidad de bajos ingresos⁶⁴. Una empresa ancla puede vincular a las comunidades de bajos ingresos (en

61 http://cecodes.org.co/site/wp-content/uploads/publicaciones/Negocios_Inclusivos_en_Colombia.pdf

62 CECODES. (2017). *Desarrollo de negocios inclusivos con impacto social. Una herramienta para la toma de decisiones.*

63 Una empresa ancla es aquella que pone en el mercado productos y servicios que son accesibles y que satisfacen las necesidades de las personas de bajos ingresos (oferta), o incorpora a la comunidad de bajos ingresos como proveedores de bienes o servicios, distribuidores y /o socios empresariales, aumentando sus ingresos (demanda).

64 Son aquellas con limitaciones de tipo económico para adquirir todo lo que planean con el fin de cubrir sus necesidades. Las carencias de recursos y oportunidades de trabajo, las deficiencias en la alimentación, el poco acceso a la asistencia sanitaria y a la educación, entre otras limitaciones, impiden el ahorro y la vida en condiciones dignas; sin embargo, son personas con potencialidades por desarrollar, con habilidades para el trabajo y para la organización alrededor de proyectos productivos y negocios inclusivos que, si tienen la oportunidad, superan su situación y promueven el Desarrollo Territorial Inclusivo de la mano con las empresas y los gobiernos.

zonas rurales y/o urbanas) a través de la creación de oportunidades dentro de su cadena de valor, en una de las siguientes cuatro modalidades:

1. **Fabricación:** la empresa desarrolla capacidades locales para el proceso de producción con personas de bajos ingresos donde se requiera de este tipo de servicios, apoyando condiciones de trabajo justas y adecuadas. La empresa puede contar con personal local e incrementa su licencia social para operar, y las comunidades mejoran su calidad de vida y aumentan sus ingresos y el aprendizaje.
2. **Compras:** la empresa define, a través de un análisis estratégico, cuáles de las distintas compras requeridas para elaborar sus productos o servicios pueden orientarse para que las suministren personas de bajos ingresos organizadas. La mayor ventaja obtenida por la empresa es la seguridad en el abastecimiento y para las comunidades, precios justos de compra y un mercado asegurado.
3. **Distribución:** la empresa crea redes de distribución de sus productos y servicios con personas de bajos ingresos y puede ingresar a nuevos mercados, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida y al aumento de los ingresos de las comunidades.
4. **Diseño:** la empresa diseña productos o servicios, a precios asequibles, que mejoran la calidad de vida de las personas de bajos ingresos. En este caso la empresa aumenta el conocimiento de los patrones de consumo de esta población para crear nuevos productos.

No obstante, podemos ‘apurar el paso’ en la consolidación de negocios inclusivos e ir más allá e implementar varios de corto, mediano y largo plazo en una región, contando con una estrategia de comunicación amplia y abierta con todos los actores económicos, sociales e institucionales del territorio o interesados en él, convirtiéndose así en un Desarrollo Territorial Inclusivo (DTI):

“El Desarrollo Territorial Inclusivo (DTI) es una iniciativa empresarial que busca abordar el territorio de manera armónica con la comunidad y su entorno, para poder ejercer su actividad económica de manera sostenible, involucrando a la comunidad, y cuyos resultados son favorables tanto para la empresa como para la población de su entorno. La relación de los empresarios

con la comunidad no está basada en paternalismo ni en modelos de filantropía sino en el desarrollo de negocios donde todos se vean beneficiados”⁶⁵.

La implementación de la estrategia de Desarrollo Territorial Inclusivo se desarrolla en cuatro fases que determinan el avance del proyecto y de cuyos resultados y acciones se obtienen los insumos para su fortalecimiento: diagnóstico territorial y formulación, implementación, consolidación y ampliación y continuidad.

En la primera fase, diagnóstico territorial y formulación, se realiza la exploración preliminar del territorio, la identificación de las comunidades, actividades productivas o vocación productiva de la región y la construcción del plan de trabajo para la futura etapa de implementación.

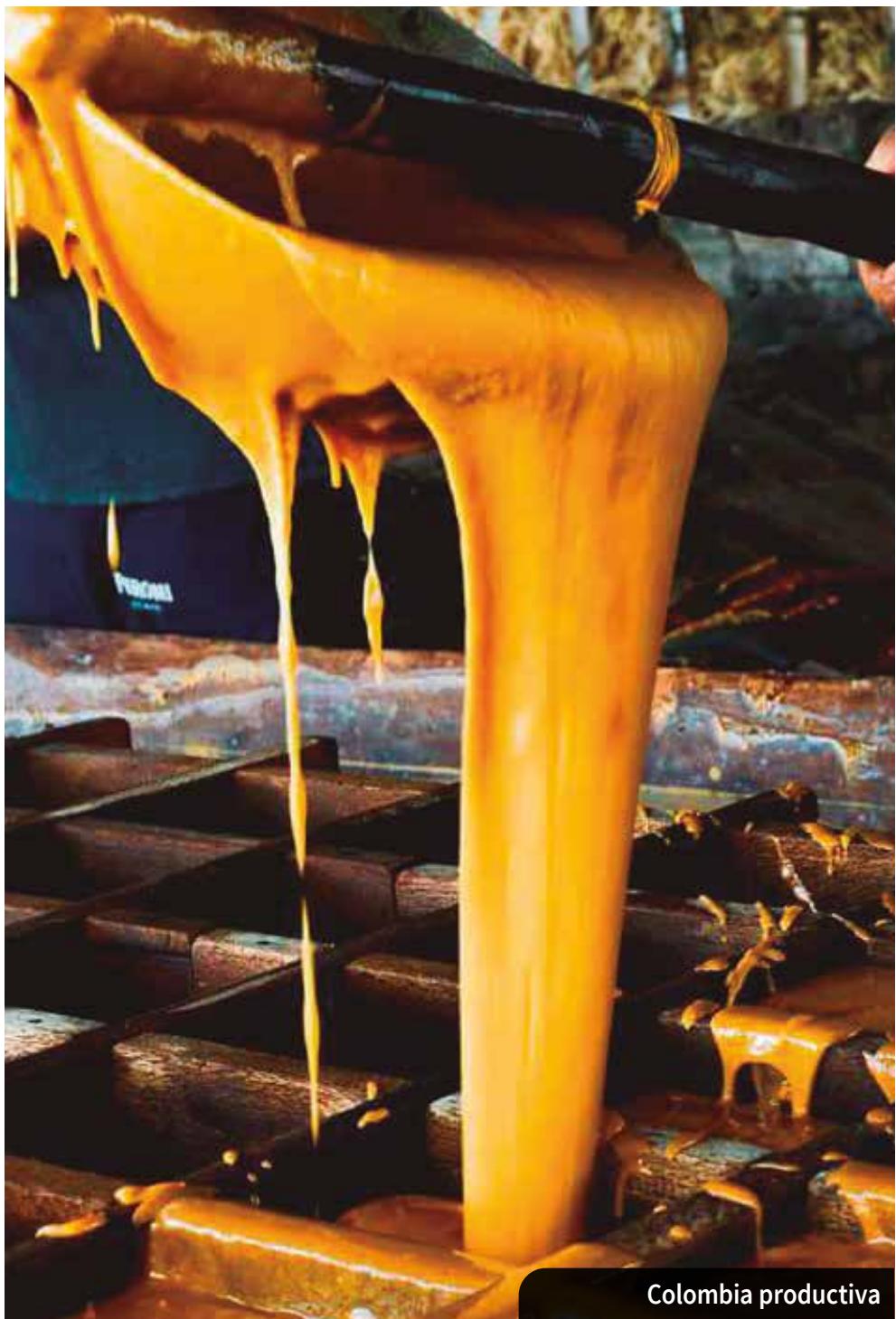
En las etapas de implementación, consolidación y ampliación se desarrollan las actividades productivas planeadas y el continuo fortalecimiento tanto empresarial como técnico de las comunidades participantes de esta estrategia. Finalmente, la etapa de continuidad es aquella en la que las comunidades están preparadas para asumir como propio el proyecto, el cual pasa de cogestión a autogestión, es decir, a delegar totalmente la iniciativa a la comunidad, que ya está preparada para asumir este reto.

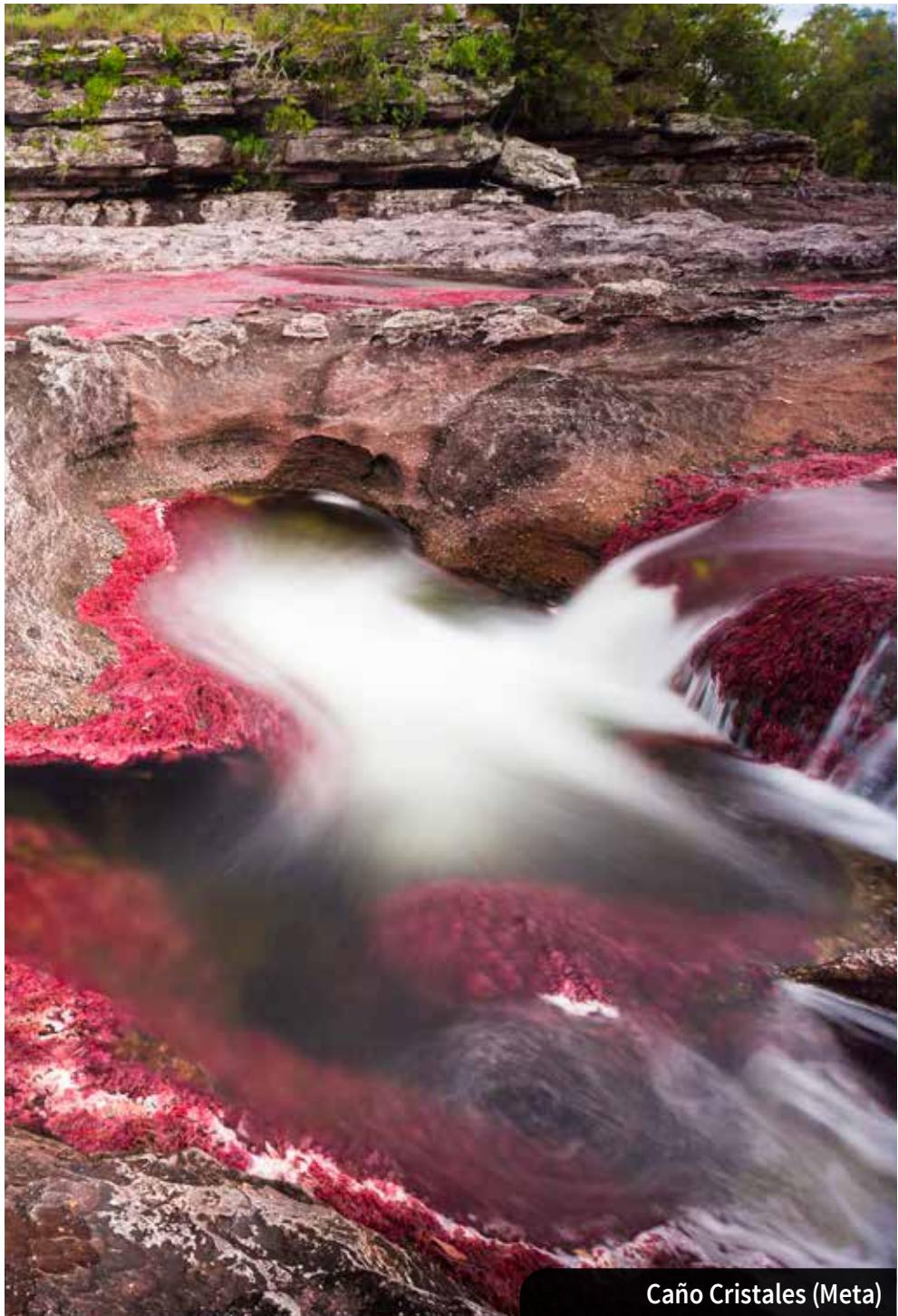
Esta estrategia de gana-gana fortalece la confianza entre la empresa y las personas base de la pirámide, orienta el negocio hacia la asociatividad, restablece el tejido social, mejora el abordaje y las relaciones entre las comunidades, disminuye la visión asistencialista tradicional y logra el cumplimiento de compromisos como resultado de la seriedad del proyecto.

Como lo planteamos anteriormente, el marco conceptual de negocios inclusivos creado desde la base empresarial es una oportunidad y una iniciativa innovadora que puede ser aplicada por los gobernantes locales, regionales y nacionales como herramienta para lograr resultados concretos, pero partiendo de la realidad del territorio donde se desee implementar, para contribuir a su desarrollo.

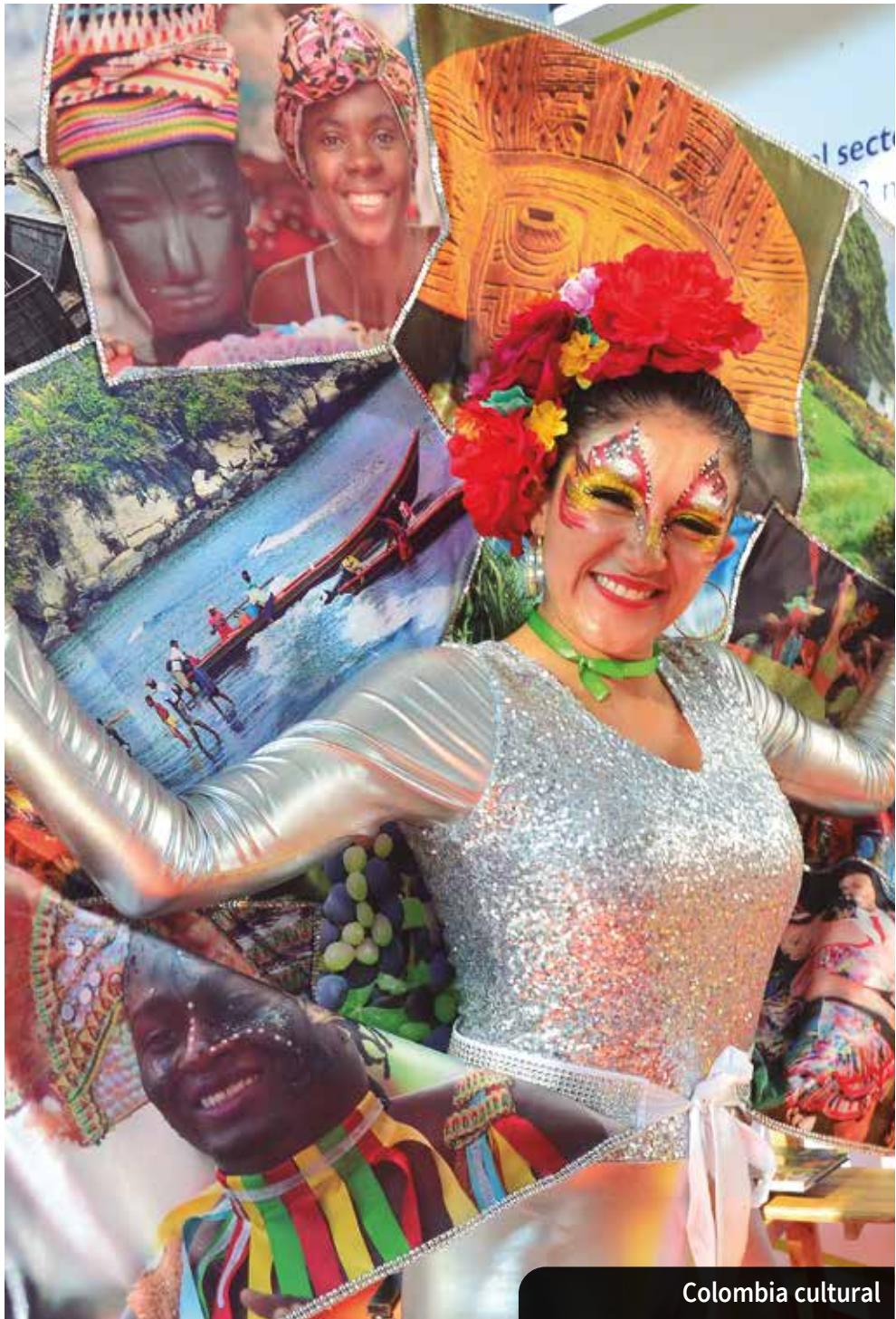
Sin embargo, se debe tener un mercado asegurado, creado por una empresa ancla que decide el tipo de negocio a establecer, la cual garantiza la demanda, la compra de los productos o servicios a las comunidades de bajos ingresos o

65 CECODES. (2017). *Desarrollo de negocios inclusivos con impacto social. Una herramienta para la toma de decisiones.*





Caño Cristales (Meta)



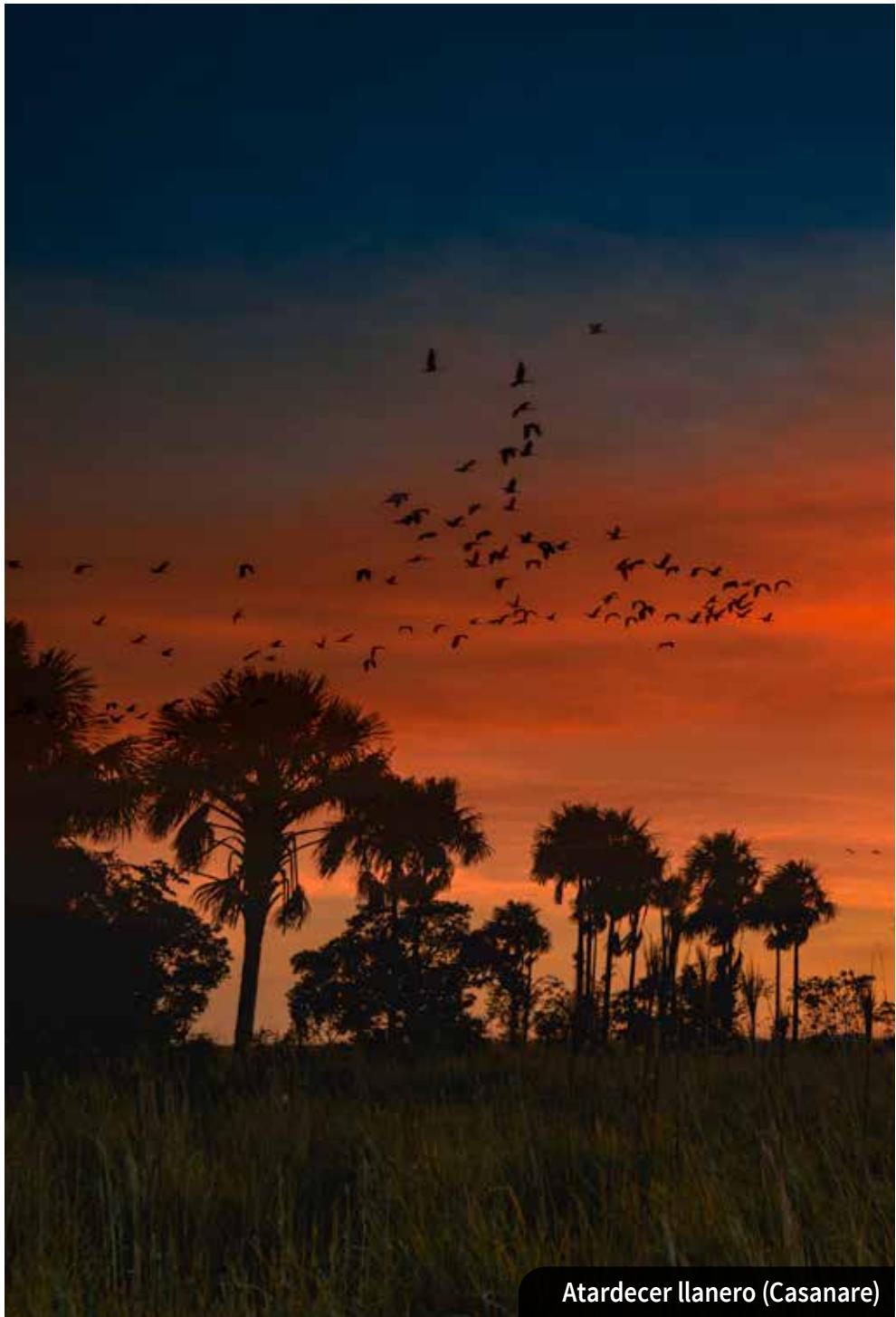
Colombia cultural



Santuario de Las Lajas (Nariño)



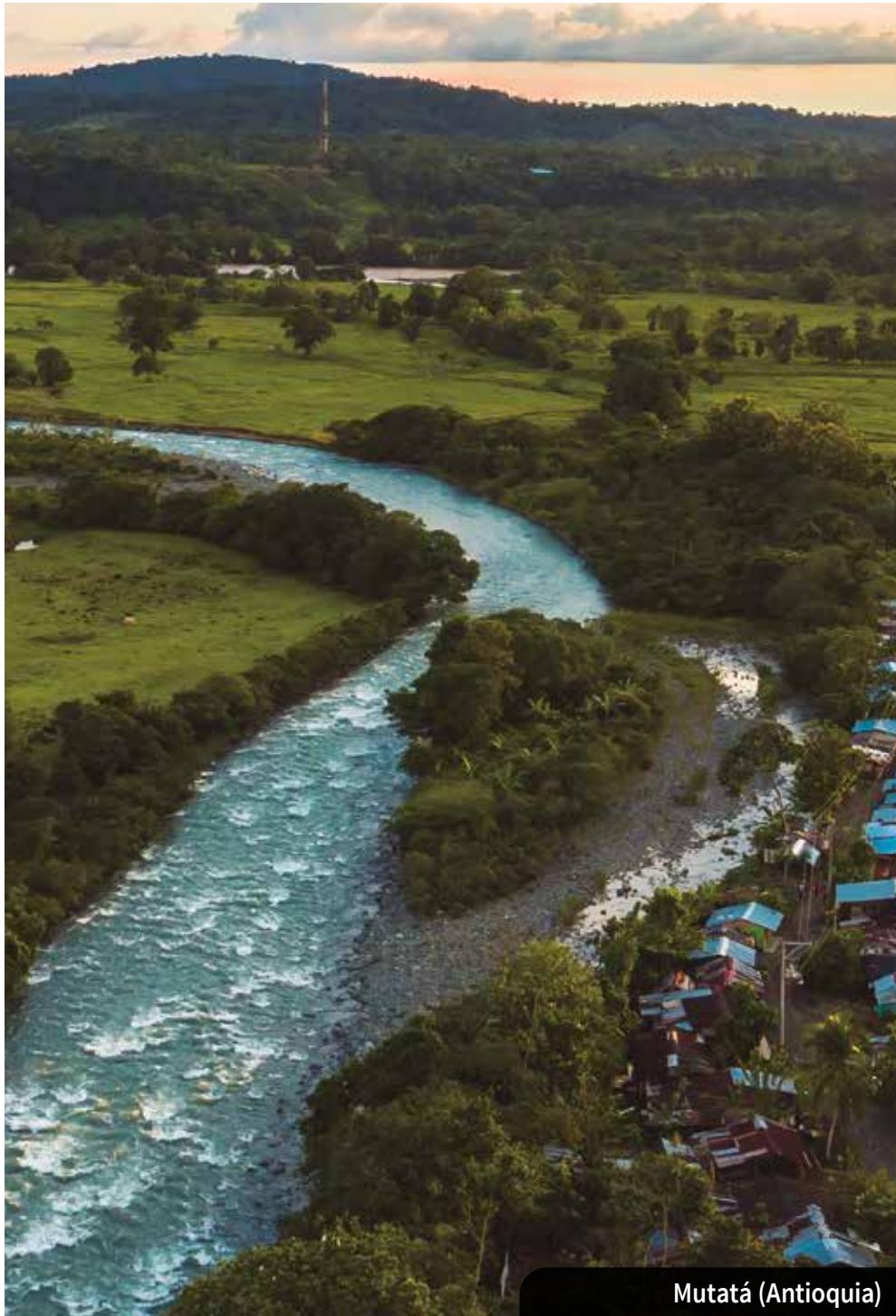
Colombia incluyente



Atardecer llanero (Casanare)



Colombia mayor



Mutatá (Antioquia)



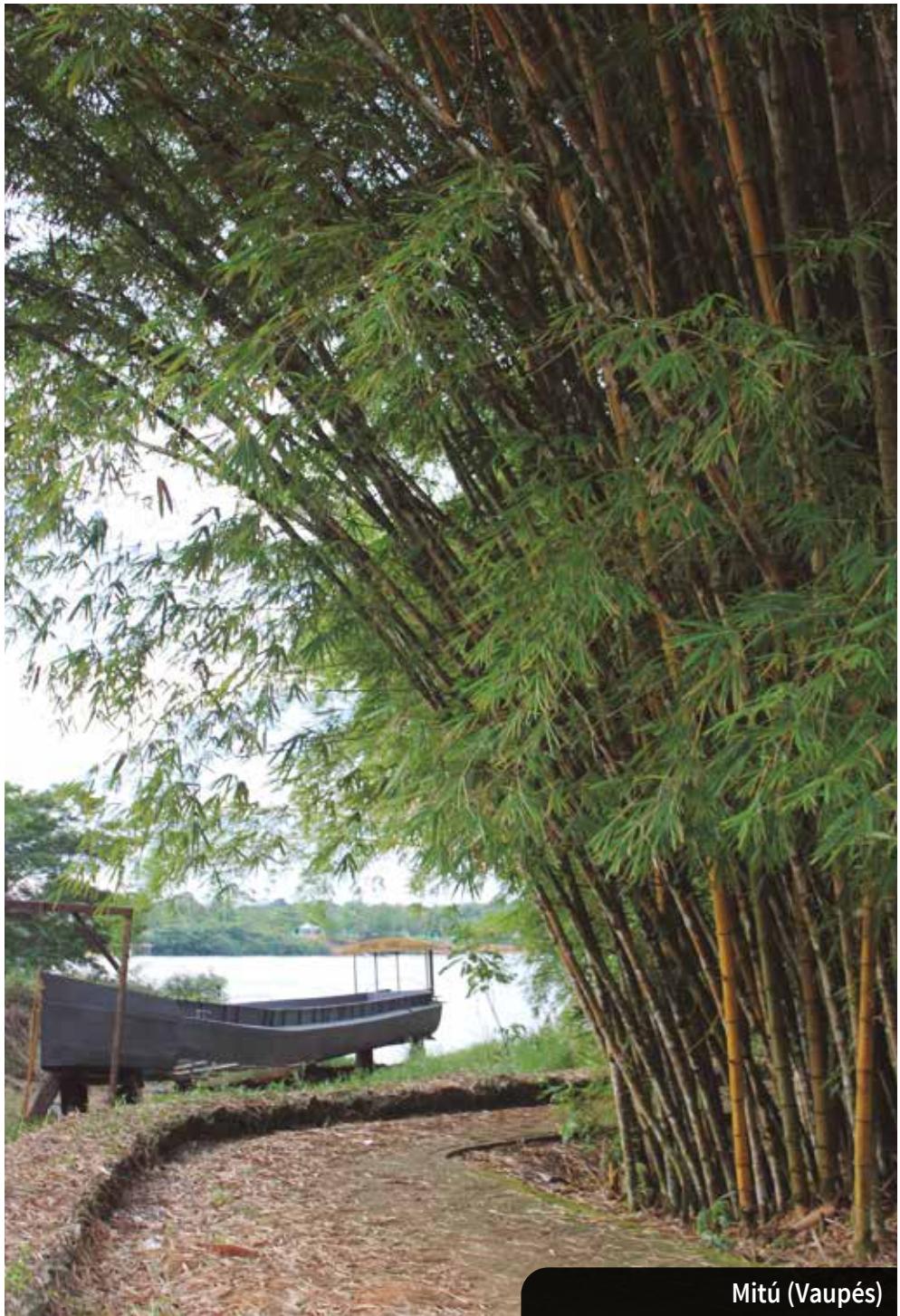
Colombia rural



Inírida (Guainía)



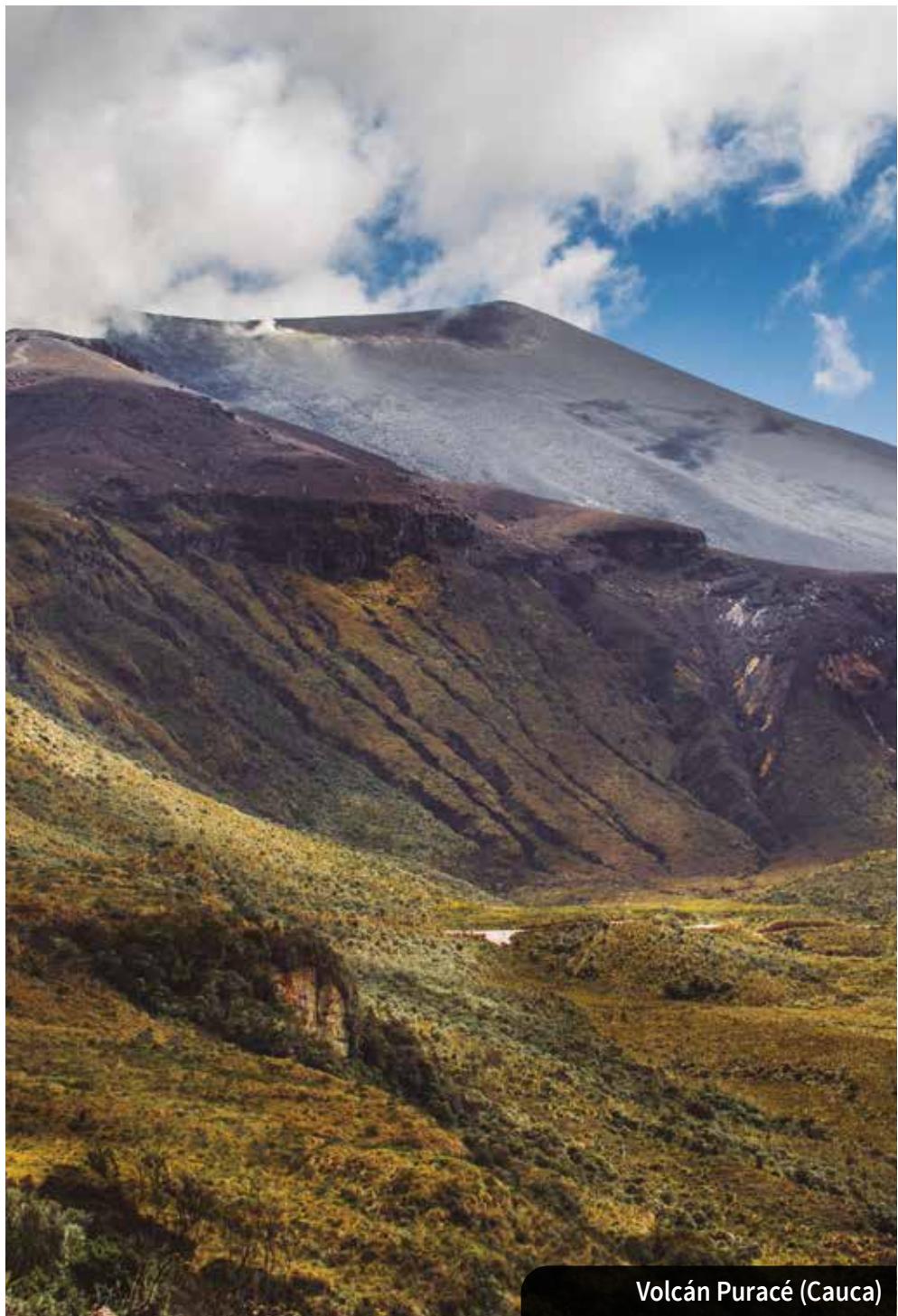
Colombia cafetera



Mitú (Vaupés)



Colombia innovadora



Volcán Puracé (Cauca)



Colombia musical



Montería (Córdoba)



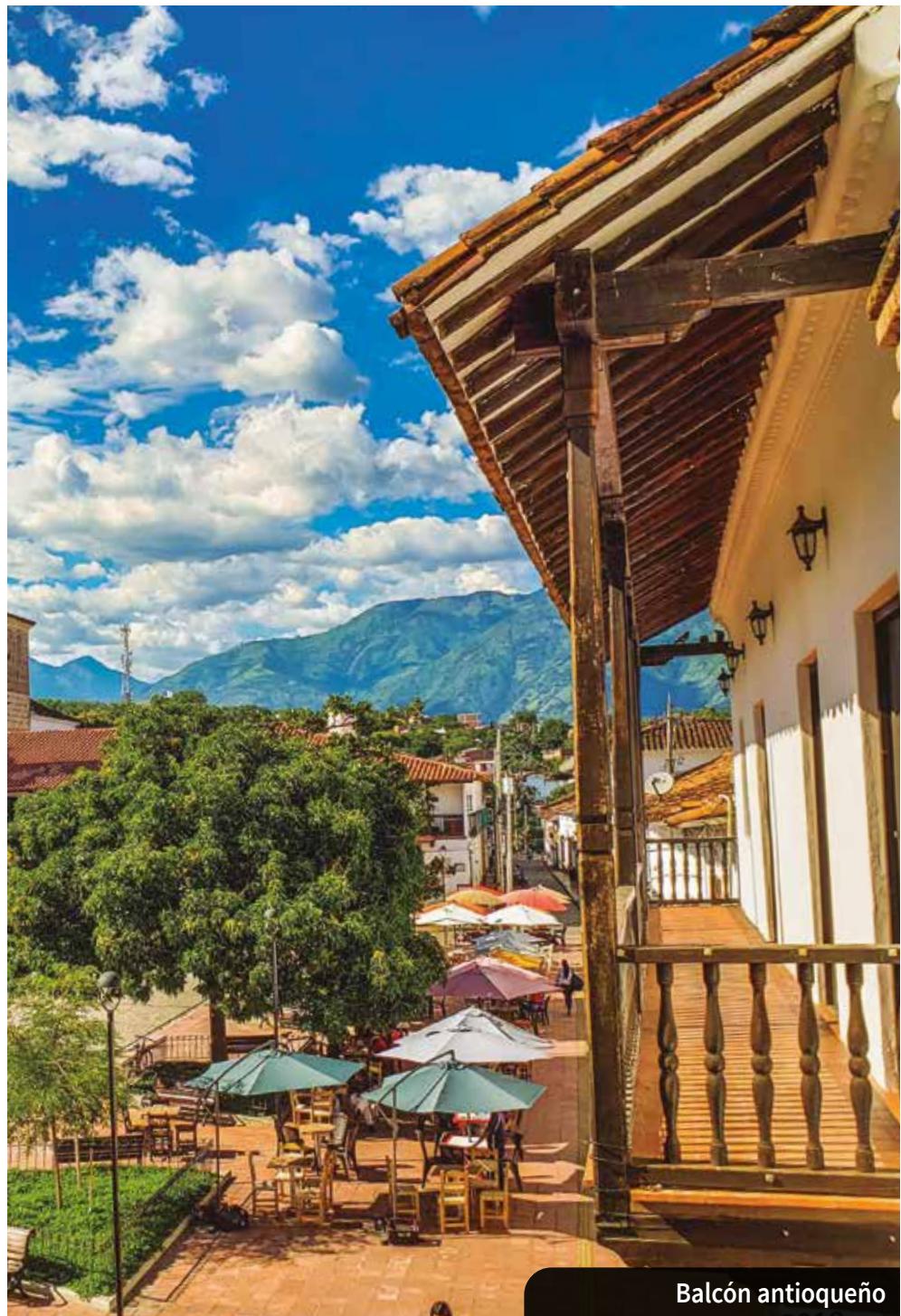
Colombia étnica



Palmira (Valle del Cauca)



Colombia florece



Balcón antioqueño



Capítulo 5

Desde lo institucional

Misión de descentralización: 30 años después

Una cuestión no resuelta

A lo largo de los más de doscientos años de vida republicana de Colombia, las discusiones y debates en torno a la organización territorial han jugado un importante papel a la hora de estudiar la evolución institucional de la Nación y sus regiones. Durante gran parte del siglo XIX, el país vivió numerosos conflictos entre las facciones políticas que defendían una organización centralista y otra federalista. Así mismo, en ese siglo se vieron pasar distintas constituciones que oscilaban entre dichas tipologías de Estado.

Esas disputas empezaron a mermar cuando la Constitución de 1886 declaró la “centralización política y descentralización administrativa”. Esta fórmula, que reinó en el país durante más de un siglo, permitía al presidente de la república incidir en los destinos de las regiones al, por ejemplo, designar gobernadores en los departamentos. Autores como Jaime Castro (2002) han evidenciado cómo esa Constitución afectó negativamente a los departamentos y municipios, al anular su autonomía, sumirlos en la pobreza, el atraso y el abandono, e impedirles contar con los instrumentos que les permitiesen construir un futuro mejor.

En el siglo XX, los debates sobre la organización territorial no desaparecieron. La Constitución de 1886 sufrió varias modificaciones para otorgar mayor descentralización a nivel regional, como es el caso de la reforma de 1968, que determinó un nuevo régimen de transferencias y, además, procuró esfuerzos para ampliar la cobertura de servicios públicos; o en los años ochenta, la implementación de la elección popular de alcaldes. Mayores demandas ciudadanas y un contexto económico mundial que exigía una mayor eficiencia del Estado, sumado a un amplio consenso político favorable a las reformas estructurales del sistema

político, permitieron la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente a finales de 1990.

La Constitución de 1991 y sus avances en descentralización y autonomía

El proceso de descentralización en Colombia tomó mayor fuerza con la aprobación de la Constitución de 1991 y la introducción de profundas reformas a la organización territorial que fortalecieron la autonomía y la descentralización en materia política, fiscal y administrativa (Montero et al, 2018). En aspectos políticos se avanzó con la elección popular de los gobernadores como el nivel intermedio de articulación y planeación subnacional. Así mismo, los municipios y departamentos vieron fortalecidas sus finanzas con nuevos recursos y transferencias, ya que la nueva Carta Política estableció que un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) tenía que ser transferido a las entidades territoriales. Otro aspecto fue la definición del Fondo Nacional de Regalías y la posibilidad de que las entidades en las que se realizaran explotaciones de recursos minero-energéticos tuvieran derecho a regalías y compensaciones.

La Constitución de 1991 permitió, también, la transferencia de nuevas competencias a las entidades territoriales. Por ejemplo, se otorgó la capacidad para que los departamentos pudieran adoptar competencias especiales teniendo en cuenta sus diferencias de tipo poblacional, cultural, de recursos económicos y naturales; algo palpable en la Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995) o la ley que dicta normas especiales para San Andrés y Providencia (Ley 47 de 1993).

Aunque lo referente a la organización territorial en la Constitución del 91 tuvo como objetivo otorgar “un mayor grado de autonomía a entidades territoriales; acelerar y hacer más efectiva la descentralización, tanto administrativa como política; fortalecer económica y financieramente a los diversos entes territoriales” (Naranjo, 1991, p. 39), la realidad hoy demuestra que es necesario avanzar en reformas más ambiciosas para cambiar la trayectoria de progreso en el país.

Balance actual para las regiones

1. Desarrollo asimétrico y centralizado

El desarrollo económico está ligado a la consolidación de buenas instituciones políticas (North, 1990; Acemoglu y Robinson, 2012; Rodríguez-Pose, 2013). Sin embargo, a pesar de todas las reformas institucionales que se han adelantado en la historia reciente del país, no se han logrado cerrar brechas y generar un desarrollo equilibrado y sostenido con base en las potencialidades

y diversidades de nuestros territorios. Lo que hoy se evidencia es que el desarrollo se da de forma dispar y concentrada. Como ejemplo de ello se observa que solo tres entidades territoriales (Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca), que equivalen al 7,6 % del territorio, concentran el 50 % del PIB, el 38,4 % de la población, el 65 % de los activos públicos y el 47,9 % de los ingresos públicos territoriales del país.

2. Ineficaz asignación de competencias y recursos en el ámbito territorial

Por un lado, al revisar la distribución del total de los ingresos tributarios en el país se evidencia un fuerte desequilibrio vertical de dicho ingreso. Por cada \$100 de impuestos que se recaudan \$81 se encuentran en la Nación, \$14,5 en los municipios y \$4,6 en los departamentos. De igual forma, los departamentos presentan una estructura tributaria poco dinámica en sus recursos propios. Por otro lado, la Constitución había establecido que los departamentos, municipios y distritos tendrían derecho a participar de un porcentaje que las subsiguientes leyes fijaron en un 46,5 % de los ICN. Sin embargo, las reformas al Situado Fiscal en 2001 y al SGP en 2007 han dado como resultado que, para 2018, la Nación solo haya asignado un 26 % de los ICN en transferencias a las entidades territoriales.

Estos problemas se suman a la asignación de competencias a las entidades territoriales sin la correspondiente disposición de recursos para ejercerlas. Esta constante se ha observado en asuntos como: i) el Programa de Alimentación Escolar (PAE); ii) la jornada única; iii) la calidad educativa; iv) el pago de servicios no incluidos en el plan de servicios de salud del régimen subsidiado; v) la estabilidad financiera de los hospitales públicos; vi) las políticas de infancia y adolescencia; vii) la gestión del riesgo; viii) el desarrollo rural y ix) el sistema carcelario. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 introdujo disposiciones para conjurar algunas de esas problemáticas, el país todavía está en mora de armonizar mejor las competencias en departamentos y municipios.

3. Concentración excesiva del poder central

Colombia va en contravía de lo que muestra la evidencia internacional sobre la división de los gastos de funcionamiento entre niveles de gobierno. En el informe de la OCDE de 2017 “*Goverment at Glance*”, es posible observar cómo los Estados con altos niveles de desarrollo muestran una baja participación en lo referente al empleo público del nivel central. Mientras que en Colombia la participación fue del 66,3 % en 2016, este índice es de 7,93 % en Suiza; 10,62 % en Alemania; 11,77 % en Canadá; 14,23 % en Japón y 18,32 % en Suecia.

La misma distribución desigual en los ingresos tributarios se evidencia en el análisis del gasto de personal entre distintas entidades territoriales. Para 2016, los gastos de la Nación en ese rubro ascendieron a 11,7 billones de pesos, mientras que para los departamentos esta suma fue de 1,1 billones.

Necesidad de una Misión de Descentralización

Los mencionados problemas son insostenibles y dificultan el objetivo de consolidar un proyecto de país en el que la equidad y la igualdad de oportunidades sean los principios que determinen el desarrollo de millones de colombianos en todo el territorio. Este complejo reto lo ha entendido muy bien el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, y por esa razón ha establecido como fin último de su Plan Nacional de Desarrollo (PND) la búsqueda de la equidad. El gobierno reconoce que este objetivo no solo se logra con políticas públicas para reducir la pobreza, fomentar el emprendimiento y conectar a las comunidades con los mercados. Para lograr la equidad también es necesario nivelar el desarrollo y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales del país. Por ese motivo, en las bases del PND se planteó la necesidad de realizar una Misión de Descentralización para evaluar los resultados del actual esquema de organización territorial y definir los principales ajustes al modelo descentralizador del país.

La Misión de Descentralización es una oportunidad para cumplir con el verdadero mandato constitucional que busca empoderar a las regiones y convertirlas en actores claves para impulsar las grandes apuestas de transformación nacional. La Misión deberá propiciar todos los arreglos institucionales necesarios para que Colombia cuente con un Estado más cercano a la gente, capaz de cumplir con las demandas sociales, prestar servicios de modo más eficaz y eficiente, y cerrar las brechas de desarrollo.

La Federación Nacional de Departamentos (FND) considera que la Misión de Descentralización debe, también, ahondar en los debates sobre tres temas específicos: recursos, capacidades y competencias. Las discusiones sobre recursos deberían estar orientadas, en primer lugar, hacia un análisis general de todos los tributos territoriales y la distribución de los ingresos corrientes de la Nación. En segundo lugar, es necesario realizar una evaluación de la distribución actual de los recursos provenientes del SGP. En tercer lugar, se requiere revisar los impuestos del Estado en lo que tiene que ver con el hecho generador, base gravable, comportamiento, proyecciones y destinación. En esa línea también es preciso estudiar sobre posibles impuestos compartidos o nuevos impuestos.

Por último, el país debe analizar detalladamente el proceso de distribución y destinación de recursos en el Presupuesto General de la Nación por sectores.

La Misión debe aprovechar la convergencia de expertos para realizar un diagnóstico de capacidad institucional de las diferentes entidades de los niveles de gobierno, incluyendo esquemas asociativos en el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con la normatividad vigente. En esa misma vía, se requiere promover un mejoramiento en la identificación y selección de indicadores de medición de capacidades territoriales. De igual forma, es necesario que en este escenario se evalúen las categorías municipales y departamentales actuales y se formule una política de fortalecimiento institucional para los territorios. Finalmente, la Misión debe realizar una evaluación de institucionalidad para incentivar la coordinación regional y promover el desarrollo de modelo de transición entre los gobiernos subnacionales alrededor de sus capacidades.

En materia de competencias se espera que la Misión logre establecer un inventario de actores en los diferentes niveles de gobierno y sus competencias, según la normatividad vigente, y haga propuesta de cambios. De ese inventario deberá surgir un análisis de la relación entre actores en los diferentes niveles de gobierno y sus competencias por sector. De la Misión debe emerger una propuesta de categorización de competencias, por ejemplo: privadas, exclusivas, concurrentes, compartidas. Igualmente, se espera que se logre consolidar una propuesta de escenarios de distribución de competencias para entidades del gobierno nacional, territoriales y esquemas asociativos y otra que establezca los cambios y ajustes de acuerdo con la revisión de la Misión.

La Misión y su articulación con otras reformas en curso

La Misión de Descentralización deberá también coordinar varias otras iniciativas que ha implementado el gobierno para fortalecer las finanzas regionales y locales. Por ejemplo, dentro de la Ley de Financiamiento se contempló la creación de una Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. La FND, como parte de dicha Comisión, busca fortalecer no solo el recaudo tributario de los departamentos desde el aumento del ingreso, sino también el mejoramiento de la gestión y una mayor flexibilidad en los impuestos que recaudan.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo estipuló la puesta en marcha de una Comisión de Alto Nivel para la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) para discutir sobre las reformas necesarias a las transferencias del gobierno nacional. Desde la FND estamos trabajando de la mano del gobierno y el Congreso para que las recomendaciones de la Comisión se traduzcan en un

aumento progresivo en las transferencias que permita a las entidades territoriales contar con recursos suficientes para prestar servicios públicos de calidad e invertir en el fortalecimiento de los sectores del SGP.

De igual forma, en el Congreso de la República hace tránsito una reforma constitucional al Sistema General de Regalías que busca fortalecer la participación de las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas, incrementar el impacto de las inversiones en dichos territorios y un ajuste en el funcionamiento del Sistema para superar los cuellos de botella existentes. En la FND consideramos que esta reforma debe permitir una evolución hacia un sistema con prioridades de gasto, con una visión estratégica de las inversiones que incentive el impacto regional de las mismas. De igual manera, es fundamental generar los mecanismos para agilizar el proceso de aprobación de los proyectos que disminuyan las trabas que llevan a altos saldos sin ejecutar en las entidades territoriales.

Conclusión

Recordemos que “una precondición para el desarrollo, o bien una fórmula para superar los impedimentos hacia el desarrollo, es la capacidad de un Estado para organizarse y distribuirse territorialmente” (Sagawe 2003, p. 109); por esa razón, la FND considera que la Misión de Descentralización representa una oportunidad histórica para que Colombia planee cómo debe organizarse institucionalmente de la mejor manera posible para afrontar los enormes retos que se avecinan en materia de desarrollo económico y social.

La FND ha asumido el reto de impulsar, como un objetivo estratégico, la puesta en marcha de la Misión de Descentralización, en alianza con universidades públicas y privadas, y de la mano del Centro Nacional de Pensamiento Territorial (CNPT). Así lo anunciamos en el Foro Más Región, realizado en Barranquilla el pasado 15 de julio de 2019. Allí, precisamente, los gobernadores le pidieron al presidente Duque darle prioridad al tema y conformar la Misión. Avanzar de la descentralización a la regionalización es una tarea prioritaria en un país que reclama un nuevo ordenamiento institucional para superar la inequidad y avanzar al mismo ritmo hacia el desarrollo y el progreso con justicia social.

Carlos Camargo Assís
Director ejecutivo de la Federación
Nacional de Departamentos

La gestión política en los territorios se basa en la legalidad y el respeto

Desde nuestra Constitución Política se establecen una gran cantidad de temas que deben ser tratados y desarrollados de forma conjunta por la rama ejecutiva de nuestro ordenamiento administrativo, concretamente entre el gobierno nacional y los municipios.

Estas interacciones se dan a través de las transferencias de recursos, de la administración de la educación y la salud, del ordenamiento territorial, de la resolución de conflictos limítrofes entre departamentos, del otorgamiento de licencias para el desarrollo de proyectos mineros en los territorios, de la interacción de los organismos de seguridad del Estado y muchísimos otros temas. En general, en todos los sectores y ámbitos del desarrollo existen vínculos entre los gobiernos central y los territoriales.

Lamentablemente ha hecho carrera por muchos años que el principio constitucional de la ‘autonomía territorial’ sea considerado por algunas personas del gobierno nacional como un mero formalismo y se tomen decisiones, especialmente frente a proyectos e inversiones que si bien podrían impactar de forma muy positiva el desarrollo de los territorios no tienen en cuenta a los alcaldes y alcaldesas, a sus equipos y, sobre todo, a sus comunidades, lo que ha causado que haya muchos ejemplos de proyectos que no generan empoderamiento ni apropiación de los habitantes de la región donde se implementan, pues nunca fueron consultados ni tenidos en cuenta y muy posiblemente ni siquiera hacían parte de prioridades reales de la comunidad y del territorio.

También ha hecho carrera la creencia nefasta de que la única forma para que los alcaldes y alcaldesas puedan trabajar mancomunadamente con los distintos ministerios y direcciones es a través de la ‘intermediación’ de un congresista; esta premisa errada se da particularmente con los alcaldes y alcaldesas de

municipios categorías 5 y 6, que constituyen el 91 % de los 1.101 municipios del país⁶⁶, generando un círculo vicioso que termina, en muchos casos, en corrupción y en el robo de los recursos del Estado, que van a parar a los bolsillos de personas inescrupulosas de los sectores público y privado, empobreciendo aún más a estos territorios.

Se propone trabajar en pro y por el desarrollo y la autonomía de los entes territoriales categorías 5 y 6,⁶⁷ y la propuesta parte de un principio fundamental: el respeto por las capacidades y condiciones de cada territorio tanto en cabeza de sus mandatarios como de sus comunidades, enmarcadas en la legalidad. Como ya se ha afirmado en múltiples ocasiones: son los medios los que justifican el fin, particularmente en el sector público; no podemos seguir gobernando con la regla del ‘todo vale’, que tanto daño nos ha hecho. Respetar verdaderamente la autonomía territorial y trabajar de manera armónica entre los territorios y mandatarios es una forma importante de lograr que las inversiones que se hacen, donde siempre tendremos más necesidades que recursos disponibles, lleguen y generen los impactos esperados para la comunidad y, en últimas, mejoren su calidad de vida.

La invitación a congresistas, diputados y concejales debería ser desde los gobiernos nacional, departamental y municipal, a trabajar juntos por sus regiones; nunca a excluirlos. Eso sí, con una condición básica: no negociar a cambio de transacciones políticas y por ello toda solicitud de apoyo y aporte en proyectos regionales que surja de quienes hacen parte del poder legislativo debe ser abierta, pública y basada en proyectos específicos y con un impacto claramente identificado para las comunidades ubicadas en las zonas de interés. Que los congresistas, diputados y concejales tengan intereses particulares por una comunidad o un territorio es totalmente legítimo; los ciudadanos votamos para que ellos nos representen en las distintas instancias y trabajen para que nuestros territorios y comunidades tengan oportunidades de desarrollo mediante el acceso a recursos del orden nacional o departamental.

La estructura administrativa que soporta el proceso

Para desarrollar este proceso es importante reconocer que las complejidades y diversidades del territorio solo se comprenden de forma eficaz cuando se vive y se siente desde cada rincón del país, y por ello este planteamiento parte

⁶⁶ DNP. 2016. Lanzamiento Territorios Modernos.pdf. Junio de 2016. P. 13/55

⁶⁷ Los municipios categorías Especial a 4 harán parte de un modelo de relacionamiento diferente, establecido a través del Sistema de Ciudades.

de la necesidad de tener un equipo de personas ubicadas en todo el territorio, que sean oriundas de él, que sean los ojos y los oídos del gobierno nacional por todo el país.

Esto implica un modelo completamente distinto al que se aplica hoy a través de la Alta Consejería para las Regiones; la información fluye en forma bidireccional, es decir, desde las regiones hacia el centro del país a través de los equipos que viven en los territorios pero también en sentido contrario. No habrá comunicaciones cortadas ni ‘intermediarios’ políticos; habrá actores políticos que coadyuven al fortalecimiento y desarrollo de los territorios y de sus comunidades, puesto que reconocemos también, además de las capacidades y potencialidades de los territorios, como ya se mencionó, que los congresistas, diputados y concejales tienen un alto conocimiento de las complejidades y necesidades de los mismos y por ello su concurso es fundamental para que este modelo tenga éxito en pro de las comunidades. Esta es una invitación a todos ellos a trabajar juntos con las instancias de los gobiernos nacional, departamental y municipal para priorizar y formular los proyectos que satisfagan en mayor medida las necesidades más apremiantes de cada región.

Como se mencionó desde el inicio, este modelo puede funcionar si a través de la gestión desde el territorio se identifican no solo las necesidades, sino también las fortalezas y se busca cómo potencializarlas con apoyo del gobierno central.

No es necesario tener una persona en cada uno de los 1.101 municipios; lo que se requiere es establecer un esquema de personas en las regiones, que dependerían directamente del Departamento Administrativo de Presidencia (Alta Consejería para las Regiones), a quienes se les asignaría una porción del territorio nacional para que esté a su cargo, con un tamaño y número de municipios que sean manejables y asequibles para los líderes territoriales que conformarían este equipo.

El esquema de trabajo se hace mediante coordinaciones zonales en todas las regiones del país, donde cada zona contará con un cierto número de municipios, lo que permite tener una amplia cobertura y una muy buena capacidad de respuesta. Dichas coordinaciones no son estructuras administrativas y funcionan a través de profesionales vinculados en la modalidad de teletrabajo,⁶⁸ lo que permite un manejo más eficiente de los recursos y la orientación

⁶⁸ Esta herramienta fue formalizada por la Ley 1221 de 2008, para promover y regular el teletrabajo como una forma de organización laboral que permite el desempeño de actividades remuneradas utilizando como soporte las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

permanente desde un equipo con base en Bogotá, a cargo de la Alta Consejería para las Regiones.

Es importante aclarar que este esquema, para que opere adecuadamente, debe dar prioridad a los municipios categorías 5 y 6; los municipios de las categorías restantes, que corresponden al 9 % del total nacional, tendrán un esquema de trabajo y coordinación diferente que se relaciona con el Sistema de Ciudades.

En resumen, estamos hablando de cambiar un modelo asistencialista; es un modelo a través del cual invitamos a la comunidad a participar activamente de esta cooperación municipio-gobierno nacional haciendo seguimiento permanente a los documentos y acuerdos a los que se llegue, los cuales serán publicados en un portal diseñado para facilitar la labor de los veedores.

Los acuerdos públicos como instrumento para la actuación

Entendidos como una metodología que busca procesos equitativos, los acuerdos públicos permiten que cada uno de los municipios tenga clara la oferta del gobierno nacional en el territorio, propiciando la concertación para su realización. Esta asignación se hará visible cada año en un gran encuentro de Presidencia con los municipios, en el que cada alcalde y alcaldesa puede encontrarse con todos los ministerios, departamentos, direcciones, agencias y unidades ejecutoras del gobierno nacional, para concertar las acciones que impactarán sus municipios por el óptimo uso de los recursos públicos, buscando un mayor alcance en todo el territorio.

Y aunque desde la Presidencia y la Alta Consejería para las Regiones se hará una invitación a cada uno de los mandatarios de municipios categorías 5 y 6 para trabajar de esta forma y comprometerse públicamente con el desarrollo de proyectos, todos están en libertad de hacerlo o no, lo que significa, además, que los acuerdos públicos no representan todas las intervenciones del gobierno nacional en el territorio, aunque sí una parte muy importante de ellas.

Previo a cada encuentro anual para suscribir los acuerdos públicos, el equipo de trabajo en campo adelantará la tarea de reunirse con el alcalde o alcaldesa para revisar cuáles son sus proyectos prioritarios, que estos se encuentren en su plan de desarrollo, que estén preferiblemente formulados y diseñados en nivel de fase III de proyectos y que hayan sido socializados con las comunidades impactadas, es decir, que estén listos para iniciar su ejecución en el caso de proyectos que involucren inversiones en infraestructura. En caso de no ser así, se puede plantear un esquema en el que en el primer año de acuerdos públicos

se estructure un primer acuerdo para que el gobierno nacional y, en algunos casos, el municipal aporten recursos para adelantar todos los estudios, diseños, licencias, trámites y adquisición de predios cuando se requiere, y en el segundo año se ejecute el proyecto.

También, y como parte de un ejercicio de ‘planejar para no improvisar’, el gobierno nacional anualmente incluirá en el presupuesto nacional, a través del Ministerio de Hacienda, una partida presupuestal para suscribir los acuerdos públicos con los municipios categorías 5 y 6 en la que se establecerá un monto máximo anual para cada inversión; proyectos que tengan un costo superior al monto asignado deberán contar con la contrapartida respectiva por parte del municipio.

La clave para lograr un verdadero impacto en los territorio a partir de ellos es que el equipo de trabajo que se encuentra a cargo de la Alta Consejería funcione como un laboratorio de gestión pública que tenga claro su rol como articulador entre el gobierno nacional (ministerios, departamentos, direcciones, agencias y unidades ejecutoras) y los territorios, teniendo en cuenta que su papel no es el de reemplazar a ninguno de estos entes del orden nacional ya enunciados o a ningún alcalde o alcaldesa, ni tampoco opinar sobre las decisiones. Su labor es, en definitiva, garantizar que la voz del mandatario se escuche en la entidad correspondiente a la hora de enfrentar cualquier tipo de solicitud e, igualmente, que se escuchen las diferentes entidades ejecutoras frente a los requerimientos que cada uno tiene y que estos se transmitan oportunamente al gobierno municipal correspondiente.

El equipo en pleno de la Alta Consejería para las Regiones se encargará de hacer seguimiento trimestral al cumplimiento de los acuerdos públicos y parte de su tarea será ayudar a superar los posibles escollos que se presenten, bien sea desde el lado de las entidades del gobierno nacional encargadas de la ejecución de cada uno de ellos o desde la capacidad de los entes municipales de satisfacer las exigencias del gobierno nacional. En últimas, el objetivo máximo es que los proyectos pactados a través de los acuerdos públicos se ejecuten al 100 %, cumpliendo con toda la normativa vigente, dentro del presupuesto y los tiempos acordados, y que se entreguen a los alcaldes y alcaldesas y sus comunidades para el disfrute y la apropiación inmediata.

Este modelo se basa principalmente en hacer presencia permanente en el territorio, no solo con los coordinadores que acompañan las diferentes regiones, sino con los representantes directos del gobierno en pleno, con la presencia de los ministros, directores y gerentes, lo cual facilitará el entendimiento con los

municipios, de acuerdo siempre con sus particularidades, fortalezas y oportunidades.

Pero además de esto, se ha encontrado que, partiendo de valores fundamentales como el respeto por el otro, la escucha activa, el establecimiento de relaciones de confianza, la transparencia, la corresponsabilidad, la legalidad, la concertación y el trabajo conjunto, la articulación funciona y hace efectivas las siguientes estrategias: a) la promoción de la participación y la autogestión; b) el fortalecimiento de la prevalencia del interés público sobre el privado y c) la generación de sentido de pertenencia y apropiación por los proyectos de impacto local.

María Ramos Villa
Secretaria de Planeación de la Gobernación
de Antioquia 2012-2015

¿Qué no puede faltar en el plan de desarrollo?

Siendo el plan de desarrollo una de las principales herramientas de la planeación local, su rol durante los cuatro años de gobierno es de suma importancia, ya que se constituye en la carta de navegación para volver realidad las propuestas y los retos que fueron presentados a la comunidad y aprobados por esta en el momento de elegir mandatario.

Al ser tan importante el plan de desarrollo como herramienta estratégica en la planeación local, su construcción se debe hacer con los máximos estándares de calidad, lo cual le permitirá al gobernante realizar un buen diagnóstico de las potencialidades y las necesidades de la comunidad, hacer un estudio juicioso de las finanzas municipales con que contará para poder financiar los proyectos de desarrollo, trazar unas metas que se puedan lograr y que satisfagan a la comunidad, cumplir con las competencias que corresponden según la categoría del municipio o ciudad, potenciar económica y socialmente al ente territorial y dejar un legado.

Organizar es la primera actividad que deberá realizar en el plan de desarrollo; deberá determinar una estructura, una jerarquía que aborde las diferentes dimensiones del desarrollo, la población, la infraestructura, lo económico, lo social, lo ambiental, lo institucional; no podrá faltar ninguna dimensión para que haya integralidad. Los sectores de inversión establecidos a través de la Ley 715 de 2001 orientarán el segundo nivel de organización del plan de desarrollo, como base del funcionamiento del Estado colombiano y la forma como se hace el reporte de la inversión de los recursos en el marco del Formato Único Territorial; de esta manera estará articulando lo estratégico con lo presupuestal. A partir de estos podrá determinar los programas que le permitirán agrupar las diferentes temáticas a tratar y articularlos con unas metas de resultado que posibiliten medir los logros alcanzados con el desarrollo de las estrategias que serán las metas de producto.

No perder de vista los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son 17 objetivos y 169 metas destinadas a resolver los problemas sociales, económicos y ambientales que afectarán al mundo durante los próximos 15 años (2015-2030). Al finalizar cada cuatrienio, desde 2015 todos los gobiernos deberán presentar un informe de aporte al cumplimiento de estos objetivos. No podrá faltar en el plan de desarrollo la relación y articulación de las metas de gobierno con el cumplimiento de los ODS.

Articular las acciones que quedaron consignadas en el programa de gobierno, las cuales se constituyen en un compromiso y un vínculo, el más importante entre el gobernante y sus electores y la comunidad en general. Cada acción puesta en el programa de gobierno deberá ir articulada con los niveles establecidos para el plan de desarrollo (dimensiones, sectores, programas, metas de resultado, metas de producto), ya que se convierten en compromisos vivos para cumplir.

Revisar las proyecciones financieras y los recursos con que contará el ente territorial para el próximo cuatrienio es una tarea inaplazable en el inicio y la planeación del plan de desarrollo. Elaborar el diagnóstico financiero basado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo le dará las bases para saber con cuántos recursos se cuenta para volver realidad los retos planteados y solucionar las necesidades de la gente, generando desarrollo en el municipio o ciudad. Trabajar en las finanzas municipales es supraestratégico para obtener una buena gestión; revisar los ingresos y trabajar para mejorarlos le inyectará desarrollo al municipio y esto determinará, junto con la solución verdadera de las necesidades, qué tan bueno fue usted como gobernante.

Diagnosticar, como cuando vamos al médico, y a través de diferentes análisis establecer de qué estamos enfermos; igualmente funciona si revisamos los indicadores trazadores en educación, salud, agua potable, las problemáticas y sus atenuantes o los factores que determinan la situación del ente territorial, como la pobreza, los inmigrantes, la inseguridad, la protección de los niños y las niñas, la violencia intrafamiliar, la intolerancia, el desempleo, la contaminación; así podremos tener una mirada multidimensional de las necesidades de la gente. Pero también es importante mirar con detalle las potencialidades, que pueden estar representadas en recursos naturales, la gente, la ubicación geográfica, el agua, el clima, el turismo, los sitios de interés, la industria, la economía, la idiosincrasia; estas darán luces para crear las estrategias de desarrollo pertinentes para el municipio o ciudad.

Cumplir con las competencias no puede faltar en el plan de desarrollo. Deberá identificar y ubicar en el nivel sectores, a través de las metas de producto, todas las responsabilidades que como gobernantes debe realizar acorde con la normatividad vigente. Tener en cuenta, entre otros, la alimentación y el transporte escolar, el apoyo para cubrir los servicios públicos de las instituciones educativas, la garantía de derechos de las personas privadas de la libertad, compra de predios importantes como recursos hídricos, el funcionamiento del Sisbén, la revisión del plan o esquema básico de ordenamiento territorial, financiar el fondo local de atención de desastres, prestar el servicio de asistencia técnica agropecuaria.

Incluir los diferentes ciclos de vida, tipos de población y la diversidad de poblaciones, de esta forma no puede faltar el enfoque diferencial en el plan de desarrollo, se deben tener en cuenta la primera infancia, la adolescencia, la juventud, la adulterz, las personas mayores; el género, el hombre, la mujer y la población LGTBI; la población víctima del conflicto armado, los inmigrantes, la persona en condición de discapacidad; las etnias, los afrocolombianos, los raizales, los indígenas, los rom; la diversidad de cultos y de sexo. Igual de importante es incluir un enfoque territorial, la diferencia de las estrategias a aplicar en lo rural y en lo urbano.

Desarrollar los temas de la agenda pública para este cuatrienio: la sostenibilidad, la ciencia, la tecnología y la innovación, la cultura naranja, el emprendimiento, el desarrollo turístico, la seguridad alimentaria, la transformación digital, son temas que no pueden faltar en el plan de desarrollo.

Consolidar un gobierno digital como oportunidad para incrementar el bienestar de los ciudadanos fortaleciendo la confianza pública a partir de un Estado que cada vez es más cercano e inteligente, a través del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. De esta forma se aporta a la competitividad, agilizando trámites y facilitando información ágil que ahorran tiempo y dinero; transparencia, dando acceso a la información y el control para evitar la corrupción; innovación, generando nuevas oportunidades de negocio; buen gobierno y eficiencia, gracias al uso de información y a la mejora de procesos; calidad del servicio, permitiendo el acceso a la información; empoderamiento, con oportunidades de participar y colaborar para la ciudadanía.

Definir los proyectos estratégicos que aportarán un mayor desarrollo social, económico, de infraestructura al municipio o ciudad; deberán ir claramente definidos e identificados en el articulado del plan de desarrollo como el legado del gobernante.

Abrir un espacio grande para que la gente hable, participe y exprese cuáles serían las verdaderas soluciones a las necesidades y problemáticas; en un 95 % de los casos la ciudadanía tiene la solución, porque nace de las vivencias personales. Abra espacios presenciales, virtuales, chats, foros temáticos con gremios, con líderes, poblacionales, etc.

Avanzar hacia una gestión pública eficiente y de servicio al ciudadano no puede tener más largas. Desarrolle las capacidades que usted como gobernante necesita en los servidores públicos de su entidad, estableciendo una política de formación acorde con el desempeño, así los sumará al ejército que necesita para alcanzar los resultados planteados; trabaje en la articulación y coordinación de las funciones y competencias con el nivel nacional y departamental, igualmente para la ejecución de las políticas públicas; inicie o continúe, según sea el caso, la implementación del Programa Nacional de Atención al Ciudadano, muy importante para que la comunidad se sienta satisfecha con los servicios que presta la entidad y como contraprestación a los impuestos que paga. No olvide incluir el avance en el desarrollo y la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Establecer una cultura organizacional o modelo de gestión que oriente el gasto de cada peso a resultados y no al funcionamiento y operación de la entidad le permitirá tener un buen balance al final del gobierno. Desarrolle planes indicativos cuatrieniales y/o decenales y presupuestos por resultados, instrumentos de la gestión por resultados.

Contar con una estrategia de seguimiento y monitoreo para el plan de desarrollo, las políticas públicas, los planes sectoriales, la medición del aporte a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los proyectos estratégicos de infraestructura, le asegurará éxito inminente en la gestión al finalizar el cuatrienio.

Aplicar estos ítems en la elaboración del plan de desarrollo le evitará modificaciones y sanciones y le facilitará la presentación de informes a los entes de control y las entidades del orden nacional y departamental.

Asegurar el éxito, dejar huella, dejar un legado, es un compromiso con la gente. En la medida en que usted dé solución a las necesidades y problemáticas de su municipio o ciudad determinará qué tan bueno o malo fue como alcalde.

Diana Herrera Jiménez
Consultora en gestión pública territorial

Alcaldes y gobernadores: ¡es la información!

Apreciado alcalde y/o gobernador, felicitaciones por su elección y muchos éxitos en su gestión. Para comenzar, les quiero contar que hacia el 15 de enero de 2020 ya tendrán algún derecho de petición que responder. En las 15 grandes ciudades, por ejemplo, la Red de Ciudades Cómo Vamos les indagará en esa fecha por datos del final del año anterior.

Hacia marzo, casi con seguridad, tendrán requerimientos de la Procuraduría General de la Nación, recordándoles las fechas límites de los reportes fiscales, del cumplimiento de normas sobre niñez, sobre las tablas de retención documental, sobre los consejos de política social y otros más. También Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda les harán los requerimientos respectivos.

Hacia junio ya tendrán los primeros problemas legales, pues hay una gran variedad de normas que los obligan a reportar un sinnúmero de datos a entidades del orden nacional y lo más probable es que en los primeros seis meses se le haya pasado alguno. De allí a las primeras alertas, investigaciones y escándalos de su gestión solo existe un paso.

Por ello, con el fin de que su mandato se pueda concentrar en los propósitos de mejora de su municipio, mi primer y único consejo es: organicen bien la información. Dediquen una parte importante de sus primeros días a verificar que este frente de acción no les genera problemas.

Una gran tentación de las nuevas administraciones es cambiar el grueso del personal, lo cual está bien para los directivos, pero también pasa por las personas vinculadas por prestación de servicios. Les sugiero pensar bien el caso de quienes están encargados de reportar la información. Usualmente no son funcionarios de nómina, y hacia marzo se les acaba el contrato. El proceso de aprendizaje es lento y puede ser muy costoso para usted como alcalde. Así que asegure un buen empalme en este tema, antes de proceder a prescindir de estos contratistas.

Con el tiempo su equipo irá mejorando y conociendo mejor los detalles de los flujos de información, pero se ahorrará muchos dolores de cabeza, llamados de atención, investigaciones y sanciones, si cumple a tiempo con ellos.

Hasta el momento no le he hablado de los datos ni de su volumen, calidad ni del uso que les pueda dar. Solo le he señalado la necesidad de reportar y de enviar los informes.

Luego viene el tema de distinguir la calidad de los datos. Muchos de ellos no le dicen nada y contribuyen muy poco a su gestión. En el mundo en el que vivimos, el grueso de la información disponible es ruido y hay muy pocas señales para navegar en los mares de información. Mi segunda sugerencia es aprender a distinguir entre los indicadores de gestión y los de resultados. Los importantes son los segundos, pero los que usted usualmente mira son los primeros. Usted se engolosinará contando cuántos pupitres compró y cuántas aulas reconstruyó, pero lo realmente importante es cuántos niños lograron ser educados y, en ese caso, los resultados de las Pruebas Saber son una aproximación a esa realidad.

En salud pasa algo similar. Usted querrá contar sobre las vacunas que se aplicaron, los médicos y enfermeras disponibles, pero a los ciudadanos les interesan las tasas de morbilidad y mortalidad. De nuevo, concéntrese en no reportar insumos y ejercicios de gestión, sino en identificar los resultados con los cuales quiere comprometerse.

En ello sea cuidadoso, hay unas variables que están bajo su gobernabilidad, pero otras, claramente, no. El desempleo es un tema frente al cual los alcaldes no pueden hacer casi nada. En cambio, en espacio público, en salud y en educación su capacidad de afectar las variables relevantes es mucho mayor.

Identifique diez indicadores de resultado por los cuales quiere ser recordado y trate de gestionar los temas que los pueden impactar. Invierta algo de su tiempo para entender cómo se construyen y trate de explicarlos a su grupo de trabajo, a los concejales, a los medios y a los ciudadanos. Trate de generar un diálogo público sobre esos, y no muchos más, con lo cual usted podrá llevar parte de la agenda pública hacia esos temas.

Finalmente, no trate de manipularlos, de cambiarlos o de ajustarlos para que le sean más favorables. El grueso de las estadísticas tiene una característica: tienden a ser consistentes, y las trampas, tarde o temprano, se descubren. Además, al hacerlo no solo habrá engañado a otros sino también a usted mismo.

Por duro que sea un dato, no lo cambie, no intente ocultarlo y no pelee con las estadísticas: ¡¡jal final ellas siempre ganan!!!

La información que le piden las entidades nacionales está estandarizada y será fácil ver cuando está siendo manipulada. Lo mejor es aceptarla e intentar corregir, no las cifras, sino las causas, las razones por la cuales se están produciendo. Ellas son el mejor instrumento para llevar adelante una buena gestión.

Reitero el consejo central de esta nota: invierta un tiempo en entender los datos de su municipio y de su gestión. Organice de forma adecuada su producción y reporte y cree un grupo con sus personas de confianza para el análisis de la situación, basados en lo que digan los datos. Si lo hace, es probable que pueda afrontar con una mejor brújula las aguas turbulentas de la gestión pública. Si no lo hace, lo más seguro es que se enfrente a problemas que se extenderán en su vida personal más allá de su mandato de cuatro años.

César Caballero
Gerente de Cifras y
Conceptos

Gobernando en tiempo real en el Valle del Cauca. Implementación del Sistema de Información Social (SIS)

Construir ciudadanía para fortalecer la democracia, la participación y el seguimiento en los asuntos públicos, así como lograr que la gente se concientice y se apropie de sus derechos y responsabilidades, debe ser uno de los principales propósitos de los gobernantes. Para ello, es necesario disponer de proyectos y herramientas técnicas que permitan fortalecer los mecanismos de acceso a la información y participación activa de los ciudadanos.

En la Gobernación del Valle del Cauca nos pusimos en esa tarea y fortalecimos el Sistema de Información Social, una herramienta tecnológica única en Colombia que permite tomar decisiones de política pública con información confiable en tiempo real sobre las diferentes situaciones sociales existentes en el territorio, así como generar un canal de comunicación entre la administración departamental y la sociedad civil, permitiéndoles realizar seguimiento a la inversión de los recursos públicos, verificación de los programas y proyectos ofertados por la institucionalidad, la consolidación de las instancias institucionales, el seguimiento al plan de desarrollo departamental y la oportunidad de acceder a las diferentes convocatorias tanto de empoderamiento económico como de gestión del conocimiento, a través de los módulos de capacitaciones.

Además de ser una plataforma digital robusta, multimodal y especializada que dispone de más de un millón de datos sobre todo el sector social, el SIS permite una articulación entre los entes territoriales departamentales y municipales para la evaluación y el monitoreo de las intervenciones públicas, así como el mejoramiento de la cogestión ciudadana de lo público. Por lo anterior, el Sistema de Información Social fue reconocido por el Ministerio del Interior como la mejor práctica a nivel nacional en los premios Colombia Participa 2018.

Innovación

Con el SIS, la principal innovación se dio en el método, ya que se empezó por recoger información del impacto social que generaban las acciones, para estructurar y poner en funcionamiento un modelo gerencial, que tiene soporte

en una base tecnológica robusta y de fácil acceso. De esta manera, se promovió una nueva forma de interactuar con terceros, que en este caso son las alcaldías municipales, las cuales, además de poder interactuar con la Gobernación, tienen la posibilidad de acceder a los datos abiertos que otras entidades de su misma categoría han subido a la plataforma. Así, la información de estos entes territoriales puede servir para realizar comparaciones de los impactos y las inversiones que se han realizado por otros, con el fin de mejorar los propios resultados.

Otra innovación importante fue la manera de rendir cuentas a los niños y las niñas, no solo mediante una audiencia especialmente diseñada y planeada para ellos, sino con un componente tecnológico avanzado a través de aplicaciones móviles y la página web, que permiten hacer seguimiento y tener interacción.

Otra innovación importante que logramos es que a partir del Sistema de Información Social pudimos dar origen a una plataforma más compleja: el Sistema de Gestión Social Integral, que más allá de arrojar indicadores establecidos por personas beneficiarias y resultados de programas de manera cuantitativa o cualitativa, permite dimensionar el impacto social real de dichas labores.

Gobernanza

La información oportuna, clara, confiable y de fácil acceso constituye una herramienta robusta y esencial para la toma de decisiones, lo cual genera confianza en las instituciones, eleva la eficacia y la rendición de cuentas del gobierno y permite identificar fortalezas y debilidades para enfrentar desafíos.

No obstante, a menudo hay dificultad para desarrollar los enfoques diferencial y de derechos en la gestión pública; hay desorden en datos e indicadores o estos no son de buena calidad; no hay redes institucionales de información o estas no se encuentran democratizadas, por lo cual no es posible hacer seguimiento de gestión; la interacción entre ciudadano y servidor público es pobre y hay debilidad en los procesos de rendición de cuentas.

Con el Sistema de Información Social logramos resolver muchos de esos problemas, al desarrollar un modelo de gobernanza que introduce nuevas tecnologías e innovación en sus procesos para la eficiente gestión pública del departamento y de los municipios, articulando tres pilares fundamentales: el primero de ellos son los agentes participantes, es decir, las entidades públicas, privadas, mixtas, organizaciones de la sociedad civil, la academia e instituciones de cooperación internacional. El segundo son las instancias o escenarios donde coinciden los agentes, que pueden ser de orientación, desarrollo técnico, opera-

ción y participación ciudadana. Y el tercero son las herramientas de gestión pública, como las políticas públicas, planes, programas y subprogramas o proyectos que concretan la acción de los agentes en las instancias o escenarios en que coinciden para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado.

De igual manera, con el SIS pusimos a disposición la mayor cantidad posible de datos abiertos, actualizados y de calidad para la interacción con los entes de consulta. Para ello, ofrecemos un sistema conformado por cinco módulos de gestión pública y una plataforma interactiva de infancia. Los módulos son de indicadores, de encuestas multipropósito, de biblioteca virtual y de formación virtual. Estos componentes han sido incluidos a través de la evolución del *software* a una plataforma 100 % web que permite acceder a ella desde cualquier lugar.

Gracias a este sistema, hemos podido realizar el seguimiento a las metas del plan de desarrollo departamental para determinar el impacto social de las inversiones y gestiones realizadas, así como planear la ejecución de las metas que aún están por alcanzarse y que se encuentran incluidas en él.

Dada la importancia del SIS, podemos replicar a futuro su implementación en algunos municipios priorizados del departamento que deseen contar con el aplicativo, de manera que puedan utilizar todos los avances logrados, las experiencias aprendidas y, sobre todo, la optimización de recursos que se ha alcanzado con la implementación del sistema en el ámbito departamental.

Logros

Entre los beneficios más importantes que ha brindado la puesta en marcha del SIS están los de fortalecer apropiaciones de lo social, de la ciencia, la tecnología y la innovación, la democratización del conocimiento y el mejoramiento continuo de la gestión pública.

En este sentido, en el Valle del Cauca el sistema nos ha ofrecido datos para analizar el impacto y las necesidades más importantes de más de 4,7 millones de vallecaucanos, que se benefician de las gestiones adelantadas por la Gobernación del Valle del Cauca. Adicionalmente, hemos podido caracterizar la población y contar con datos reales para construir diagnósticos, así como analizar problemáticas que a hoy nos han significado recursos de orden nacional para revertir diversas situaciones, entre ellas, la mejora de los indicadores de primera infancia, infancia y adolescencia.

Con ayuda de los módulos del Sistema de Información Social hemos capacitado a más de 1.200 personas y se han hecho más de 150.000 visitas a la página <http://sigesi.valledelcauca.gov.co> en las que se han utilizado los diferentes módulos con los que cuenta la plataforma tecnológica. Más de 5.000 niños y niñas han aprovechado el módulo de rendición de cuentas exclusivo para ellos, con lo que hemos logrado impactar positivamente ese segmento de población.

Así mismo, hemos logrado disminuir los costos de las capacitaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, puesto que estas se realizan a través de la plataforma en línea, aumentamos el número de beneficiarios de las capacitaciones, ahorrando recursos y disminuimos los desplazamientos a los municipios a jornadas a las que únicamente se asistía para obtener datos.

El sistema nos ha permitido hacer la articulación de las secretarías y la toma de decisiones gerenciales teniendo datos confiables y en tiempo real. Hemos podido identificar la dimensión de diversos fenómenos sociales que de otra manera no se hubiera podido identificar, y obtuvimos información cualitativa y cuantitativa compartida interinstitucionalmente, que les aporta en términos técnicos a los entes territoriales municipales y departamentales y a las diversas instancias.

Finalmente, es importante resaltar que el Sistema de Información Social es el resultado del trabajo que se realizó desde la implementación de nuestra política pública de juventud, que fue la primera para dicho sector en todo el país y ha servido de modelo a otros departamentos y municipios. Además, ha sido reconocida internacionalmente por organismos como la Organización Iberoamericana de la Juventud, que destacó el trabajo articulado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Española, que siempre ha sido parte del proceso.

En síntesis, el Sistema de Información Social se ha convertido en la principal herramienta de gestión social en la administración y de soporte para municipios, entidades privadas, académicas y los ciudadanos, porque ha ayudado a mapear, contrastar y visibilizar la realidad desde sus impactos sociales, con lo cual es posible obtener insumos para desarrollar proyectos y cumplir metas y objetivos.

Dilian Francisca Toro Torres
Gobernadora del Valle del
Cauca 2016-2019

La importancia del seguimiento a los planes de desarrollo

Una mirada reflexiva al interior de la estructuración del seguimiento al plan de desarrollo del municipio de Palmira, Valle del Cauca

La construcción del plan de desarrollo del municipio de Palmira: Palmira, con inversión social construimos paz, se estructuró a partir de la propuesta plasmada en el programa de gobierno y la información que como producto del proceso de empalme recibimos de la administración que nos precedía; esto arrojó un sinnúmero de conclusiones y preguntas. Una de ellas fue ¿cómo hacer un seguimiento estricto y exhaustivo al cumplimiento del plan de desarrollo que empezábamos a formular, para lograr los objetivos propuestos?, y máxime si tomamos en cuenta que las metas que proponíamos en nuestra carta de navegación duplicaban en número a las ejecutadas por la administración anterior.

A pesar de la existencia del componente de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo, establecido en la Ley 152 de 1994, entendimos que, para lograr el cumplimiento de lo propuesto para el progreso de nuestra ciudad, debíamos ir más allá de lo reglado y normado, imprimiendo un factor de calidad diferenciador para obtener resultados de gestión que no se limitaran al reporte de unos fríos números o unas estadísticas. Este seguimiento nos debía servir para ir más allá, tomar decisiones de forma más productiva y resolver situaciones y particularidades a las que como gobernantes nos encontramos siempre avocados, todo con el único fin de garantizar la satisfacción de las necesidades de nuestro territorio y sus habitantes.

Ha sido un proceso que ha requerido de adaptaciones a las particularidades propias del municipio y de su administración, lo que nos ha permitido optimizar día a día las herramientas y descubrir oportunidades de mejora.

Primer paso

Partimos de darle mayor relevancia al Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, ya creado mediante decreto municipal, que asignaba responsabilidades al equipo de la Secretaría de Planeación y a los enlaces al interior de cada una de las dependencias y establecía la creación de un procedimiento en el marco del sistema de gestión de nuestra entidad. Elevamos entonces esta directriz institucional al nivel de acuerdo municipal, detallando los roles, funciones, designaciones y rutinas.

El nuevo sistema se robustecía al contar con un Comité Técnico de Seguimiento para analizar, validar, generar y proponer estrategias a partir de los informes emitidos; tres líderes de seguimiento al interior de la Secretaría de Planeación, que son los que convocan, lideran y coordinan el proceso de captura, validación y análisis de la información; más de cuarenta gerentes de programa para coordinar operativamente la ejecución y supervisión de las metas; enlaces del equipo de seguimiento que al interior de las dependencias aplican los lineamientos metodológicos, consolidan y presentan la información de las metas; y, finalmente, los contratistas que asumen la responsabilidad de reportar indicadores de avance de la ejecución de sus contratos.

Segundo paso

Ver el plan de desarrollo municipal como el centro de la gestión pública, que requiere de la necesaria articulación de todas las dependencias, procesos, procedimientos e, incluso, es objeto de mejora según los requisitos de la Norma ISO 9001:2015 que aplica la alcaldía a través de su sistema de gestión. Por eso, una vez aprobado el plan mediante el acuerdo 006 de 2016, iniciamos el proceso de formulación de los proyectos de inversión que darían la base a la ejecución del mismo, pero mejorando la articulación con la programación presupuestal y las metas de producto.

Y es que, aunque contábamos con una herramienta tecnológica que permitía realizar el seguimiento trimestral con relación al avance físico y presupuestal de las metas producto y se tenía, además del reporte, un proceso de validación por parte de la dependencia responsable de cada meta, el seguimiento a los proyectos de inversión como unidad operacional del proceso de planeación se realizaba muy aparte y no existía una relación directa de proyectos con metas producto. Por eso, y con el ánimo de hacer más dinámico el procedimiento, nos propusimos tener una articulada formulación de proyectos de inversión a las metas de producto, pero también iniciamos un desarrollo de *software* que

permitiera engranar el seguimiento de los proyectos con el seguimiento al plan de desarrollo municipal, bajo la misma línea de avance físico y financiero.

Tercer paso

Crear la rutina de reporte fue nuestro siguiente paso; para ello, dinamizamos el sistema con un reporte trimestral, realizado los diez primeros días posteriores a la finalización de cada trimestre, permitiendo que cada rol se desarrolle conforme a sus funciones y que se logre emitir tableros de control sectoriales y transversales sobre los avances.

Tabla 1. Tablero de control

DIMENSIÓN DEL DESARROLLO	Total Metas de producto (2016-2019)	Metas de Producto Programados				Avance Físico Metas de Producto (%)			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
SOCIAL	1 Educación	48	34	39	45	45	● 99	● 95	● 97
	2 Salud	27	19	27	27	24	● 99	● 99	● 97
	3 IMDER	28	19	23	28	26	● 100	● 100	● 96
	4 Cultura	22	13	20	21	22	● 95	● 93	● 93
	5 Integración, Soc.	23	15	18	19	22	● 100	● 100	● 95
ECONOMICA	6 Agropecuaria y Dllo.Rural	16	6	12	14	14	● 100	● 100	● 90
	7 Tránsito y Transporte	20	6	16	15	14	● 100	● 82	● 99
	8 Infraestruct. Renov.Urb y Viv.	38	15	19	36	35	● 100	● 92	● 81
	9 Emprendimiento y Dllo.Emp.	20	2	15	17	17	***	● 82	● 74
AMBIENTAL	10 Gest. Medio.Amb.	15	-	12	15	14	● 100	● 97	● 96
	11 Gest.Riesgo.Desastres	10	-	4	9	7	● 100	● 88	● 76
INSTITUCIONAL	12 Comunicaciones	1	1	1	1	1	● 100	● 100	● 100
	13 Control interno	2	1	1	1	2	● 100	● 100	● 100
	14 Participación.Comun.	2	2	2	2	2	● 100	● 100	● 100
	15 Hacienda	7	5	7	6	5	● 100	● 96	● 99
	16 Desarrollo Institucional	14	4	11	13	12	● 100	● 92	● 85
	17 Planeación	16	5	9	14	16	● 100	● 74	● 72
	18 Seguridad y Conv.	19	17	17	19	18	● 100	● 94	● 93
	19 General	6	4	6	6	6	● 100	● 100	● 100
	20 Gobierno	23	17	20	22	23	● 100	● 80	● 73
	21 Tecnología, Innov. Ciencia -	5	3	4	5	5	● 100	● 96	● 85
	22 Control Interno Discip.	3	1	1	2	2	***	● 100	● 100
	23 Jurídica	3	-	-	2	2	***	● 98	● 94
		368	186	284	339	334	● 99	● 94	● 90

***Dependencias creadas a partir de 2017

Fuente: Secretaría de Planeación de Palmira. Corte a junio de 2019.

Hoy el seguimiento al plan de desarrollo municipal se realiza desde las actividades del proyecto, las cuales se ejecutan bajo las directrices de la contratación pública, y cuenta con la trazabilidad financiera, la distribución de fondos, la generación de alertas en relación a una baja ejecución, metas sin avance,

afectación de la viabilidad financiera e incluso metas de producto que no cuentan con proyecto de inversión.

Nuestro seguimiento ha permitido emitir informes más precisos, con indicadores que identifican de manera oportuna los retrasos, avances y retos frente a la implementación del plan de desarrollo, incrementando el compromiso con el reporte de avances y favoreciendo la articulación de los instrumentos de planeación, de las dependencias, de los indicadores, de los informes y, en consecuencia, mejorando la cultura organizacional en cuanto al seguimiento, evaluación y toma de decisiones basada en datos.

El resultado es visible no solo a nivel de gestión institucional, sino en los productos que entregamos a nuestra ciudad, permitiéndonos generar valor agregado a cada una de nuestras actividades y rendir cuentas a la ciudadanía de manera clara y con calidad, porque nuestro sistema de seguimiento permitió ajustar a tiempo y tener un cumplimiento del plan de desarrollo municipal muy cercano al 100 % de lo propuesto.

Mejora constante

Toda esta articulación y engranaje sinérgico logrado a la fecha ha contado con toda una serie de capacitaciones y diversas actividades de apropiación de herramientas dirigidas a los funcionarios y diferentes enlaces, que nos han permitido corregir y generar una retroalimentación ante cada situación.

La exhaustividad y el grado de detalle al que hemos llegado en el proceso de seguimiento sistemático a nuestro plan de desarrollo municipal han permitido que nos encontremos con situaciones propias de la consolidación y maduración de un procedimiento. En este último tiempo nos hemos focalizado y trabajamos en la estructuración de una metodología para la medición del impacto de los proyectos de inversión pública, que ha permitido ir más allá del simple análisis de eficacia y eficiencia, como lo establece la Norma ISO 9001:2015, y que nos condujo además a valorar la efectividad de los proyectos de inversión en cada uno de los sectores estratégicos del plan de desarrollo municipal.

Jairo Ortega Samboni
Alcalde de Palmira (Valle del Cauca) 2016-2019

Buenas prácticas en contratación pública. ¿Cómo evitar dolores de cabeza?

La Ley 80 cuenta ya con una experiencia de más de 25 años consolidando el Sistema de Contratación Pública, apostándole a ser un motor de la economía regional, en el que el Estado colombiano gasta anualmente más de 115 billones de pesos al año. El Sistema no es perfecto, y depende en gran medida del compromiso de los alcaldes, gobernadores y sus funcionarios para entender que su intención de hacer las cosas bien es vital para el progreso del país y aporta en la lucha contra la corrupción.

El presente escrito pretende dar algunas luces para aquellos que sí quieren hacer las cosas bien, que quieren exaltar la función pública, que no desean sacar provecho de los recursos públicos. Apunta a ser una cortísima guía que facilita conocer los aspectos relevantes de la contratación estatal tendientes a definir unas buenas prácticas que permitan a los funcionarios salir bien librados de sus responsabilidades públicas.

Principios como los de planeación, transparencia, libre competencia y el uso de herramientas eficientes, son la base para lograr una buena contratación en el municipio o el departamento, mejoran la imagen de la gestión y protegen los recursos públicos.

El sistema de compra pública no es mecanismo para pagar favores, no está creado para saldar las deudas ni el apetito de los políticos. Es el instrumento mediante el cual el Estado cumple con las expectativas de la comunidad y lleva infraestructura, presencia, atención, con la finalidad de mejorar y transformar la vida de los ciudadanos.

Esta transformación no solo corresponde al gobierno nacional, compromete tanto a las regiones como a todos los actores de la sociedad. El ciudadano tiene el derecho y el deber de vigilar y proteger lo público, siendo más activo en su tarea, cuestionando, alertando y denunciado el papel de los funcionarios. Contar con buenas prácticas de contratación en las entidades públicas ayuda a la búsqueda de la transparencia, que resulta en mejores contratistas y oportunidades para las regiones.

Planear, planear y planear

Esto no significa que se pasen los cuatro años de gobierno planeando y no ejecutando. Quiere decir que la gestión contractual debe ser pensada, organizada y resultado del cumplimiento de metas y objetivos del plan de desarrollo correspondiente, ya sea departamental o municipal. El alcalde o gobernador debe identificar las oportunidades en beneficio de la comunidad, que posteriormente se deben concretar con la ejecución de contratos.

Pero antes, la preparación de contratos resulta fundamental. La contratación pública es una tarea cuidadosa que empieza con la definición de la necesidad que se quiere satisfacer con un proyecto. Por ejemplo, construir una vía rural conlleva oportunidades de negocio para la región, permite la salida y entrada de alimentos, garantiza que los niños vayan seguros a la escuela, reduce el índice de accidentes, entre muchos otros.

Para la ejecución de los proyectos deberá realizarse un estudio de viabilidad en el que se detallen el costo-beneficio y el costo-eficiencia, para conocer cómo se ejecutaría, en qué modalidad de selección (abreviada, mínima cuantía o licitación) y qué presupuesto se destina al proyecto.

Cada uno de los proyectos que resultarán posteriormente en contratos deberá estar acorde con el plan de desarrollo, y cada año, conforme con el presupuesto, deberá contarse con el plan anual de adquisiciones.

Este plan es la principal herramienta de planeación de las entidades públicas en materia de contratación, el cual incluirá todos los contratos que la entidad piensa ejecutar. Hacerle muchos cambios al plan o no ejecutarlo a cabalidad demostrará que el alcalde o gobernador no cumplió con lo prometido en el plan de desarrollo, en contravía del principio de planeación, y podría ser objeto de investigación por parte de la Procuraduría o la Contraloría; incumplir las promesas del programa de gobierno puede resultar en la revocatoria del mandato.

Adicionalmente, es indispensable que el plan anual de adquisiciones sea publicado por las entidades en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) antes del 31 de enero de cada año, para que los proponentes y ciudadanos interesados en los procesos de contratación conozcan en qué invertirán los recursos las entidades públicas.

Una vez se defina el plan anual de adquisiciones y sea publicado en el SECOP y en la página de la entidad contratante, la planeación deberá enfocarse en cada proceso de contratación de forma independiente. Aquí, la entidad deberá realizar los estudios previos y el análisis del sector económico del bien o servicio que se quiere contratar, para conocer el costo, materiales, riesgos, condiciones, duración, requisitos habilitantes, factores de evaluación, entre otros, que servirán de base para la elaboración de los pliegos de condiciones del proceso y saber qué modalidad de contratación deberá utilizarse. Hacer un completo análisis del sector económico resultará en un contrato que cumpla con las expectativas de la entidad y refleje las expectativas de la comunidad.

Los requisitos habilitantes son las condiciones mínimas que deberán cumplir los participantes en el proceso. Condiciones como la experiencia, la capacidad financiera, la capacidad organizacional, son revisadas en este tipo de requisitos. Deben ser proporcionales para no afectar la participación abierta en el proceso y no favorecer a nadie en particular. Crear requisitos injustificados, ilegales y desproporcionados podrá conllevar a responsabilidades de los funcionarios involucrados en el proceso.

Lo mismo ocurrirá con los criterios de evaluación: deberán guardar proporción con el objeto a ejecutarse. Los criterios de evaluación permitirán conocer a qué proveedor deberá adjudicársele el proceso. Los criterios, además, deberán ser objetivos, esto significa que la adjudicación no dependerá del deseo de los funcionarios sino de situaciones que permitan otorgar puntos a aquel proponente que presente la mejor propuesta.

Así, la selección del futuro contratista será el resultado de un procedimiento cuidadoso, que permita el derecho a la participación, garantizando el debido proceso, el derecho a la defensa y a la igualdad. Todos los actos y documentos relacionados con la contratación pública deberán ser elevados al SECOP, para cumplir con la transparencia del proceso.

Generar confianza haciendo buen uso de los recursos de la contratación

El primer paso para tener buenas prácticas en la contratación pública es querer hacerlo. Las buenas prácticas son un asunto de convicción y de intención de querer hacer las cosas mejor, que resulten en una buena gestión de los funcionarios.

Lo siguiente será implementar los mecanismos y controles necesarios para cumplir el objetivo trazado, evitando conductas que permitan actos de corrupción, manipulación de la información o que favorezcan a algún proponente, entre otros.

Todos los documentos que define la entidad para la elaboración del pliego en el proceso de contratación deben evitar ser manipulados o alterados para beneficiar a alguien en particular. No debe existir un tratamiento preferencial hacia alguno de los proponentes y no debe beneficiarse a alguien en especial, para no romper así la igualdad de trato dentro del proceso, por ejemplo, direccionando la evaluación hacia condiciones que solo un proponente interesado podría llegar a cumplir.

También deben evitarse las modificaciones a los pliegos que cambien ampliamente la intención de contratación inicial o en una fecha muy cercana a la entrega de las propuestas, para no violar el principio de planeación, pues se podrá pensar que 'alguien' conocía previamente la información, en perjuicio de los proponentes que no cuenten con la documentación o el tiempo suficientes para la elaboración de la propuesta.

De igual forma, las entidades deben procurar no solicitar documentación de imposible cumplimiento para la mayoría de los proponentes, pues esto perjudicaría la participación y seguramente los costos del proceso. A menor número de participantes menor competencia, lo que afecta la calidad y el precio de los bienes ofrecidos.

Pautas para lograr el objetivo de una buena contratación

Para finalizar, es importante mencionar algunos lineamientos que ayudan a las administraciones a mejorar sus prácticas contractuales. En primera medida, las autoridades deben cumplir a cabalidad con la Ley y los procedimientos definidos en el decreto 1082 de 2015, para evitar así la subjetividad en las decisiones que deben tomarse en la selección de contratistas, garantizando la igualdad de participación sin discriminar o favorecer a alguien en particular.

Las entidades deben garantizar la eficiencia del gasto público y buscar los mejores bienes y servicios dentro del mercado, para lo cual es conveniente apoyarse en las plataformas tecnológicas (SECOP, Tienda Virtual del Estado Colombiano, compra en grandes superficies) donde encontrarán mayores oportunidades para cumplir con las necesidades de las entidades. El uso tecnológico será obligatorio en algún momento, por eso la importancia de conocer estas ventajas que simplifican los procedimientos, permiten un mayor acceso a la información, generan una mayor oportunidad de participación promoviendo la libre competencia y amplían la posibilidad de asegurar que quien gane el proceso de contratación tenga mejores capacidades para lograr ejecutar el contrato.

Lo anterior siempre debe estar enmarcado en el principio más importante de la Administración Pública: el de transparencia. La actividad de las autoridades debe realizarse con criterios morales y éticos que garanticen la imparcialidad y generen confianza en los ciudadanos y los futuros contratistas. Todas las actuaciones deben ser públicas de cara a la gente, para que pueda realizarse un real control que promueva la cercanía entre el Estado y el ciudadano.

No debe dejarse de lado que las entidades pueden utilizar la contratación como un mecanismo eficiente para lograr otros objetivos, incluyendo en los procesos indicadores ambientales y sociales. Pueden incluirse factores de evaluación que promuevan bienes que sean benéficos con el ambiente o criterios que promuevan beneficios para la comunidad, las minorías o políticas de género. Promover la inclusión social ayuda al Estado al cumplimiento de metas diferentes y ayuda a las empresas a mejorar los índices de responsabilidad social.

Por último, es importante recordar e insistir en una buena planificación para el desarrollo de la contratación pública, en la que las entidades deben priorizar las necesidades y buscar la eficiencia del gasto para que se logre un mayor impacto en el cumplimiento de las metas y los objetivos de las autoridades.

Juan Duque Botero

Exdirector de la Agencia Nacional de Contratación
Pública-Colombia Compra Eficiente

Compras públicas para el progreso

La historia de transformación y consolidación del sistema de compras públicas del municipio de Santiago de Cali

En 2016, la alcaldía de Santiago de Cali experimentó una reforma administrativa que tuvo como propósito mejorar la eficiencia de la entidad y promover mayor cercanía con la ciudadanía en general. Como fruto de este ejercicio, nació en 2017 el Departamento Administrativo de Contratación Pública (DACP) como organismo responsable de acompañar y asesorar a toda la administración central municipal sobre los procesos, procedimientos, lineamientos y buenas prácticas de contratación pública, así como de orientar la gestión de la administración hacia el logro de unos objetivos de eficiencia, eficacia y transparencia.

De esta forma, el DACP, en concordancia con la visión de la administración de promover el bienestar de la población como principal motor de desarrollo, con los lineamientos del ente rector en contratación pública y las recomendaciones establecidas por organismos internacionales como la OCDE y el BID, determina los pilares de la eficiencia, transparencia e inclusión social en la contratación pública como los ejes principales que enmarcan las iniciativas del DACP y que, integrados con la normativa colombiana en la materia, constituyen la visión de la política de contratación hacia la cual debe encaminarse la administración central municipal.

La visión de la contratación planteada desde el DACP fue clave en la creación y consolidación del sistema local de compras públicas, puesto que reemplazó la idea tradicional por una más estratégica e integral en la que el contrato es la principal herramienta de progreso económico y social.

Usualmente se piensa que la contratación pública es una herramienta anticorrupción que está sobrerregulada y exenta de posibilidades de innovación, cuando la realidad indica todo lo contrario. Cuando se comprende que un

contrato es la única forma como los recursos de una entidad pública pueden materializarse en salud o educación, por mencionar algunos ejemplos, se hace evidente su carácter y su valor estratégico. Así pues, consolidar un sistema de compras públicas que vele por la ejecución de buenos contratos es fundamental para el éxito de la gestión de todo alcalde.

Para materializar esta visión, se desarrollaron tres líneas de acción que se abordarán a continuación.

Gestión del plan anual de adquisiciones

La eficiencia en la contratación pública puede ser entendida como la optimización de los recursos para la satisfacción de las necesidades y la generación del mayor valor posible para la ciudadanía. El DACP ha recopilado información sobre las oportunidades de mejora en el proceso de compra pública a través de los informes de auditoría, el análisis de los procesos judiciales en contra del municipio y las revisiones de procesos de contratación de los 28 organismos de la alcaldía. A partir de dicha información, se identificó que para aumentar la eficiencia en los procesos de contratación es necesario recordar que su finalidad es el bienestar del ciudadano y fortalecer los esfuerzos destinados a las etapas de planeación y ejecución.

Por consiguiente, la alcaldía de Santiago de Cali, desde el DACP, transformó el plan anual de adquisiciones —PAA—, o listado de compras de la entidad, en una herramienta de gestión, brindando acompañamiento a los equipos de contratación durante su elaboración, recomendando buenas prácticas y previniendo posibles fallas en el proceso. Lo anterior ha permitido fortalecer el proceso de planeación contractual de todos los organismos para invertir bien los recursos y a la vez contar con un instrumento de transparencia para divulgar a los potenciales proveedores del municipio la información veraz de las necesidades de compra.

Para soportar este ejercicio de acompañamiento y seguimiento al PAA, se implementó una plataforma electrónica que permite la revisión en tiempo real de las inclusiones y modificaciones que hacen los organismos sobre sus compras. En 2018, dicha plataforma registró 5.239 asesorías a los organismos en línea y 3.220 solicitudes de modificación tramitadas al PAA. Así mismo, la entidad pone a disposición del público la información del plan anual de adquisiciones a través de un aplicativo web gratuito llamado Buscador de Oportunidades, que presenta amigablemente la información que toda empresa requiere para identificar oportunidades de negocio con la alcaldía y participar de los procesos de selección.

Inclusión social

La inclusión social puede ser definida como el reconocimiento de las diferencias y el acceso de toda la sociedad a los beneficios institucionales en las dimensiones económica, social, cultural y política. Por otro lado, la contratación pública es el medio para materializar la política pública del gobierno y un instrumento para generar oportunidades de desarrollo económico y social para la población mediante la inversión de los recursos públicos.

En este sentido, en la alcaldía de Santiago de Cali se buscó aprovechar el poder de la compra pública para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y, de manera simultánea, generar oportunidades de inclusión social a través de los procesos de contratación. Esta inclusión social desde la compra pública puede tener como enfoque diferentes grupos poblacionales o de interés, como son las mujeres, los jóvenes, las personas desplazadas o desmovilizadas, las personas en situación de discapacidad, los emprendedores y las mipymes.

En la práctica, se desarrollaron acciones innovadoras encaminadas a emplear este poder de la compra pública mediante proyectos piloto para la inclusión de madres cabeza de hogar. Estos proyectos implementados en los sectores de la vigilancia y la construcción fueron ejercicios de inclusión económica y social puesto que incentivaron a los empresarios a vincular laboralmente a un grupo poblacional que sufre discriminación. Gracias a los aprendizajes obtenidos de ambos pilotos, se generó un lineamiento de contratación a nivel municipal, con el propósito de extender esta práctica a todos los organismos de la alcaldía y promover la vinculación laboral de más mujeres. Como resultado, en 2019 se logró implementar este lineamiento en aproximadamente 20 contratos.

Profesionalización del comprador público

En la alcaldía de Santiago de Cali se busca que los compradores públicos sean conscientes de la importancia de su labor en el cumplimiento de las metas de la entidad y del impacto que esta tiene en el progreso de la ciudad. El comprador público, al comprender la relevancia de su trabajo, sabe que debe ir más allá del requisito mínimo de cumplir con el procedimiento y la norma, para entender la necesidad que requiere satisfacer, buscar alternativas de solución, crear espacios para innovar, utilizar su sentido común y generar el mayor valor por los recursos públicos.

En este sentido, el DACP desarrolló herramientas de orientación que permitieron al comprador público reconocer esos espacios en el proceso de

contratación, en los cuales puede y debe crear valor. Estas herramientas, que son el proceso de contratación incluido en el Sistema de Gestión de Calidad y el Manual de Contratación para el Comprador Público Consciente que lo complementa, no buscan replicar lo dispuesto por la reglamentación sino hacer evidente la importancia y el propósito social que tiene la labor de la contratación pública, así como orientar al comprador en los espacios en los que puede usar su criterio para lograr un mayor aprovechamiento de los recursos públicos con transparencia.

Por otro lado, es importante que, además de entender la importancia de su trabajo, el comprador público pueda adoptar la nueva visión de la contratación, conocer el funcionamiento de la entidad y contar con los conocimientos técnicos necesarios para realizar correctamente su labor.

Por tal razón, se realizaron talleres y sesiones de socialización presenciales con los equipos de contratación del municipio, en temas diversos como: procedimientos y funcionamiento de la entidad, análisis del sector, cálculo de indicadores financieros, manejo de herramientas electrónicas de contratación y supervisión. También se implementó el primer curso virtual de inducción a las compras públicas para que los nuevos miembros de los equipos de contratación contaran con un recurso de rápida consulta para ejecutar sus funciones de la mejor manera.

Maurice Armitage Cadavid

Alcalde de Santiago de Cali (Valle
del Cauca) 2016-2019

Gobierno abierto para la gobernanza de los territorios

Por más de 20 años, Transparencia por Colombia ha trabajado de cerca con la institucionalidad pública colombiana con el objetivo de fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción en la gestión de los asuntos públicos. Uno de sus principales ámbitos de enfoque han sido las entidades del nivel descentralizado, a partir del reconocimiento de su profunda importancia para nuestros sistemas político, económico y social, así como por las amplias oportunidades que genera para fortalecer una relación mucho más sólida, clara y directa entre la ciudadanía y sus representantes elegidos, que propenda por un mejor cuidado de lo público.

A partir de esta experiencia es posible afirmar que actualmente los gobernantes locales se enfrentan a diversos retos que implican no solo el deber de ejercer sus funciones en el marco del cumplimiento formal de la ley, sino también la adopción de enfoques de gestión que generen mayor confianza de la ciudadanía hacia las instituciones y las autoridades elegidas democráticamente.

En ese sentido, en años recientes ha ganado fuerza el concepto de gobierno abierto, que surge de la necesidad de construir una relación más cercana entre la ciudadanía y sus gobernantes y que reúne todas aquellas iniciativas destinadas a fomentar la cocreación de las políticas públicas, es decir, a la inclusión efectiva de la ciudadanía en la gestión pública.

Los aportes del enfoque de gobierno abierto

El enfoque de gobierno abierto contempla cuatro pilares: transparencia, integridad y rendición de cuentas, participación ciudadana y uso de nuevas tecnologías. En Colombia se han desarrollado importantes iniciativas con este enfoque que servirán de referentes para gobernaciones, alcaldías y corporaciones

públicas en los próximos cuatro años⁶⁹, así como proyectos transversales de carácter nacional que servirán de base para la gestión pública territorial en los próximos años.

Entre esas iniciativas es posible identificar: el aumento en la publicación proactiva de información relevante para la ciudadanía en el marco de la implementación de la Ley de transparencia y acceso a la información pública nacional (1712 de 2014); la adopción progresiva de la iniciativa de Gobierno en Línea y el desarrollo de sistemas de unificación de información: el portal de Datos Abiertos; los esfuerzos por fortalecer la eficiencia y transparencia de la contratación pública mediante iniciativas como la plataforma de contratación electrónica SECOP y los lineamientos de la Agencia Colombia Compra Eficiente; la puesta en marcha de estrategias de rendición de cuentas cada vez más dinámicas y que generan una mayor cercanía con la ciudadanía, entre otras.

Sin embargo, de otro lado se ubican retos que aún deben abordarse con mayor decisión desde la gestión pública nacional y territorial, en la medida en que representan no solo debilidades de la institucionalidad pública, sino también importantes riesgos de corrupción: el limitado alcance de los procesos meritocráticos para el acceso a cargos con alto poder de decisión en ámbitos de mucho impacto para la ciudadanía, así como en la conformación de los equipos y plantas de personal; la necesidad de fortalecer los procesos de evaluación y seguimiento al desempeño de quienes realizan funciones públicas; el abuso de la contratación directa y el uso de excepcionalidades del régimen de contratación estatal para la ejecución de recursos públicos; la baja calidad en la atención al ciudadano; y el incipiente desarrollo de medidas de lucha contra la corrupción⁷⁰.

En este contexto, la gobernanza de los territorios puede beneficiarse ampliamente en los próximos años mediante la adopción de enfoques de gobierno abierto territorial, en la medida en que permite abordar dichos retos y fomentar la interacción activa de las administraciones territoriales con los ciudadanos. En esa línea, se identifican varias recomendaciones prácticas que los nuevos gobernantes pueden adoptar:

- La construcción participativa del plan de desarrollo y, en general, de lineamientos de la política pública de la entidad y la priorización de los

⁶⁹ Para mayor detalle, lo invitamos a consultar la publicación *Experiencias de Gobierno Abierto Departamental, institucionalidad territorial para la paz*, disponible en: <https://www.redrinde.org/publicaciones/>

⁷⁰ Transparencia por Colombia. 2017. *15 años de hallazgos a la institucionalidad colombiana - Índice de transparencia de las entidades públicas*. Bogotá.

programas y proyectos que se ejecutarán a lo largo de los próximos cuatro años.

- Incluir en el plan de desarrollo un componente central sobre elementos de gobierno abierto, como la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia y la lucha contra la corrupción, con el fin de darles prioridad a los temas de gobierno abierto dentro de la gestión pública territorial.
- Incluir acciones encaminadas a comunicar de manera amplia cuáles son los bienes y servicios públicos que se ofrecen en los territorios, para que la ciudadanía tenga fácil acceso a la información sobre programas de salud, educación, vivienda, subsidios, entre otros.
- Fomentar acciones enfocadas a la selección meritocrática de servidores públicos, para blindar a la administración del clientelismo. En especial, se debe garantizar la selección del personal idóneo para las secretarías, puestos directivos y cargos responsables de la gestión de programas sociales.
- Implementar políticas destinadas a proteger los procesos contractuales de los riesgos de corrupción, a partir de la reducción de la figura de contratación directa y el fomento de la publicidad de los mismos.
- Establecer políticas de declaración, publicación y trámite de los conflictos de intereses que puedan surgir en las entidades, así como publicar las declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses de los funcionarios de alto rango de la entidad.
- Crear o fortalecer canales de denuncias de hechos de corrupción que cuenten con medidas de protección al reportante y de sus datos, y que faciliten las denuncias sobre los posibles daños a la administración pública.

Del gobierno abierto a los desafíos estructurales

Si bien el enfoque de gobierno abierto podrá contribuir a que las entidades territoriales logren en los próximos años una mayor inclusión de la ciudadanía en la construcción de políticas, programas, proyectos y presupuestos, también es importante destacar aspectos de carácter más estructural del sistema político-administrativo del país que plantearán importantes desafíos a los nuevos gobernantes.

Su labor se realizará en medio de una tendencia de recentralizar decisiones y recursos que influyen en la gestión local. A esto se suman posibles crecimientos débiles o negativos de los recursos del Sistema General de Participaciones, principal fuente de financiación de la mayoría de los municipios, y las modificaciones que se deriven de la reforma al Sistema General de Regalías que está cursando en el Congreso de la República.

En el panorama fiscal también se deben tener en cuenta los esfuerzos que las administraciones territoriales tendrán que hacer para concurrir en la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz, la puesta en marcha de la actualización catastral, la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, los acuerdos con los maestros de educación media y básica y el saneamiento de las deudas del sector salud. También, en este periodo posiblemente se profundizará el proceso de regionalización, es decir, los esquemas asociativos de las entidades territoriales que cobran cada vez más relevancia frente a los departamentos y los municipios.

Por último, será necesario profundizar las medidas orientadas a blindar a las instituciones de la influencia indebida que actores legales o ilegales busquen ejercer para cooptar decisiones claves de la administración local, por ejemplo, alrededor de los procesos de cambio en los usos de los suelos, actividades de extracción de recursos naturales no renovables y la asignación de presupuestos públicos para obras de infraestructura, entre otros.

Andrés Hernández Montes

Director ejecutivo de Transparencia por Colombia

Mario Alejandro Blanco Navarro

y Camilo Andrés Peña Galeano

Investigadores de Transparencia por Colombia

Control social que conecta personas a través de datos

Hablar de los Cómo Vamos es hablar de una de las iniciativas de control social con más lecciones aprendidas no solo en Colombia, sino también en Latinoamérica. Después de todo, esta historia, que nació en Bogotá hace 20 años y que hoy, bajo la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos, reúne 16 iniciativas que monitorean la calidad de vida en más de 35 municipios del país, incluidas 13 ciudades capitales, ha sido replicada en otros países y es referente de ejercicios similares en Brasil, Argentina, Chile, Perú, México y recientemente en El Salvador. Producto del proceso de la Red en Colombia se creó la Red Latinoamericana de Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables.

Monitorear para mejorar, conectar para impactar

Desde el año 2005, un grupo de empresarios, gremios, fundaciones y universidades en Cartagena⁷¹ decidió aunar esfuerzos para darle vida al programa Cartagena Cómo Vamos, la primera réplica del modelo en el país. Cómo Vamos es una iniciativa privada de carácter ciudadano que hace seguimiento y monitoreo a los cambios en la calidad de vida de los habitantes de Cartagena, a partir de indicadores objetivos y de percepción ciudadana. Nuestra promesa de valor es contribuir a gobiernos más transparentes y democráticos, así como a una ciudadanía más informada, responsable y participativa.

Estamos convencidos de que lo que no se mide no es susceptible a ser mejorado, por lo que parte fundamental de nuestra labor es poner a disposición de la ciudadanía, los gobiernos, periodistas, sector privado y demás grupos de interés, información confiable, verificable, que dé cuenta de los principales

⁷¹ Los socios y aliados de Cartagena Cómo Vamos son la ANDI seccional Bolívar, la Cámara de Comercio de Cartagena, *El Universal*, Funcicar, Fundación Hernán Echavarría, Fundación Puerto Bahía, Fundación Promigás, Fundación Argos, COOSALUD, Refinería de Cartagena, Comfenalco Cartagena, Universidad Tecnológica de Bolívar, Publik, Fundación Corona, Cámara de Comercio de Bogotá y *El Tiempo*.

retos y avances de la ciudad en aspectos relacionados con el bienestar de las personas, proporcionando análisis crítico para la toma de decisiones. Creemos en la importancia del acceso libre a la información, por lo que todos los datos de Cómo Vamos son de uso público y reposan en la página web de cada iniciativa y en la de la Red Cómo Vamos.⁷²

Durante estos casi 15 años, Cartagena Cómo Vamos ha ido creciendo y robusteciendo su batería de indicadores, pero también se ha reinventado. Entendimos que los datos son un medio y no un fin, porque su principal tarea es conectar a personas con necesidades básicas de calidad de vida con aquellas personas que tienen el poder de tomar decisiones al respecto, tanto en el sector público como en el privado.

Los Cómo Vamos consolidamos los promedios de indicadores objetivos para la ciudad en aspectos como servicios públicos, vivienda, educación, salud, seguridad, movilidad, entre otros, pero además entregamos los datos desagregados por localidad y, en algunos casos, por barrio. Mediante la encuesta de percepción ciudadana aplicada cada año, somos el canal que visibiliza de manera técnica las necesidades más sentidas de los cartageneros, así como su satisfacción o insatisfacción con respecto a su calidad de vida.

Sabemos de las grandes inequidades que hay en los territorios, por lo que si bien los promedios nos permiten entender el panorama general, también esconden realidades más alarmantes para unos habitantes que para otros. De esta forma, los gobiernos, pero también la empresa privada con sus programas de responsabilidad social corporativa, pueden decidir a cuáles temas darles mayor relevancia en sus planes de acción, partiendo de las prioridades ciudadanas y de los principales retos de calidad de vida que existan en el sector de su interés.

Contar con datos técnicos, tanto objetivos como de percepción, desagregados por zonas de la ciudad, pero al mismo tiempo por grupos poblacionales como mujeres, jóvenes o por nivel socioeconómico, es la contribución que hacemos desde la sociedad civil a políticas públicas e intervenciones diferenciadas, ajustadas a las realidades de las personas. Aquí es donde vemos que más y mejores datos sí pueden hacer la diferencia entre intervenciones que solo le apuntan a un golpe de opinión e intervenciones eficientes con el tiempo, los recursos y efectivas al momento de generar bienestar en las personas.

72 www.redcomovamos.org. Además, contamos con el portal www.ciudatos.com, que es una plataforma que almacena los *datasets* completos históricos de las ciudades Cómo Vamos y otros que hacen parte de la Plataforma de Datos Abiertos para su descarga en línea.

Al servicio de la ciudadanía y los gobiernos

Nos reinventamos porque queríamos ser más pertinentes para la administración pública y para la ciudadanía. Por eso, en el marco de las elecciones locales del 27 de octubre de 2019 entregamos a todas las campañas la 'Ruta estratégica para dónde vamos, una propuesta para mejorar la calidad de vida en Cartagena y disminuir las desigualdades'⁷³. Este documento se focaliza en cinco temas: educación, salud, generación de ingresos, vivienda y saneamiento básico, para los cuales propone metas concretas y anualizadas desde 2020 hasta 2030, es decir, para las próximas tres administraciones públicas, así como posibles estrategias que permitirían alcanzar las metas, sus costos asociados y posibles fuentes de financiación, es decir, un estudio útil para la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos a la Alcaldía de Cartagena y a la Gobernación de Bolívar, pero que además servirá de insumo para los próximos tres planes de desarrollo de la ciudad y facilitará el seguimiento en estos temas estratégicos por parte de la ciudadanía.

El Cómo Vamos hace control social a través de datos porque sin perder imparcialidad, objetividad, rigurosidad y comprometidos con la calidad de la información, somos útiles para quienes gobiernan, pero también para los ciudadanos. Nos propusimos ser un actor relevante que contribuya efectivamente a mejorar las condiciones de vida de los cartageneros, especialmente de los más necesitados, facilitando la toma de mejores decisiones gracias a los datos y, en gran parte, al trabajo de análisis y propuestas resultantes de alianzas con universidades, fundaciones, gremios y medios de comunicación.

El control social debe ser útil para los ciudadanos y serle útil al gobierno, porque cuando quienes administran la ciudad hacen mejor su trabajo a todos los que habitamos el territorio que estos gobiernan nos va mejor.

Algunas recomendaciones prácticas

A lo largo de estos casi 15 años monitoreando la calidad de vida en Cartagena y compartiendo experiencias desde la Red Cómo Vamos, hemos identificado algunas recomendaciones prácticas a partir de la importancia de los datos, que podrían serles de utilidad a los nuevos gobernantes:

⁷³ Descarga la Ruta de <https://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/ruta-estrategica-para-donde-vamos/>

- **Tomar decisiones basadas en evidencia.** Es importante que el gobierno levante datos no por cumplir un requisito sino para tomar decisiones mejor informadas, que tengan un soporte técnico. Aquí podría estar la clave que les permita a los funcionarios proponer ideas innovadoras para resolver de formas más eficientes los problemas históricos de ciudad. Datos confiables, con análisis robustos, podrían ser la base para propuestas más osadas, que realmente les den la talla a los retos actuales de nuestras ciudades.
- **Implementar sistemas de información actualizados, constantes, con datos pertinentes y verificados.** La continuidad en el tiempo es fundamental porque permite análisis de tendencia, así como la calidad de los datos. Los gobiernos deben estar comprometidos con una cultura de datos dentro de toda la administración, para que las distintas dependencias garanticen la actualización permanente de estos sistemas que necesariamente deberían estar interconectados.
- **Articulación entre entidades para la solución de problemas comunes.** La mayoría de los problemas de las ciudades son multidimensionales, lo que los vuelve altamente complejos, por lo que un abordaje interinstitucional permitiría pensar nuevas soluciones, más eficientes y que quizás no habrían sido posibles o siquiera pensadas si se lideran desde una sola entidad. Es el caso particular de los indicadores de salud, que están relacionados estrechamente con saneamiento básico, infraestructura, educación, vivienda, entre otros.
- **Algunas veces las decisiones políticamente correctas o que generan capital político pueden llegar a ser las más costosas en términos de progreso social.** De aquí la importancia de evaluar la efectividad de las políticas públicas y programas implementados, identificando las acciones que impactan efectivamente en la mejora de las condiciones de vida de la población, y no solo la opinión pública.
- **Gastar bien los recursos es igual o quizás más importante que gestionarlos.** Por eso no se deben dejar de lado las estrategias que garanticen la calidad del gasto; que cada peso que se invierta se traduzca en mejor calidad de vida para los habitantes. Este compromiso no es solo de hacienda pública, debe ser una directriz transversal a toda la administración. La calidad del gasto va estrechamente relacionada con la evaluación de la efectividad de políticas y programas, de tal forma que las asignaciones presupuestales no sean únicamente por capacidad de ejecución de las dependencias sino también por efectividad en alcanzar los logros planteados.

- **Valorar el control social y usarlo para mejorar.** En todos los rincones de Colombia hay ciudadanos genuinamente preocupados por el bienestar de su municipio o región. Esos ciudadanos, ya sean veedores o sociedad civil organizada, realizan ejercicios valiosos que bien podrían ser vistos como un espejo de los resultados de la administración pública. Hay una oportunidad de mejora constante si se tienen en cuenta como insumo para gobernar.
- **Universidades, centros de pensamiento y de investigación son aliados claves.** Para estas instituciones es altamente valioso entregar documentos académicos que respondan a las necesidades de los tomadores de decisiones, pero para esto necesitan, en primer lugar, conocer los requerimientos específicos del sector público y, en segundo lugar, contar con datos pertinentes, confiables y completos que permitan hacer los análisis en profundidad. Trabajar de la mano durante todo el gobierno facilitaría procesos como el seguimiento a las políticas públicas, así como nuevas propuestas tecnológicas para hacer seguimiento a indicadores básicos de calidad de vida como movilidad, seguridad, ambiente, entre otros.

El ejercicio de gobierno requiere de equipos capaces, pero también de ciudadanos activos que exijan y que tengan criterio. Esta combinación es quizás la ganadora para tener ciudades pensadas desde y para la gente, con gobiernos a la altura de los retos y las expectativas ciudadanas.

Por nuestra parte, los gobernantes cuentan con los Cómo Vamos para seguir aportando desde la estadística, el análisis, las propuestas, pero sobre todo, para seguir conectando personas que logren hacer de nuestras ciudades un mejor lugar para vivir.

María Peñas Arana
Directora de Cartagena Cómo Vamos

Capítulo 6

Una apuesta desde la convivencia y la seguridad ciudadana

Seguridad humana, abordaje desde el gobierno de Medellín 2012-2015, Todos por la Vida

Medellín se ha convertido en las últimas décadas en un laboratorio de estudio e implementación de buenas prácticas en materia de seguridad y convivencia, que retan a las autoridades locales a ser cada vez más creativas en las soluciones que proponen, luego de haber probado todo lo que indican los manuales con mayor o menor éxito en cada intervención.

El plan de desarrollo de Medellín 2012-2015 asumió el reto de poner en el centro, como gran prioridad de la sociedad, el respeto y la defensa de la vida, de tal manera que esta fuera plenamente reivindicada y honrada como el valor supremo, buscando generar con las diferentes líneas estratégicas del plan las condiciones para la realización del Desarrollo Humano Integral, como un resultado del plan de desarrollo “Medellín, un hogar para la vida”.

Uno de los aspectos que facilitó logros destacables de la gestión fue la formulación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC), en el cual se identificaron las prioridades, los proyectos, las metas, los responsables de los organismos de seguridad y justicia y las inversiones requeridas para afrontar una problemática compleja de una ciudad que tiene una historia de violencia homicida no comparable con ninguna otra ciudad en Colombia y Latinoamérica en los últimos 35 años.

El PISC tuvo como propósito marcar la ruta de actuación de la Alcaldía de Medellín en torno a los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia de la ciudad, a partir de un trabajo corresponsable y articulado entre organismos de seguridad y justicia y dependencias de la administración municipal cuyo quehacer tiene un impacto directo sobre sus causas y efectos, propiciando articulación y corresponsabilidad como principios rectores del Plan.

El PISC se ejecutó sobre tres objetivos fundamentales:

- Hacer una inversión racional, planificada y coherente de los recursos del Fondo de Seguridad Territorial.
- Lograr un impacto territorial y poblacional diferenciado de la oferta institucional para la seguridad y la convivencia.
- Trabajar desde un modelo integral de intervención que incluye la participación ciudadana, la prevención, la reacción, la intervención, el control, la investigación y la justicia para las nueve problemáticas priorizadas.

El desarrollo de las acciones articuladas de cada una de las dependencias y entidades municipales y de los organismos de seguridad y justicia se tradujeron en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia, haciendo especial énfasis en la disminución de la comisión de los delitos de alto impacto.

El PISC, como un ejercicio de planeación, partió de la idea de no solo atender las problemáticas de seguridad y convivencia que se presentan en el día a día de la ciudad, sino especialmente de prevenir que estas situaciones se presenten, anticipar las acciones de los grupos delincuenciales y de las estructuras criminales, para evitar que afecten a los ciudadanos y, en el mediano y largo plazo, lograr su desmantelamiento y desarticulación de manera gradual y definitiva.

En términos generales, el PISC 2012-2015 le apuntó al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía a partir de la seguridad, la sana convivencia y el respeto por la vida, presentando soluciones a corto y mediano plazo, desde una perspectiva que conjugara tanto la prevención como la atención y la reacción oportuna.

El responsable principal y líder de la ejecución del Plan Integral de Seguridad y Convivencia es el alcalde, sin perjuicio de que este se elabore de manera conjunta con otros actores (Policía, autoridades de justicia, secretarías, actores de la sociedad civil, entre otros).

Además, desde la alcaldía se lideró un riguroso ejercicio orientado a formular la Política Pública de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín, adoptada mediante el acuerdo 21 de 2015 del Concejo municipal, con el acompañamiento técnico y metodológico de la Oficina contra las Drogas y el Delito de la ONU, la Universidad EAFIT y con amplia participación de organizaciones sociales, la cual se centra en un modelo integral de gestión local de la seguridad

y la convivencia, a través del cual el gobierno local lograra mayores niveles de incidencia y liderazgo en un contexto de gobernanza que obliga a reconocer que si bien la Alcaldía de Medellín debe intervenir en un contexto sumamente complejo y es uno de los múltiples actores que intervienen en la gestión de las problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia, por sus capacidades y fortalezas institucionales está llamada a posicionarse como el agente direccional y coordinador de esa gestión.

En 2012 se creó la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín, lo que permitió avanzar en la gestión con liderazgo de la agenda de seguridad y convivencia de la ciudad, generando capacidades institucionales y facilitando la coordinación y articulación con los representantes de los organismos de seguridad y justicia. Desde la Secretaría de seguridad se avanzó en el fortalecimiento del Sistema de Información y Convivencia (SISC) como la mejor herramienta para el análisis de los indicadores de los principales delitos y la toma informada de decisiones.

Entre 2012 y 2015 se realizó una inversión histórica orientada a fortalecer los organismos de seguridad y justicia, dotándolos de mayores capacidades institucionales y técnicas en infraestructura, movilidad, comunicaciones, tecnología y sistemas de videovigilancia, los cuales se constituyen en elementos fundamentales para la prevención y la represión del delito.

Como aspecto adicional, y tal vez podría ser el más importante, Medellín avanzó en una ruta en la que los gobernantes construyeron sobre lo construido, estableciendo programas que alcanzaron la calidad de políticas públicas que lograron revertir un panorama oscuro y complejo y convertirlo en uno de optimismo, oportunidades y confianza. Se destacan las políticas de atención integral a la primera infancia, las de intervención a la población en pobreza extrema, acceso a la educación básica y media, a la técnica y superior, prevención del embarazo adolescente, política pública de juventud y atención y reparación a las víctimas del conflicto, entre otras.

Para hacer realidad estas políticas públicas fue necesaria una intervención ambiciosa en infraestructura educativa, deportiva y de servicios de salud, así como un sistema de movilidad integrado y multimodal con el Metro de Medellín, Metroplus, cables aéreos, el tranvía de Ayacucho y las bicicletas públicas. El saneamiento del río Medellín y de Parques del río Medellín se constituye en el proyecto urbano más importante en las últimas décadas, el cual busca generar espacio público digno para los habitantes, crear un nuevo modelo de

desarrollo urbano de la ciudad y asegurar una movilidad en las vías paralelas al río Medellín.

En una administración que puso en el centro de atención el respeto por la vida, todos estos planes y proyectos conllevaron a que Medellín mejorara los indicadores de mortalidad por homicidios, logrando las tasas más bajas en 35 años, pasando de 69 homicidios por 100.000 habitantes en 2011 a una tasa de 20 homicidios por 100.000 habitantes en 2015.

A manera de conclusión, puedo afirmar que para lograr resultados sostenibles en la agenda de seguridad y convivencia se requiere de la decisión del mandatario de definir la seguridad como prioridad del gobierno, ejercer una gestión basada en una planeación rigurosa sobre las premisas del liderazgo, la articulación y la coordinación. Se requiere además contar con información válida y confiable para la toma de decisiones, en las diferentes instancias del gobierno. Finalmente, se requiere entender que las problemáticas de seguridad y convivencia son complejas y por ello se necesita un abordaje integral desde los diferentes sectores e instituciones.

Luis Suárez Vélez
Vicealcalde de Gobernabilidad y Seguridad
Alcaldía de Medellín (Antioquia) 2012-2015

La construcción de la paz nos debe llevar a impulsar el desarrollo sostenible de nuestros territorios

Los nuevos alcaldes y gobernadores del país para el periodo 2020-2023 tendrán prioridades de acuerdo con la realidad de cada uno de sus territorios y contarán con posibilidades de contribuir a la construcción de la paz y la reconciliación en sus municipios y departamentos, pero esto se puede o no materializar, y diría que todo depende del interés que lo llevó a tomar la decisión de aspirar a ser elegido como alcalde o gobernador de su territorio.

Si usted es uno de esos líderes que gobernará los próximos cuatro años en su municipio y este fue afectado por el conflicto armado que ha vivido nuestro país, sin lugar a dudas una de sus prioridades debería ser la atención a la población víctima del conflicto armado e iniciar o darles continuidad a los procesos de retorno de las familias que fueron desplazadas y crearles condiciones de dignidad para que en su retorno gocen de mejores condiciones de vida. Pero este gran proyecto debe ir acompañado de un gran empoderamiento de las comunidades, para que el proceso sea sostenible y la tarea no se quede a mitad del camino.

Construir la paz y la reconciliación en el municipio de San Carlos, Antioquia, no fue tarea fácil. Esto significó un gran reto y este en principio estuvo motivado por la voluntad de la población que había sido desplazada y estaba retornando al casco urbano, los barrios, los sectores, las veredas y corregimientos de donde en años anteriores habían huido para poder preservar sus vidas; pero sumado a esto hubo una articulación del gobierno local con las entidades público-privadas con programas, proyectos y obras que permitió generar alianzas para atender la llegada masiva de la población retornada.

Devolver las familias a sus tierras no significaba solamente reconstruir la infraestructura abandonada y deteriorada de puentes, caminos, escuelas, casas, vías, placas polideportivas, cultivos que habían sido dejados cuando salieron

desplazados, era necesario desminar el territorio, reconstruir sus proyectos de vida en términos de darles calidad de vida y hacerles un acompañamiento psico-social y ayudar a empoderar a las comunidades, para lo cual fue fundamental la construcción de confianza entre el ciudadano y la institucionalidad, y esto se logró con la presencia efectiva del Estado en todos sus niveles. Con resultados visibles, la ciudadanía comenzó a creer en sus instituciones; esa presencia se amplió en todo el territorio sancarlitano, fortaleciendo no solamente la seguridad con más y mejor presencia de la fuerza pública, el Ejército y la Policía, sino con la materialización de programas, proyectos y obras con recursos departamentales y nacionales y con el apoyo de las entidades privadas comprometidas con este proceso.

Pero a esta labor de presencia institucional y recuperación de confianza se sumó la ampliación de la base de participación ciudadana, lo cual dio como resultado una mayor intervención política y social de los sancarlitanos, pues se tomó como eje fundamental el fortalecimiento del tejido social, traducido en el acompañamiento a la asociatividad de productores, a los líderes comunitarios para potencializar las juntas de acción comunal, el robustecimiento a los liderazgos individuales pero también colectivos con mayor presencia y empoderamiento de los jóvenes y las mujeres. Podemos decir que al final de los cuatro años de gobierno municipal se tenía un gran desarrollo social con un significativo apoyo a la población más vulnerable, víctimas, tercera edad, mujeres, jóvenes y niños; se logró potencializar el capital humano y el tejido social en San Carlos y escuchar e intervenir el territorio acorde con el sentir de sus habitantes.

Las acciones orientadas a atender a la población que estaba retornando al municipio se concentraron en brindarles condiciones de seguridad, en la ampliación de la base de participación, en acceso de las familias a los distintos programas y proyectos para dignificar sus vidas, como construcción y mejoramiento de vivienda, seguridad alimentaria, proyectos productivos y atención psicosocial enfocada a la reconstrucción de la memoria.

Después de ser alcaldesa y de tener la experiencia en procesos de retorno de la población víctima del conflicto del municipio de San Carlos, es oportuno decir que para que este proceso sea exitoso y sostenible en el tiempo es necesario que las entidades hagan mayores esfuerzos en prolongar las atenciones en el territorio, y queda como tarea de manera conjunta que las entidades públicas y privadas busquen mecanismos que aseguren el empoderamiento de las comunidades y de los individuos sobre su nueva realidad y que permitan construir un proyecto de vida municipal, pues los efectos físico y psicológicos de la guerra no se superan de un día para otro; son necesarios los esfuerzos sostenidos para

lograr una atención más integral y con resultados mucho más duraderos, con la esperanza de una mejor calidad de vida y para poder alcanzar los objetivos como comunidad.

Una de las tareas pendientes en San Carlos después del retorno de más de 14.500 personas es apostarle al desarrollo económico local, lo cual permitirá la consolidación de una paz estable y duradera. La razón fundamental para que esto sea así es que se hace necesario plantear una nueva visión del desarrollo del territorio que busque aprovechar las potencialidades de este como motor de crecimiento y equidad a través de políticas y programas sensibles a sus características. Dentro de las fortalezas que tiene San Carlos para un desarrollo sostenible están su historia, su agua y la resiliencia de su gente, lo cual podemos potenciar con su vocación productiva y turística, con una clara apuesta de diferentes cadenas productivas como cacao, café, caña, piscicultura, ganadería, apicultura, enfocadas a obtener productos especiales transformados en nuestro municipio; esto podrá hacer que nuestro territorio se logre gestionar colectivamente.

Es todo un reto desarrollar la economía desde lo local, pero si esta se enfoca no solo en el resultado económico sino en la construcción sólida de un tejido social, institucional y territorial, el municipio se llenará de oportunidades en todos los ámbitos y se logrará así una paz estable y duradera.

Nuestras presentes y futuras generaciones merecen vivir en paz y la contribución que podemos hacer los dirigentes políticos en este propósito es fundamental. La nueva realidad de Colombia necesita líderes políticos con más conciencia social, que asumamos el gran reto de construir en medio de las diferencias, pues los colombianos en cada departamento y municipio tienen la esperanza de un país con oportunidades e inclusión para contrarrestar la desconfianza en las entidades públicas y el descontento por la inequidad, que es donde reside la violencia. Qué bueno que nuestra contribución como alcaldes, gobernadores o líderes políticos sea una labor menos politizada y con mucho más impacto social.

María Giraldo Ramírez
Alcaldesa de San Carlos (Antioquia) 2012-2015

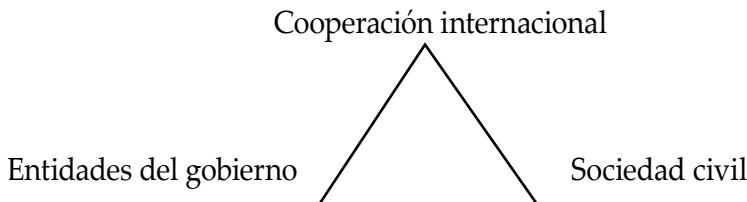
Escenario de paz y reconciliación para los nuevos mandatarios en Colombia

La paz es una construcción colectiva y va más allá del cumplimiento de los acuerdos firmados en La Habana, Cuba, por el gobierno nacional y la guerrilla; alcaldes y gobernadores pueden liderar los acuerdos que involucran al sector privado y al público, ya que es un aporte fundamental para la sociedad civil.

Desde mi experiencia como exdirector de Reconciliación Colombia creo que la reconciliación es igual a desarrollo, ya que durante el primer año en esta entidad identifiqué más de 600 proyectos ya existentes de las comunidades sociales, productivas y rurales; proyectos que respetan la diversidad con la inclusión de niñas, niños y adolescentes y en los cuales se respeta la toma de decisiones y la participación de cada uno de sus miembros.

Allí hay un elemento de reconciliación, razón por la que los empresarios se vinculaban activamente a muchos de estos proyectos con una fuerte estructura de sostenibilidad, generación de nuevos recursos, indicadores de resultados y un encadenamiento productivo.

Dentro del proceso de construcción de paz no nos podemos equivocar, ya que la sociedad civil es la protagonista, una sociedad civil responsable y empoderada. Colombia como país empezó a trabajar en una nueva manera de vivir y de tratarnos, y para ello podemos vincular un triángulo fundamental: la cooperación internacional, las entidades del gobierno y la sociedad civil.



Este gráfico representa la evolución y el trabajo conjunto para poder ver los resultados del liderazgo, es la combinación triangular de cómo se deberían manejar las relaciones. Una cooperación triangular es una asociación que sirve de herramienta para llevar a cabo proyectos planificados, financiados y ejecutados con un aliado, que en este caso es la comunidad de cada uno de sus territorios.

El liderazgo nace desde el corazón, nace al conectarse con uno mismo y en esa conexión uno entiende el talento, el don y el propósito que cada uno tiene y que son distintos. Luego de conectarse, creo que hay una posibilidad muy grande de inspirar con el ejemplo.

Es necesario conectar con uno mismo para poder cambiar el mundo. Y esto viene de la mano de liderar con propósito, como resultado de inspirar a otras personas y ayudarlas en su progreso a través de acciones de solidaridad.

Cabe resaltar que liderar con propósito no es solamente dirigir lo que me conviene a mí sino lo que nos conviene a todos; no es algo trivial, es ser un buen ciudadano, y que mejor ejemplo de esto que ser un buen gobernante. El que es feliz lidera desde una posición de poder generar acciones similares, porque gobernar es el arte de servir por convicción.

Todo lo anterior se logra con voluntad a través de acciones, porque el papel puede con todo, y es lo que nosotros como líderes no podemos llegar a hacer. Hay que conocerse a sí mismo para construir una vida con propósito y hacer lo mismo en cada una de nuestras administraciones.

Mandatarios, el consejo que hoy les plasmo es: arriésguense, ya que es mejor equivocarse que no arrancar; tomar riesgos para aprender importantes lecciones de vida. No hay nada malo en equivocarse, este es el camino para el aprendizaje. De las equivocaciones surgen las mejores lecciones de vida. Sean humildes, sean capaces de relacionarse con todas las personas, con los que usted considera

poderosos y menos poderosos, con hombres y mujeres de todas las regiones y profesiones. En la capacidad de ser humilde encontrará equipos de trabajo.

Cuando usted lleva sus sueños y los de su población a la práctica, esa intención los vuelve indestructibles. Primero hay que comenzar un viaje interior para poder liderar con determinación; esto significa decirle no al ego y decirle sí al corazón y al oído, a ese oído que escucha a los demás sin importar cargos y títulos. Aprovechen esta oportunidad que hoy, una vez electos, les están dando sus ciudadanos para liderar las transformaciones que necesita cada entidad territorial.

No hay que dejar de lado que el diálogo es la base fundamental para que su administración goce de una reconciliación estable y duradera. Lo que hoy Colombia está viviendo hace que necesitemos líderes inspirados en la reconciliación y que gobiernen para todos. Nuestro país pasa por un momento de polarización política y esto no puede seguir porque no se requiere más de lo mismo, serían líderes como todos los anteriores.

Dentro de la reconciliación con visión de paz se manejan tres ejes fundamentales: inspirar, fortalecer y conectar. Inspirar a líderes y organizaciones dentro de cada una de sus regiones, para generar prácticas reconciliadoras e iniciativas de construcción de paz; fortalecer a comunidades y proyectos locales en las regiones promoviendo la transferencia de conocimientos, experiencias y prácticas para transformar los territorios en escenarios de reconciliación; y conectar las iniciativas que existen para promover la construcción de alianzas y redes transformadoras con alto impacto en la reconciliación.

El enfoque de reconciliación es una apuesta metodológica que conecta los diversos grupos de interés de la cooperación para identificar las potencialidades reconciliadoras que cada comunidad y territorio han logrado dejar a través de la experiencia, y así potenciar y fortalecer estas acciones e inspirar al país.

Gobernantes, el desafío de la reconciliación es transformar realidades representando la identidad de los contextos territoriales, sociales y productivos, para promover prácticas mediadoras con los siguientes elementos:

- Construir sobre lo construido
- Inclusión
- Gerencia de capacidades
- Innovación

- Articulación
- Empoderamiento

Cada uno de estos elementos es esencial para que haya un enlace coercitivo entre la reconciliación y la paz y éxito en cada una de las gestiones. Un paso primordial en la democracia es saber promover el diálogo y la acción colectiva en las comunidades educativas, públicas y privadas, para identificar nuevos liderazgos locales que fomenten la participación hacia la convivencia pacífica y el restablecimiento de relaciones de confianza.

Los nuevos alcaldes y gobernadores inician su camino desde el día cero con la convicción de servir y guiar a todos los habitantes de su territorio. Recomendaciones hay muchas, pero las más vitales en este escenario son: más diálogo, región y acción.

Más diálogo en una administración es un punto de partida, ya que estos espacios de participación para hablar y escuchar son oportunidades para tener una democracia participativa. Dialogar no es solo hablar, es también saber escuchar, y este es uno de los errores que a menudo comenten una vez electos: se les olvida dialogar con el pueblo. Un gobierno que no dialoga es un gobierno que no valora ni reconoce a sus ciudadanos. Dialogar es un arte.

Región es la forma como está construido el Estado; es la combinación de diversidad. Un gobernante que no tiene claro qué es ser región difícilmente logrará entender para qué fue elegido. Región es la combinación de homogeneidad, historia, cultura y tradición, y es la fórmula para poder gobernar para todos.

La acción dentro de una administración es lo que usted como alcalde o gobernador le demuestra a su territorio. Trate de cumplir lo que prometió, tenga coherencia entre las palabras electorales y las acciones de gobierno. No cumpla las cosas a medias, sea honesto además de parecerlo. Recuerde siempre que tarde o temprano se vuelve nuevamente al llano.

Ricardo Santamaría
Investigador independiente
de reconciliación

Enfoque integral y preventivo para el manejo de la violencia en las ciudades

La violencia es un problema importante

Colombia se destaca en el concierto latinoamericano, ya de por sí una de las regiones más violentas del globo, por ser uno de los países con mayores tasas de homicidios. La violencia y la inseguridad son los dos temas más sensibles que cualquier alcalde debe enfrentar; más importantes, generalmente, que el empleo, el transporte público o las finanzas municipales. A pesar de la importancia, muy poco saben los gobernantes de cómo enfrentar este espinoso y sensible aspecto.

Es necesario, antes que todo, hacer unas aclaraciones. Hay que entender que la ocurrencia de hechos delictivos, homicidios o asaltos, por ejemplo, es diferente de la percepción de seguridad. La primera es una realidad objetiva que describe los eventos (robos o asesinatos) que ocurren en una ciudad. La segunda es la reacción subjetiva, la percepción ciudadana ante la ocurrencia del crimen. Aunque ambas categorías están relacionadas, son diferentes.

La parte objetiva se nutre principalmente de los informes de Policía o boletines de Medicina Legal, mientras que la parte subjetiva se nutre de las encuestas del tipo Bogotá o Cali Cómo Vamos y por la difusión mediática del hecho delictivo. En la difusión participan de manera especial los medios de comunicación.

Eventos de menor importancia que el homicidio, como el atraco o el robo de celulares, contribuyen mucho más a la percepción de seguridad, debido a su mayor frecuencia. Los homicidios, por ejemplo, pueden ocurrir al 0,3 % (30 por 1.000) de la población, mientras que el robo de celulares puede ser del 30 %.

Sobra decir que el gobernante debe estar atento y reaccionar adecuadamente frente a ambas dimensiones de la realidad.

Observatorio de seguridad y consejo de seguridad

Es fundamental tener información oportuna y fidedigna de la ocurrencia de crimen, que la pueden producir los observatorios del crimen y seguridad. Los observatorios son espacios, patrocinados y con el apoyo de la administración, que permiten la reunión periódica de la administración con los organismos de control (policía, justicia y fuerzas armadas, con sus respectivas agencias de investigación), con Medicina Legal e, idealmente, con algún centro de investigación académica. El observatorio debe proveer directamente al alcalde la información de la criminalidad ocurrida. El alcalde debe establecer, con estricta periodicidad, los consejos de seguridad, que son reuniones para la reflexión y toma de decisiones sobre las intervenciones que deben aplicarse. Además, deben ser fuente de emisión de los boletines oficiales para información a la ciudadanía.

La violencia es multifactorial

A continuación mencionaremos los factores de riesgo más importantes y algunas intervenciones realizadas para controlarlos.

Policía y Justicia. La respuesta instintiva ante un aumento de la criminalidad es responsabilizar a la policía y a la justicia, y generalmente se reduce a solicitar el aumento del número de efectivos de policía y/o a asignar más recursos a la justicia. Indiscutiblemente, ambas instituciones juegan un papel muy importante y deben ser apoyadas decidida y prioritariamente, pero hay otros factores que si no tienen manejo no se puede tener logros importantes en el control de la violencia.

Cultura ciudadana. La regulación cultural es factor importantísimo del comportamiento ciudadano. En Cali se hizo una experiencia que tuvo mucho éxito llamada el Vivo Bobo, con la cual se ridiculizaba a quienes tenían comportamientos anticiudadanos. Bogotá mostró que el comportamiento puede ser más importante que la sanción: la burla de los infractores de semáforos hecha por mimos era más efectiva que poner policías en cada semáforo para sancionar a los infractores. No en vano, Benito Juárez enseñó que la paz es el respeto al derecho ajeno!

Los alcaldes deben organizar programas para estimular la cultura del respeto y la tolerancia y, personalmente, ser fuente y ejemplo del comportamiento cultural correcto.

Alcohol y armas de fuego. La experiencia de Colombia y de muchos países ha mostrado que el consumo descontrolado de alcohol se asocia con riñas y peleas que frecuentemente acaban en homicidios, especialmente si hay fácil acceso a las armas de fuego. Por tal razón, la restricción a la venta de alcohol en establecimientos públicos (llamada Ley Zanahoria en Bogotá) y la prohibición del porte de armas (incluidas aquellas que tienen permiso) se han aplicado con éxito en varias ciudades y pueden ser muy útiles en circunstancias especiales, como el Día de la Madre, triunfos deportivos, etc.

La ventana rota. Se conoce con el nombre de efecto ventana rota al mejoramiento del entorno donde ocurre la criminalidad. Este efecto se resume diciendo que el desorden antecedente al crimen. Parques abandonados, basuras acumuladas en las esquinas, calles deterioradas y con pobre iluminación, anteceden al crimen. La recuperación de los parques, colocando idealmente luz blanca, el arreglo de canchas y la instalación de equipos para gimnasia, entre otros, permiten que toda la familia pueda utilizar estas infraestructuras las 24 horas y así se logre el desalojo de los consumidores de droga.

Narcotráfico y crimen organizado. Los grupos de narcotraficantes se interesan también en desarrollar mercados nacionales además de los internacionales. Por esta razón apoyan y estimulan las pandillas juveniles existentes en los diferentes barrios de una ciudad. Las pandillas reciben apoyo económico y armas y se les asignan áreas geográficas específicas, donde ellas pueden ejercer, con exclusividad, la distribución y venta de alucinógenos; esta asignación de áreas se traduce en ‘fronteras invisibles’ y es fuente de enfrentamientos violentos. Para combatirlos, Cali ha venido aplicando con gran éxito un modelo conceptual que se puede formular como ‘ir por el hormiguero más que por las hormigas’. Esto es dar prioridad al desmantelamiento de las organizaciones de nivel superior, también llamadas ‘oficinas de cobro’, más que a los pequeños distribuidores. Esta política requiere investigación paciente, a veces de varios meses, recolección de pruebas y coordinación entre las agencias de la Policía y la Fiscalía. Solo se da el golpe cuando hay suficientes pruebas que aseguren la captura de la mayoría de los personajes comprometidos.

La experiencia ha mostrado que las oficinas de cobro están envueltas no solo en homicidios sino también en otras formas de actividad criminal, como desplazamientos forzados, extorsión, cobrosgota, entre otros. Por lo tanto,

la neutralización de estas organizaciones criminales trae una reducción no solo de homicidios, sino también de las otras formas de crimen en el área geográfica.

Pobreza y desigualdad. La literatura muestra que hay una clara asociación de pobreza y desigualdad social con los niveles de violencia, sin embargo, dada la complejidad, son muy escasas las intervenciones que se han hecho en este caso. La ciudad de Cali viene desarrollando desde 2013 un proyecto llamado Territorios de Inclusión y Oportunidad (TIO), en las comunas más pobres de la ciudad, que a su vez eran las más violentas, para hacer una inversión masiva y localizada de recursos. De acuerdo con los líderes comunales respectivos, se escogieron los problemas más importantes (escuelas, escenarios deportivos, parques, calles, bibliotecas, centros de desarrollo infantil, atención prenatal, habilidades de crianza, entre otros). El programa TIO no tiene presupuesto propio, por lo que su labor es lograr coordinación y focalización de los recursos de las secretarías respectivas. Las evaluaciones realizadas indican altos niveles de satisfacción y significativas reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad y, muy importante para el caso, en los índices de homicidios.

Conclusiones

Es posible reducir y controlar la violencia y el crimen, no estamos condenados genéticamente a matarnos entre nosotros.

Es indispensable aplicar un método basado en información y datos y no en coronadas o primeras impresiones. La información debe servir también para evaluar los resultados de aplicación de las políticas.

Se requiere voluntad y compromiso político de la autoridad municipal para respaldar las medidas que se tomen, aun en el caso de no ser muy populares.

Además del tradicional e imprescindible apoyo a la policía y la justicia, es necesario trabajar simultáneamente sobre los otros factores de riesgo.

La prevención de la violencia debe volverse una política de Estado, pues requiere de una continuidad que va más allá de los breves períodos de los gobernantes elegidos.

Rodrigo Guerrero Velasco
Alcalde de Santiago de Cali (Valle del Cauca)
1992-1994 y 2012-2015

La convivencia y seguridad ciudadana: primer tema en la agenda de alcaldes y gobernadores 2020-2023

Colombia en el contexto internacional

“Vivimos en un mundo en el que la seguridad absoluta es un mito. Si existiera, sería una sociedad insufrible. Por eso la tolerancia cero no es posible; siempre habrá una nueva inseguridad por la propia dinámica de la evolución social”.

Así lo expresa el español Jean Curbet (p. 170) al disertar sobre los conflictos globales, violencias locales.

Pese a la existencia de esta realidad humana, Colombia, “una nación a pesar de sí misma”, como la titula el estadounidense David Bushnell⁷⁴, se torna en un caso único al experimentar una situación violenta por más de 200 años, con diez procesos de amnistía con grupos al margen de la institucionalidad, incluidos grupos subversivos y paramilitares, y en donde el homicidio es la principal causa de muerte aun hoy, cuando está en implementación el Acuerdo de Paz firmado al terminar 2016 con las Farc. Tomando elaboraciones del alemán Ulrich Beck, Colombia está dentro de los territorios en los que se “vive una sensación de guerra y sensación de paz”⁷⁵ con escenificaciones de violencia en las que los riesgos son inminentes dada la existencia de una contienda de poderes de orden ilegal frente al orden jurídico establecido. Para este autor, en el contexto de las nuevas guerras, el riesgo:

(...) presupone una decisión, o sea, un disidente que genera una asimetría radical entre aquellos que provocan y definen los riesgos y se aprovechan de ello, y aquellos a los que les toca sufrir en propia carne, incluso pagando con su propia vida, las “consecuencias no vistas” de unas decisiones en las que no han participado.

74 Historiador estadoudinense que se dedica a estudiar la historia de América Latina, con dedicación especial a Colombia, razón por la cual se le denomina “padre de los colombianistas”, al lograr situar a este país en los escenarios académicos de los E.E.U.U. y otros ámbitos internacionales.

75 Beck, U. 2008. La sociedad del riesgo. Buenos Aires: Paidós, p. 195.

El bajo valor que se da a los riesgos en Estados donde la pobreza y la tasa de analfabetismo son especialmente altas no significa de ninguna manera que estas sociedades no estén integradas en la sociedad del riesgo mundial.⁷⁶

[...] el riesgo con la misma lógica del concepto, es la negación de la igualdad, la justicia y el consenso.⁷⁷

En este escenario nacional, la convivencia, la seguridad y la efectividad de la justicia se constituyen en las principales preocupaciones cotidianas de los ciudadanos y las agendas de los gobernantes. La agudización de la violencia y sus resultados, desde los años cincuenta, es producto de un largo periodo de posindependencia durante el cual un reducido grupo de colombianos han concentrado el ejercicio del poder político y económico en nombre de la democracia representativa, siempre justificada en las mayorías de la mitad más uno y que en las elecciones del 2014, por ejemplo, dejó en duda la legitimidad institucional por contar con una abstención electoral del 60 %. Este fenómeno de una élite gobernante de manera permanente, con nombres y apellidos propios, ha generado exclusión social que se manifiesta en desigualdad económica, subvaloración de la diversidad e irrespeto a la pluralidad. El país es el segundo más inequitativo de América Latina, así como el de mayor tasa de desigualdad en la propiedad rural relacionada con la distribución de la tierra en el mundo, con un índice de 87,5 %⁷⁸.

Al volver al tema que nos ocupa de la responsabilidad de los gobernantes en el manejo de la convivencia y seguridad, el chileno Santiago Escobar⁷⁹ recuerda: 8...) la seguridad ciudadana es un bien que apunta a la calidad integral de la vida de los ciudadanos, asunto que va más allá del fortalecimiento de las instituciones desde estrategias de infraestructura y tecnológicas para la reducción de delitos. En efecto, ante el conflicto interno que ha vivido Colombia en una constante lucha entre enemigos internos, conviene pasar a recordar el marco normativo que soporta esta función de gobernadores y alcaldes.

76 *Ibid*, p. 196.

77 *Ibid*, p. 197.

78 GMH. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

79 ESCOBAR, Santiago. Seguridad ciudadana: concepciones y políticas. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2005. p.15.

Marco normativo jurídico sobre la convivencia y seguridad ciudadana en Colombia

En Colombia la Constitución fue expedida “(...) con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo (...)”⁸⁰.

La seguridad como un derecho de los ciudadanos está consagrada en el numeral 3 de la carta de los derechos humanos⁸¹ y en el país se constituye en una servicio a cargo del Estado, conforme se observa en el artículo 2 de la Constitución: “(...) las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Así mismo, la Carta Magna, en el artículo 315, numeral 2, otorga a los alcaldes la atribución de “conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

A partir de los contenidos constitucionales, el país cuenta con abundantes desarrollos legislativos y reglamentarios, algunos justificados en la necesidad de atender las situaciones emergentes del conflicto interno. Esta producción normativa presenta dificultades en su conocimiento y apropiación por la ciudadanía en general e incluso por los mismos gobernantes y sus equipos. Si bien dispone de la Ley 418 de 1997 como ley marco para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y otras disposiciones, sus modificaciones⁸² y última prórroga mediante la Ley 1941 del 28 de diciembre de 2018, la percepción ciudadana se concentra en la falta de claridad y ausencia de una política de Estado adecuada para prevenir, atender y controlar los desmanes de los actores violentos.

En este panorama legislativo y los imperativos del gobierno nacional 2018-2022, los gobernantes que resultaron elegidos el pasado mes de octubre deben tener en cuenta como mínimo los siguientes referentes para la administración

80 Constitución Política de Colombia, preámbulo.

81 “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

82 Mediante las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014.

de la convivencia, seguridad ciudadana y orden público en sus departamentos y municipios:

- Colombia está comprometida con el cumplimiento del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado en 2016.
- Estamos en el segundo año del gobierno nacional en el que los índices de comportamientos contrarios a la convivencia (CCC) y de criminalidad no muestran reducciones significativas con la implementación de su política “I. pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”.
- El Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, tiene fuertes vacíos en su implementación por las autoridades municipales, que al formular sus planes de desarrollo en el mismo año ignoraron los requerimientos de este marco normativo para la convivencia y seguridad ciudadana. Esta será una responsabilidad ineludible para los futuros gobernantes.
- El fenómeno de la migración venezolana está incidiendo en la convivencia de los municipios en los que se ubican, en condiciones precarias, y algunos de estos migrantes, en asocio con actores locales, han motivado nuevas conductas delictivas conforme se ilustra diariamente en medios, redes sociales y acciones de la justicia.
- Según estudios del Dane,⁸³ en el mes de junio del presente año la tasa de desempleo en las 13 principales ciudades de Colombia y en las áreas metropolitanas ascendió al 10,7 %. Esta situación debe preocupar a quienes liderarán gobiernos para poblaciones con bajos niveles de ingresos, de los que depende su seguridad en las demás dimensiones planteadas por la ONU en su resolución de seguridad humana.
- Colombia ocupa el primer lugar de los países latinoamericanos en los que la población considera la corrupción como el primer problema, según el informe de latinobarómetro 2018.⁸⁴ Este es un factor muy grave cuando se trata del mal uso de los recursos financieros dedicados para la protección de la población.

83 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

84 https://www.elmostrador.cl/media/2018/11/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO-ilovepdf-compressed.pdf

Una mirada sobre las cifras de convivencia y seguridad en el país al terminar 2018

En términos de cifras, al terminar el primer semestre de 2019 aún no se tenían datos claros de los comportamientos contrarios a la convivencia y delitos. En efecto, se tomarán como referentes los resultados del Instituto Nacional de Medicina Legal al terminar 2018⁸⁵.

Tabla n.º 1. Muertes violentas, casos y tasas por 100.000 habitantes según manera de muerte. Colombia, años 2017-2018

Manera de muerte	2017		2018	
	Casos	Tasa x 100.000 hab.	Casos	Tasa x 100.000 hab.
Homicidios	11.373	23.07	12.130	24.34
Transporte	6.754	13.70	6.879	13.80
Accidentes	3.514	7.13	3.075	6.17
Suicidios	2.571	5.72	2.696	5.93
Indeterminada	1.169	2.37	1.027	2.06
Total	25.381	51,99	25.807	52,30

Fuente: INMLCF/GCRNV/SIRDEC.

Nota: Tasas calculadas con base en la proyección de población DANE 2005-2020.

La comprensión de estos índices de muerte en el país puede ampliarse en la observación de los procesos, situaciones y acciones que el INMLCF atiende día a día, como producto de la ausencia de una política de Estado para el tratamiento del conflicto y, en consecuencia, su escalonamiento hacia la violencia como modo de destrucción del otro(a).

Tabla n.º 2.

Necropsias realizadas por muertes violentas.	25.807
Valoraciones por reconocimientos médicos sobre casos violentos.	263.257
Dictámenes por violencia interpersonal (ejercicio de violencia no letal).	116.115

Casos de violencia intrafamiliar conocidos por el INMLCF. Del total, los casos contra población adulta mayor son 2.261 (7,8 %); contra niños, niñas y adolescentes, 10.794 casos (37,6 %) y contra otros familiares, 15.590 casos (54,4 %).	28.645
Peritaciones realizadas en el contexto de la violencia de pareja (con una tasa de 120,57 casos por cada 100.000 habitantes, siendo el hombre el principal presunto agresor.	49.669
Exámenes médico-legales por presunto delito sexual (edad media de las víctimas: 12 años. La situación de riesgo de ser víctimas de delito sexual, niñas entre 10 a 13 años, este grupo etario representó el 41,9 %).	26.065
Suicidios. (Con una participación del 10 % de niñas y niños). Representa el 10 % de las muertes por causa externa; es el problema de salud pública que desde 2009 se incrementa año tras año.	2.696
Casos de accidentes de transporte atendidos por el INMLyCF. Del total de 46.416, las lesiones fatales fueron 6.879, equivalentes al 14,82 %, y las lesiones no fatales alcanzaron las 39.537 personas lesionadas, el 85,18 %.	46.416
Es un comportamiento que se mantiene en incremento.	
Personas reportadas como desaparecidas. Con resultados fatales, halladas vivas o que continúan desaparecidas: 86	6.397
Miembros de las Fuerzas Militares asesinados ⁸⁶	32
Miembros de la Policía asesinados	64

En estos términos, los futuros gobernantes de departamentos y municipios deben interiorizar su compromiso con el cuidado y la protección de la población, en el marco del Plan Decenal de Salud Pública 2012 -2021⁸⁷, dentro del cual “el derecho a la salud alude al ‘disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social’, sentido dentro del cual las violencias no tendrían lugar”.

Teniendo en cuenta que el segundo renglón de las causas de muerte lo mantiene el transporte, recobra importancia mostrar la condición de las personas que murieron en cualquiera de los sistemas de movilidad: terrestre, aéreo o acuático.

Tabla n.º 3. Muertes por accidentes de transporte según condición de la víctima. Colombia, año 2018

Condición de la víctima	Hombre		Mujer		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Conductor	3.453	66,26	211	15,84	3.664	53,27
Pasajero	595	10,73	598	44,89	1.193	17,35
Peatón	1.287	23,21	477	35,81	1.764	25,65
Sin información	211	3,80	46	3,45	257	3,74
Total	5.546	100	1.332	100	6.878	100

Fuente: INMLCF/GCRNV/SIRDEC.

Nota: Se excluye en caso de sexo indeterminado

Estos datos se deben convertir en un llamado a los futuros gobernantes territoriales para incorporar en sus planes de desarrollo líneas de acción y recursos que permitan instaurar en el país una cultura del cuidado de la vida en la movilidad, como práctica del derecho a la circulación y el desplazamiento para el cumplimiento de distintos motivos de las personas y demás seres vivientes.

Recomendaciones para que los nuevos gobernantes garanticen la convivencia y la seguridad ciudadana

De conformidad con el marco jurídico revisado en el numeral 2, la convivencia y la seguridad son derechos de los ciudadanos(as) y son bienes y estados necesarios para construir y vivir en paz.

El Diccionario de la RAE⁸⁸ define así la seguridad: “cualidad de seguro”. Dicho de un ramo de la administración pública: “cuyo fin es el de velar por la seguridad pública de los ciudadanos”. Luego estar seguro es estar “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”. En Colombia la seguridad como servicio público a cargo del Estado ha tomado contenidos de elaboraciones del Derecho Administrativo, de las ciencias políticas y de acuerdos de organismos internacionales.

En el país, como en la región latinoamericana, desde los años ochenta se ha hablado por lo menos de 15 nociones de seguridad,⁸⁹ emanadas de diversos contextos históricos y dinámicas políticas con visiones particulares del Estado de derecho.

Para dar cumplimiento al objetivo de este documento, desde los aprendizajes de Colombia Líder a través del acompañamiento a los distintos gobernantes del país, aquí se exponen algunas recomendaciones para que los próximos gobernadores, alcaldes y miembros de las corporaciones públicas que salgan elegidos para el periodo administrativo 2020-2023 se apropien de su rol de “autoridad de la República para proteger a todas las personas residentes en Colombia (...)”, como reza la Constitución Política en su artículo 2, y respondan a la expectativa ciudadana de querer una sociedad segura, libre de temores tanto en el ámbito privado como en el público, con acciones efectivas y oportunas de las autoridades.

Recomendación 1. Cualificar los conocimientos sobre marco jurídico de sus funciones como autoridades de policía según los lineamientos emanados del artículo 315 de la Constitución. Así mismo, conviene repasar las concepciones de seguridad, entre ellas, la seguridad nacional,⁹⁰ seguridad humana⁹¹ y seguridad

89 En la literatura de América Latina, en el marco genérico de la seguridad pública dirigida a la protección de los ciudadanos, la tranquilidad, sus bienes y todos los componentes del entorno, se encuentran no menos de 15 denominaciones, entre ellas: seguridad del Estado, seguridad nacional, seguridad civil, seguridad institucional, seguridad progresista, seguridad global, seguridad interior, seguridad exterior, seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad integral, seguridad cooperativa, seguridad privada, seguridad local, seguridad comunitaria, seguridad planetaria, seguridad democracia, seguridad sostenible.

90 IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. Según este autor, este concepto fue elaborado a partir de los artículos 2, 189, 212, 213, 217 y 350 de la Constitución Política de Colombia. “Por seguridad nacional, es la que es inminente para garantizar la existencia, la permanencia, la continuidad y la estabilidad de la comunidad política, también es necesaria para garantizar tanto la seguridad externa como la seguridad institucional interna de una nación y por lo mismo, la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional”. Esta noción contempla tanto la seguridad interna como la externa, última en la que centran su interés las grandes naciones para la defensa de su soberanía a través de medios bélicos y el empleo de estrategias violentas y masivas para la destrucción del enemigo exógeno. En tal contexto, las políticas de los EE. UU. hacia Colombia, desde 2002, del gobierno Bush y acogidas por el expresidente Uribe Vélez con el Plan Patriota para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, se caracterizaron por el aumento de la fuerza pública, la logística para la guerra y la defensa de los intereses institucionales sobre la vida de los ciudadanos.

91 Organización de las Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano 1994. Resolución 60/1 de 2005 de la Asamblea General de la ONU. [En línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1> [Citado el 26 de octubre de 2014]. “Es el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y la desesperación a disponer de la igualdad de oportunidades para disfrutar de todos los derechos y desarrollar plenamente su potencial humano”. Este concepto conjuga siete condiciones o dimensiones para garantizar el desarrollo y la seguridad: la económica, la alimentaria, en salud, ambiental, personal de la comunidad y política.

ciudadana⁹², acogidas por la legislación nacional en el marco de la seguridad pública, y así tener claridad del enfoque, líneas de acción y prácticas en torno a la vivencia del Estado social de derecho.

Recomendación 2. Estudiar o repasar el marco normativo-jurídico para la convivencia, seguridad ciudadana y orden público y, en lo posible, los lineamientos de organismos internacionales sobre las apuestas para el desarrollo sostenible a nivel mundial, regional y local, toda vez que según planteamientos de Jaume Curbet⁹³, los riesgos globales en el siglo XXI tienen efectos locales y viceversa, sobre todo en los daños causados al ecosistema.

Recomendación 3. Revisar la estructura de talento humano disponible de conformidad con la legislación vigente, y en el marco de las disponibilidades presupuestales hacer los ajustes, especialmente de las autoridades de policía, conforme a la Ley 1801 de 2016 y el decreto 1284 de 2017.

Recomendación 4. Identificar, desde el mismo empalme, las políticas (programas, proyectos) y prácticas exitosas de la administración saliente y definir mecanismos para afianzar tales aciertos. El construir sobre lo construido, según Antanas Mockus, cuando hay buenos cimientos es mejor que empezar obras nuevas.

Recomendación 5. Estudiar, y así exigirlo a su gabinete, el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, Ley 1955 del 25 de mayo de 2019: “I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, para definir, desde el conocimiento, el modo de articulación con el plan de desarrollo departamental y municipal en concordancia con el principio de descentralización y las condiciones locales de convivencia, seguridad y orden público.

Recomendación 6. Realizar el diagnóstico de convivencia y seguridad ciudadana mediante mesas de participación ciudadana, para conocer problemáticas e identificar líneas de acción que en su implementación integren la actuación

92 Organización de las Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano 1994. Resolución 60/1 de Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de seguridad ciudadana y Derechos Humanos 2009. [En línea] <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> [Citado el 26 de octubre de 2014]. La seguridad ciudadana incluye los siguientes componentes: a) es una de las dimensiones de la seguridad humana; b) es una “política pública”; c) es el objetivo de las políticas de prevención y control frente al delito o violencia interpersonal o social; d) en un sentido amplio, incorpora medidas de garantía de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo.

93 En su obra Conflictos globales, Violencias locales.

efectiva y oportuna de autoridades y la corresponsabilidad ciudadana sobre el autocuidado y cuidado de la vida humana y todos los elementos del ecosistema. Entre más organizaciones sociales se vinculen a este propósito mayor cohesión social en pro de la convivencia social. Esta tarea puede ser acompañada por los miembros del Consejo de Seguridad, en quienes está la responsabilidad de elaborar el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC).

Recomendación 7. Elaborar en el primer semestre de 2020, una vez se dé el proceso de armonización presupuestal, el PICSC. Este instrumento, exigido por la Ley, permitirá ordenar y manejar adecuadamente los recursos del Fonset y demás⁹⁴ fuentes para la convivencia, seguridad y orden público, según discusión y aprobación de los miembros del Comité de Orden Público.⁹⁵ En este periodo se cuenta con el Comité Civil de Convivencia como otra fuente de recursos, creado según el artículo 19 de la Ley 1801 de 2016.

Recomendación 8. Realizar una mirada retrospectiva del cumplimiento de la Ley en este sector o, en otras palabras, la no materialización de las leyes y decretos reglamentarios. Con prioridad, se deben ver faltantes en la destinación de recursos para la prevención, el control de riesgos y la disposición de infraestructura para la gestión de las autoridades de policía, según la Ley 1801 de 2016.

Recomendación 9. Disponer de mecanismos que permitan superar la visión policialista de la seguridad⁹⁶ e integrar un equipo de trabajo con todas las autoridades de policía en coordinación armónica con los organismos de justicia.

Dentro de esta concepción resulta muy útil realizar consejos de seguridad de carácter preventivo según líneas de acción priorizadas en el PICSC en razón al diagnóstico, en contraposición a los consejos de seguridad reactivos sobre hechos cumplidos.

Recomendación 10. Mantener activado su sentido de humanidad ante todo hecho que atente contra la vida. Exigir la actuación efectiva y oportuna de sus autoridades, despertar la creatividad para estar presente (física o simbólicamente) con un NO rotundo ante la violación de los Derechos Humanos, y con mayor fortaleza cuando se trate de una persona en condiciones de vulnerabilidad.

⁹⁴ Ley 152 de 1993. Ley 62 de 2 de 1993. Ley 1801 de 2016.

⁹⁵ Decreto 1284 de 2017.

⁹⁶ Pensar que la seguridad es un campo exclusivo de la policía uniformada.

Es posible que nada de lo dicho en este texto sea nuevo o que presente dificultad para ponerlo en práctica desde la perspectiva de la buena intención que acompaña a los candidatos en la época electoral. Lo cierto es que lo dicho cuenta con soporte normativo y que en estas diez recomendaciones se concentran factores del éxito de cientos de gobernantes que han cumplido satisfactoriamente con su gestión por no conceder una muerte violenta en su territorio, como también las dificultades observadas a lo largo y ancho del país en la gestión de gobernantes que iniciaron su mandato sin la suficiente conciencia sobre su atribución como responsables de la protección de la población y la conservación del orden público de su municipio.

Con la confianza de que los nuevos gobernadores y alcaldes del país representan a la generación que materializará la cultura de los Derechos Humanos, la convivencia, la seguridad y la paz, que desde nuestros bisabuelos no hemos logrado conocer, queda para ellos este mensaje del criminólogo canadiense Irwin Waller:

El mensaje que les he transmitido es que si desean reducir la delincuencia, la violencia y, además, ser reelectos, deben prestar más atención a las víctimas y a la victimización que al castigo. Necesitan utilizar lo que está demostrando que funciona: estrategias que concentren en el momento oportuno recursos limitados en factores de riesgo causantes de la delincuencia y la victimización⁹⁷.

Este giro en el enfoque de la seguridad se logra con una actitud de estudio permanente de las prácticas y sus resultados, de la actualización permanente de los servidores públicos para derrotar la monotonía y motivar a la ciudadanía a ejercer su corresponsabilidad en el autocuidado de su vida y el respeto a la ajena.

María Stella Baracaldo Méndez
Asesora en educación para la convivencia,
seguridad y justicia

97 En su texto “Menos represión. Más seguridad”. Editorial IBIJUS. México D.F., pág. 17.

Gobernando con seguridad: una mirada a la protección de la vida y la prevención de delitos

La seguridad ciudadana es, sin duda, uno de los grandes retos para los gobernantes en todo el mundo; no es para menos que cada vez más las ciudadanías activas exijan resultados que permitan tranquilidad, entornos amigables con la vida y, sobre todo, la protección desde el Estado frente a conductas delincuenciales y criminales.

Hablar de seguridad en contextos como el colombiano parte de abarcar las nociones de paz, conflicto y violencias, que además deben hilarse de forma fina para entender que dichos conceptos no son sinónimos y, por el contrario, tienen significados más complejos que los dados por los medios de comunicación.

Resolver el entramado conceptual sobre seguridad y convivencia, para brindar alternativas o programas que permitan la mejora en el panorama de victimización⁹⁸ y percepción,⁹⁹ inicia desde el comprender que para el desarrollo de toda sociedad la seguridad es un factor primordial para otros campos como lo económico, político, laboral, comunitario, educativo y hasta religioso.

El eje central de la discusión que propone este texto se fundamenta en que no se trata de ver la inseguridad ciudadana como una causa de los problemas comunitarios sino de invertir la fórmula: la inseguridad es el resultado de una serie de factores y procesos comunitarios o estatales que no funcionan y, por ende, generan acciones violentas o delictivas. En otras palabras, se trata de reemplazar la frase 'estamos inseguros y por ello estamos mal' por 'estamos mal y por eso estamos inseguros'.

Al invertir el análisis y con ello el proceso metodológico de investigación para la seguridad, se puede llegar a vislumbrar que los procesos delincuenciales y criminales requieren de miradas profundas y correlacionales que permitan no

⁹⁸ Entendida como el registro de hechos relacionados con algún tipo de delito o violencia contra la persona que realiza el reporte o denuncia de manera oficial ante las autoridades.

⁹⁹ Consiste en la sensación de miedo, temor o intranquilidad en un espacio comúnmente circulado o habitado por la posibilidad de ser víctima de un delito o episodio de violencia.

quedarse en la punta del problema o la cima del *iceberg*, sino ver cuáles son las reales raíces y bases del problema, ya que tanto violencia como delitos son materializaciones de situaciones que no se atendieron a tiempo y se dejaron escalar.

La forma más didáctica de entender lo expuesto es con la llamada “pirámide de escalamiento de conflictos”, desarrollada por el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) de Bogotá, que explicó el escalamiento de situaciones que de forma directa o indirecta fermentan por alimentar o apoyar la criminalidad:

Gráfico n.º 1. Pirámide de Conocimiento en Seguridad -CEACSC- 2013



En el esquema se puede ver cómo desde una conducta incívica o contraria a la convivencia se alienta la creación de conductas delincuenciales y criminales. La pirámide muestra cómo todo inicia en cualquier comportamiento ciudadano que afecta a otras personas de forma directa o indirecta; por ejemplo, la compra de celulares hurtados o de autopartes de vehículos de dudosa procedencia son conductas que llevan a la aparición de “Conflictividades urbanas”, que generan dinámicas de mercado en las que al existir más demanda de teléfonos hurtados, cada vez más van a hurtar celulares o autopartes.

El esquema refleja que el mercado ilegal de celulares propicia las “Violencias”, pues cada vez se aumentan las razones para que a toda costa los delincuentes quieran alcanzar el botín sin medir consecuencias. La radiografía de cómo un mercado ilegal alienta la violencia se basa en los datos revelados en Caracol Radio, que según en un estudio de cifras oficiales de Policía y Fiscalía, determinó que para junio de 2019 en el hurto a personas “el 25 % de los casos se hizo con arma blanca, el 9% con arma de fuego y el 29% se presentó violencia física hacia la

víctima" (Caracol Radio, 2019); en síntesis, con el paso del tiempo, especialmente durante los últimos cinco años, se evidencia un aumento de más del 45 % de casos en los que la fuerza o violencia está presente en los atracos en Colombia.

Es en el momento en que se usan fuerza o armas en medio de un hurto en el que se empiezan a configurar múltiples delitos, pues adicional al robo, se suman las lesiones personales. Siguiendo la explicación del escalamiento de los conflictos, la compra de celulares hurtados impulsa de forma directa la conformación de bandas delincuenciales que ven una oportunidad económica en dicho negocio ilegal, como lo publicó el diario *Portafolio* el 6 de mayo de 2019:

"Es una cadena delictiva en la que hay personas expertas en hacer inteligencia a víctimas, definir horas, puntos, mecanismos de ataque y formas de venta y reventa de estos elementos. Todo por la razón económica que las bandas saben que por cada celular hurtado, y si solo lo hicieran de lunes a viernes, cada eslabón de la estructura puede ganar dos salarios mínimos legales mensuales vigentes" (García, 2019).

Así, al ser un negocio rentable económicamente hablando, cada vez más se forman alianzas, acuerdos y organizaciones dedicadas a delinquir. Según una investigación hecha por la Universidad Central de Colombia, en la estructura delincuencial básica de hurto a celulares se estiman grupos y redes de entre cinco y 32 personas, con articulaciones adicionales para la comercialización de los elementos hurtados; incluso, se ha llegado a estimar que se trata de articulaciones internacionales donde los "móviles robados en Bogotá son enviados a Quito, Lima y Buenos Aires, haciéndolos pasar por nuevos o en el peor de los casos siendo desarmados para luego venderse por partes para que no puedan ser rastreados a través del código de seguridad- IMEI" (TELESUR, 2018).

Contexto colombiano y conceptos de seguridad aplicados en los territorios

Empezar a hilar y descubrir cómo funciona el delito en Colombia desde los años 2000, requiere un abandono de la mirada tradicional de seguridad y una modernización de las formas de inteligencia, investigación y ataque a las estructuras delincuenciales, como primer paso para llegar a una política integral de seguridad y convivencia ciudadana.

Para analizar cómo se han venido atacando los delitos es necesario hacer un corto pero puntual recorrido histórico que permita develar las formas como se ha concebido la seguridad desde los años cuarenta, para entender por qué hoy no se logran atacar los procesos delincuenciales de forma exitosa.

La historia colombiana ha girado en torno a las imposibilidades para alcanzar condiciones de equidad social, lo que ha propiciado el levantamiento y toma de armas de la sociedad civil para la conformación de grupos insurgentes al margen de la ley y guerrillas, especialmente a finales de los cincuenta y principios de los sesenta; esa mezcla de condiciones fue el cultivo no solo para que llegaran las asesorías externas y de países fuertes para orientar el manejo de la seguridad como componente territorial y desde el concepto de “seguridad nacional”, sino para enrutar las inversiones al alistamiento para el combate de amenazas externas y riesgos de guerra, pero no internas ni delincuenciales.

Fue por ello que Colombia adhirió esfuerzos a ideas como la Escuela de las Américas hizo inversiones superiores en militarización y armamento en comparación con salud o educación.

En Colombia el concepto de seguridad nacional, siguió vigente por la primera década del siglo XXI. La argumentación válida para el continuismo fue un contexto hostil en el que los ataques armados, explosiones, masacres y actos de terrorismo por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) eran el pan de cada día, desembocando en miedos y terror social que, con el agravante del narcotráfico, crearon décadas de temor y zozobra.

El contexto de conflicto armado interno, terrorismo y ataques a la población civil no fue exclusivo de Colombia, pues en la mayoría de los países hubo dictaduras militares o regímenes de poder que llevaron al desarrollo teórico y práctico de más de 20 nociones de seguridad que se sumaron a las más de 42 de orden mundial, incluyendo entre dichas la seguridad personal, comunitaria, democrática, contextual, natural, geográfica, integral, privada, alimentaria y hasta planetaria, entre otras.

Todas estas miradas y conceptos de seguridad entraron al ruedo, pero sin reconocer en su mayoría a los sujetos y colectividades como referentes diferenciales y centrales de garantía de seguridad ciudadana. El principal problema de ello es que muchas en el fondo seguían pensando que la preparación de un país para conseguir seguridad se basaba en cuidado de límites, alistamiento de ejércitos y compra de armamentos bélicos.

Por esa mirada, por más que se intentara salir del molde de la “seguridad nacional”, se seguían ignorando las cargas históricas, sociales y gubernamentales que se fueron acumulando bajo la conciencia omnisciente pero inoperante de Estados que no lograron garantizar derechos y dejaron a la intemperie las

protecciones sociales, pensando que no estaban relacionadas con la seguridad, cometiendo un grave error.

Fue precisamente para la década de los 2000, cuando los nuevos paradigmas de regulación y control social aparecieron con la apertura a las miradas múltiples de la seguridad y más amplias que los ejércitos, el combate, el armamento y la fuerza pública. Con la promulgación del concepto de “seguridad humana” por Naciones Unidas en 1994 (que ya se había propuesto sin mucho eco en 1989 en Noruega), empezó el desarrollo del nuevo concepto que luego se ampliaría y desglosaría en el documento *La seguridad humana en las Naciones Unidas* (ONU, 2006).

El nuevo paradigma replanteó que la fuerza pública está directamente ligada a la seguridad y en contraste contempló que para que una persona se sienta segura debe tener resueltas seis dimensiones: economía, salud, educación, vivienda, ambiente, comunidad y legalidad.

El hilo de unión de todas las dimensiones de la “seguridad humana” fue la corresponsabilidad entre ciudadanos, pues es la cohesión familiar, social y comunitaria la que permite generar estrategias de desarrollo comunal desde las cuales el gobierno identifica potencialidades de acción social con participación ciudadana, optimización de recursos y armonía con autoridades de seguridad y justicia.

La “seguridad humana” plantea un protocolo en el que el conocimiento de dinámicas territoriales y en general procesos sociales deben ser la base para desarrollar programas de prevención y control, pero añadiendo un paso anterior llamado “previsión”, que consiste en la identificación de riesgos y por ende la mitigación de situaciones proclives al escalamiento de conductas básicas a criminalidad de oficio (Neef, 1986).

De tal forma, fue la primera vez en la historia que de manera fuerte se logró que la seguridad fuera vista desde el aseguramiento de un modelo de ingresos que responda a planes de salud, vivienda y educación para garantizar derechos humanos a partir del fomento de vida digna y decente que deriven en la creación de contextos sanos, saludables y seguros.

En resumen se trata de pensar que un entorno seguro es aquel en el que no se recurre ni alimenta el delito pues cuenta con condiciones que minimizan la atracción a las cadenas criminales y a la dedicación a estas cadenas como mecanismos de subsistencia o ingresos económicos: “Un entorno seguro es aquel

que cuenta con acceso a condiciones de igualdad a bienes como la vivienda, la expresión, la salud y el trabajo" (Herrera, 2005).

Barreras y retos institucionales para la seguridad en Colombia

El énfasis de la seguridad hoy ha de orientarse a la previsión y prevención de riesgos, al control de situaciones problema y a buscar la sostenibilidad de la convivencia como se plantea desde el concepto de "seguridad humana" ya expuesto; por ello, en el marco de la institucionalidad pública, aparece la necesidad de la disposición de los sistemas de información que se conciben como insumos fundamentales para la toma de decisiones cotidianas, la conservación histórica de desarrollos, las respuestas a los organismos de control y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Partir de entender el contexto por medio de cifras y análisis que desde lo cuantitativo lleguen a lo cualitativo no debe basarse solo en el estudio diario de cifras en tiempo real, situación que si bien es necesaria para las autoridades de policía y de justicia debe ser vista por los gobernantes como un insumo más que permite analizar y determinar las tendencias y variables repetitivas durante mínimo los diez años anteriores de cada municipio o departamento. No se trata solo de saber en tiempo real los delitos y violencias cometidas, sino de encontrar las horas, días, fechas especiales, armas, zonas, contextos, lugares y perfiles tanto de las víctimas como de los victimarios que se repiten, para encontrar las tendencias que permitan saber qué situaciones desencadenan delitos y posteriormente cómo se llevan a cabo para atacar la raíz de los problemas.

Para exemplificar la situación, hay que determinar de forma particular en cada municipio y sin copiar modelos o estrategias, por ejemplo, cuáles son las armas más usadas para las lesiones, cómo se consiguen esas armas y sus relaciones con el consumo de sustancias psicoactivas; para el caso de los homicidios es pertinente determinar las afectaciones por género, edad, relaciones comunes entre víctimas y victimarios, que sean mayoritarias.

En el caso del hurto, las delimitaciones e investigaciones deben partir del saber los elementos más robados, las formas de ataque, los puntos y las ganancias por dichos actos. Al lograr contar con todas esas variables y vislumbrar los altos porcentajes repetitivos en los últimos años, los gobernantes se encontrarán con que en los últimos años hay puntos que se repiten y generan tendencias, es allí donde se debe atacar, acabando con contextos, situaciones, motivaciones o elementos que alimentan el delito.

Lo innovador de esta otra mirada de la seguridad es que no se trata solo de operatividad de fuerza pública, sino de una suma de esta con modelos psicosociales integrales de atención gubernamental, que redunden en lazos familiares y comunitarios que acaben con las variables y contextos favorables para la inseguridad.

Si se logra ver que la seguridad ciudadana en el marco de la seguridad humana no se trata solo del aumento de unidades de policía o cámaras de video vigilancia, se entenderá que siempre será más efectiva la prevención del riesgo y de los delitos que los operativos de choque, teniendo en cuenta que si bien el choque resulta mediático no resuelve el problema pues si las condiciones económicas o sociales que permiten que se den los delitos siguen vigentes, nuevas bandas, sujetos y redes entrarán a cooptar esos mercados, negocios, ganancias o debilidades sociales-estatales.

Vale la pena aclarar que no se trata de desestimar a la fuerza pública en el concepto de seguridad, al contrario, se trata de la mayor dotación y acompañamiento desde las administraciones locales a Policía, Ejército, Fiscalía y Medicina Legal, pero sin cargar toda la responsabilidad en dichas instancias.

El hecho de no cargar sino optimizar a la fuerza pública debe ser un pilar de la seguridad en los municipios colombianos, pues según los datos entregados en el Encuentro de Secretarios de Seguridad de Ciudades Capitales del año 2018 se estimó que: "el déficit de policías en Colombia puede llegar a 20.000 en 2020".

El panorama del déficit se complejiza si se tiene en cuenta que Naciones Unidas establece que se deben tener 300 uniformados por cada 100.000 habitantes y más de 23 apoyos administrativos; por su parte, Colombia solo cuenta con 282 por la misma medida, incluidos allí los apoyos administrativos. Al escudriñar más a fondo la situación, la razón del déficit es simple: desde hace 10 años la incorporación ha disminuido en un 29 %, pues los jóvenes cada vez menos sienten pasión por ser parte de la fuerza pública, a lo que se suma que para 2020 entrarán a proceso de pensión más de 9.000 uniformados.

Pero la falta no es solo de policías a Colombia le falta aumentar el número de fiscales y jueces, en la medida en que para cierre de 2018 se estimaba que hay 10 por cada 100.000 habitantes y el estándar internacional es de 65 por cada 100.000; por ello, no basta con dar órdenes desde alcaldías y gobernaciones de aumentar las capturas o hacer llamados de atención para la tipificación diferente de delitos, sino que se debe propender por descongestionar el sistema judicial

para que los procesos anden más rápido, y eso se escapa a los alcances de los gobernantes locales.

El panorama, aunque poco alentador, solo argumenta la urgente necesidad de cambiar las miradas en seguridad, en la medida en que las actuales evidentemente no solo no han solucionado el problema, sino que han llevado a un colapso de las autoridades de seguridad, justicia y derechos humanos que ha dado como resultado una anomia en la que los delincuentes son los únicos ganadores. Por ello, no es que este concepto de seguridad no cuente con la fuerza pública, sino al contrario, exalta su labor y vuelve a optimizar su real alcance para que no se desgasten en situaciones que pueden resolver otras autoridades o la misma ciudadanía.

Empresas dedicadas a delinquir: el reto de su identificación, investigación y desestructuración

Para partir de la investigación que solicita Naciones Unidas para el desarrollo de la “seguridad humana” en los municipios colombianos, es clave dejar de pensar los delincuentes como sujetos aislados y de factor oportunidad de robo, para empezar a ver que se trata de organizaciones con procesos logísticos, administrativos, de movilidad y de acción, que son el resultado de un contexto con falta de oportunidades, inexistencia de redes de afecto y soporte familiar o comunitario, que son el escenario perfecto para el crecimiento en las economías ilegales.

Al observar las fallas en los sistemas colombianos de **salud, educación, vivienda, ambiente, comunidad y legalidad** se comprende cómo los negocios ilícitos permiten un acceso a dichos servicios y en general a ingresos constantes no es para menos que las redes de celulares hurtados o la venta de armas de fuego legales sean negocios que pueden mover al año en Colombia más de 11 billones de pesos en ganancias netas, luego de pagar los gastos de operación delictiva.

Este tipo de ganancias hacen que sean negocios equiparables al narcotráfico y por ende espacios económicos apetecidos en los que no se solicitan requisitos académicos, sociales o esfuerzos de dedicación horaria completa para ninguna de las partes o integrantes de una banda delincuencial, lo que hace que sea un espacio lamentable pero al final, atractivo.

El vacío en todo lo descrito está en que la mayoría de los gobernantes no han incorporado en su análisis social que hoy en Colombia no se habla de **ladrones**

de a pie, sino de estructuras, de **bandas delincuenciales** que funcionan como empresas dedicadas a delinquir, por lo que de nada sirven capturas aisladas sino se acaba toda la red económica, social y cultural que hay atrás de lo visible.

Llegar a Poder acabar con las condiciones favorables al delito pasa por apoyar a la fuerza pública, dotarla y acompañarla, pero sobre todo por optimizar sus acciones y funciones, en la medida en que lastimosamente en ocasiones se dan órdenes a las unidades de policía para situaciones que son del resorte de la convivencia, como las problemáticas de violencia intrafamiliar, ruido, basura o excrementos de animales de compañía, que son situaciones que los desgastan y ocupan en tiempos que bien pueden ser de autorregulación ciudadana o de atención de otras autoridades como las comisarías de familia, inspectores, jueces, fiscales, gestores de paz, jueces en equidad y reconciliación, a quienes también debe acompañarse, dotarse y fortalecerse.

Entender y comprender las presiones sociales, culturales y estatales a las que están sometidos los policías y en general la fuerza pública conlleva a poner sobre la mesa que sobre ellos también hay presiones delincuenciales, cargas que se suman a una institucionalidad que en ocasiones no da las suficientes garantías de protección y realidades como que Colombia tiene uno de los peores pagos a la policía en Latinoamérica.

Con todas las aristas narradas, el panorama de delitos en Colombia en 2019 es el siguiente:

Tabla n.º 1. Relación de delitos denunciados en Colombia entre el 1.º de enero de 2019 y el 31 de julio de 2019

Delito	Total	Por día
Abigeato	1.643	8
Amenazas	27.366	130
Delitos sexuales	18.611	88
Homicidios	7.318	35
Homicidios en accidentes de tránsito	3.140	15

Hurto a bancos	61	Cada 3 días y 6 horas
Hurto a personas	166.134	787
Hurto a comercio	31.631	150
Hurto a vehículos	5.782	27
Hurto a motocicletas	19.208	91
Hurto a residencias	20.683	98
Lesiones personales	70.631	335
Violencia intrafamiliar	44.984	213
TOTALES	417.192	1.977

Fuente: DIJÍN-POLICÍA NACIONAL. Datos extraídos el día 26 de agosto del año 2019 a las 14:00 horas. Cifras sujetas a variación, en proceso de integración y consolidación con información de Fiscalía General de la Nación.

El panorama de 1.977 delitos denunciados cada día en Colombia se explica con que hoy estamos frente a bandas delincuenciales que tienen miradas económicas y no ideológicas, por ello no se puede seguir atacando a las bandas de robo de vehículos o motocicletas como si fueran frentes de grupos al margen de la Ley o células de grupos ilegales armados. La realidad de estas bandas es que no cuentan con jerarquías de respeto y mando, sino partes funcionales, por lo que la captura de los llamados “cabecillas” o líderes no va a acabar con el negocio o la estructura delictiva asociada, al contrario, se impulsa la vinculación de una nueva persona que permita que siga funcionando el negocio.

Con todo, urge generar novedosas políticas públicas que sumen investigación, inteligencia, prevención-previsión y apoyo a las autoridades (no solo a la Policía, sino también a comisarios, inspectores, personeros, jueces, fiscales y a toda la cadena de justicia y derechos humanos).

Lo expuesto lleva a ver cómo cada vez más en Colombia se ha naturalizado la carrera delinuencial como un modelo de vida. “En el último cruce oficial de las autoridades sobre estructuras criminales se presume que en Bogotá hay 323 redes activas que no responden a dinámicas ideológicas o de relación con grupos al margen de la Ley. Se trata de empresas dedicadas a delinquir, de las

cuales cerca del 38 por ciento son redes familiares" (Nieto, 2018), por ello es que lo que se requiere para estar seguros debe partir de una mirada en la que las familias, la cohesión social y las redes de afecto sean las principales formas de prevención de sociedades inseguras.

Andrés Camilo Nieto Ramírez

Asesor para temas de seguridad,
comunicación y diversidad

Bibliografía

- Amnistía, I. (2004). Colombia: cuerpos marcados, crímenes silenciados : violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado. Madrid: EDAI.
- CaracolRadio (2019). En 28% se incrementaron los hurtos en Bogotá en el primer trimestre de 2019 [Grabado por A. N. Ramírez]. Bogotá, Colombia, Universidad Central.
- Constitución Política de Colombia, 1991 (Asamblea Nacional Constituyente 4 de julio de 1991).
- ElMeridiano. (10 de agosto de 2013). El Meridiano de Sucre. Obtenido de Colombia, en obra negra: E. Yunis: <http://www.elmeridianodesucré.com.co/vida-hoy/item/24204-ccolombia-en-obra-negra-e-yunis>
- ElTiempo. (4 de mayo de 2014). El Tiempo. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/noticias/dialogos-de-paz>
- García, L. C. (06 de 05 de 2019). Las razones del aumento de robos violentos en Bogotá. El Portafolio, págs. 12-13.
- Herrera, J. (2005). Los derechos humanos como productos culturales. Navarra: Los Libros de la Catarata.
- Neef, M. (1986). Desarrollo a escala humana- Una opción para el futuro. Santiago: CEAPUR.
- Nieto, A. (18 de 08 de 2018). La Paz y otras zonas donde clanes familiares controlan la delincuencia. El Tiempo, págs. 3-4.
- Ocampo, J. (2006). Historia Ilustrada de Colombia. Bogotá: Plaza y Janes Editores Colombia S.A.

- ONU. (2006). La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: ¿Solidaridad o Focalización? Bogotá: Naciones Unidas.
- Palacios, M. (2003). Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994. Bogotá: Edittorial Norma.
- República, L. (9 de Enero de 2014). Con un 1,94%, Colombia registra la inflación más baja de los países Ripe. La República, pág. Globoeconomía.
- TELESUR. (31 de 07 de 2018). Telesur HD. Obtenido de <https://www.telesurtv.net/>; <https://www.telesurtv.net/news/robo-celulares-bogota-colombia-20180731-0013.html>
- Villa, W. (2014). Desarrollo del seminario de la MISI. Investigacion y Lenguaje. Bogotá: Universidad Distrital.



Capítulo 7

Dos sectores estratégicos: salud y educación

Planeación integral en salud a nivel territorial en el marco del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) Colombia 2012-2021

Estrategia PASE a la Equidad en Salud

El presente documento resume el proceso de planeación integral en salud territorial en Colombia, haciendo énfasis en los roles y responsabilidades de gobernadores/as y alcaldes/as, a partir de los lineamientos efectuados por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) a través de la resolución 1536 de 2015 en cumplimiento de la Ley 152 de 1994, la Ley 715 de 2001, la Ley 1438 de 2011 y la resolución 1841 de 2013.

La estrategia PASE a la Equidad en Salud, desarrollada por el Ministerio de Salud con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Universidad Externado de Colombia, territorializa el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012-2021 en los procesos de planeación integral en salud departamental, distrital y municipal a través de los Planes Territoriales de Salud (PTS), considerando tres períodos constitucionales. El 2020 será un hito de gran relevancia pues será el último período constitucional territorial para la implementación del actual PDSP.

La planeación integral en salud que contempla la estrategia PASE a la Equidad en Salud se entiende como “el conjunto de procesos relacionados entre sí, vinculados al Modelo Integrado de Planeación y Gestión, que permiten definir las acciones de formulación, implementación, monitoreo, evaluación y control del Plan Territorial de Salud” (artículo 2 de la resolución 1536 de 2015). La estrategia contempla cuatro componentes (ver figura 1) a partir de los cuales el (MSPS)

efectuó lineamientos relacionados con aspectos conceptuales,¹⁰⁰ metodológicos,¹⁰¹ técnicos y operativos¹⁰² dirigidos a las autoridades y actores locales en salud.

Figura 1. Componentes de la estrategia PASE a la Equidad en Salud



Tomado de Lineamientos metodológicos, MSpS 2015.

Aspectos normativos

Las principales normas de orden constitucional y legal relativas al proceso de planeación integral en salud y la estrategia PASE a la Equidad en Salud que rigen para las entidades territoriales son las siguientes:

100 <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/Estrategia%20PASE%20A%20LA%20EQUIDAD%20EN%20SALUD%20Guia%20Conceptual.pdf>

101 https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/EPALES_Metodologico.pdf

102 <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/Documento%20Lineamientos%20Incidencia%20Gobernadores%20y%20alcaledes.pdf>

Tabla n.º 1. Aspectos normativos

Aspecto normativo	Observación
Constitución Política de Colombia de 1991	De acuerdo con el artículo 49 “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”. En la Carta Política se definió que las entidades territoriales tendrán responsabilidades y competencias para su cumplimiento de acuerdo con la Ley.
Norma orgánica de planeación. Ley 152 de 1994	Reglamenta el artículo 342 de la CPC, estableciendo los procedimientos y mecanismos para la formulación y gestión de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones. Para el caso de salud, los planes deben articularse de conformidad con la Ley y lo establecido en la resolución 1536.
Norma orgánica de recursos y competencias. Ley 715 de 2001	El capítulo II en los artículos 43, 44 y 45 establece como responsabilidad de las entidades territoriales departamentales, municipales y distritales: formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones con otros niveles del Estado.
Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el SGSSS.	Estableció en el artículo 6 el mandato de elaborar un plan decenal de salud pública en el cual confluyan las políticas sectoriales y el nivel territorial para mejorar el estado de salud de la población.
Resolución 1841 de 2013, por la cual se adopta el plan decenal de salud pública.	En el artículo 2 estableció la responsabilidad de las entidades territoriales de adaptar y adoptar los contenidos del PDSP 2012-2021 en cada cuatrienio a través del Plan Territorial de Salud.
Resolución 1536 de 2015, por la cual se establecen las disposiciones sobre el proceso de planeación integral en salud.	De acuerdo con el artículo 4, los alcaldes y gobernadores son autoridades corresponsables (junto con corporaciones, departamentos de planeación, entidades territoriales de salud y consejos territoriales) de la planeación integral en salud. Tienen dentro de sus funciones dirigir y orientar los procesos de planeación, convocar la participación de instancias consultivas, coordinar la participación transectorial y comunitaria, armonizar el PTS con el PDSP, articular con otros instrumentos de planeación (plan de desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial), realizar monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

Igualmente, tienen responsabilidades dentro del proceso de planeación integral en salud en los siguientes aspectos:

- Análisis de situación en salud (ASIS): realización del ASIS para cada dimensión del PDSP cada cuatro años y la actualización general cada año de

acuerdo con la guía conceptual y metodológica establecida por el MSPS. El ASIS debe contener la caracterización de los contextos territorial y demográfico, efectos sobre la salud que involucren morbilidad y mortalidad, determinante de la salud, priorización de efectos, factores de riesgo y determinantes.

- Caracterización de la población: integración de los resultados de la caracterización de la población (efectuados por las Entidades Promotoras de Salud [EPS], Entidades Administradoras de Planes de Beneficios [EAPB] y Administradoras de Riesgos Laborales [ARL]) al ASIS y a la formulación del PTS o priorización en salud pública: elaborar la priorización en salud pública cada cuatro años a partir de los pasos 1 al 8 de la estrategia PASE a la Equidad en Salud, en donde se identifiquen las tensiones en salud y su valoración.
- Elaboración del componente estratégico y de inversión plurianual: formulación cada cuatro años en armonía con la agenda del plan de desarrollo territorial a partir de los pasos 9 y 10 de la ruta lógica y los procedimientos y herramientas de la estrategia PASE a la Equidad en Salud.
- Componente operativo y de inversión: elaboración del componente operativo y de inversión en salud del PTS y el plan de acción de acuerdo con los pasos 1 y 2 de gestión operativa establecidos en la metodología del PASE a la Equidad en Salud.
- Implementación del PTS: realizar acciones de promoción de la salud, gestión de riesgo en salud y gestión de la salud pública, de acuerdo con los lineamientos del MSPS.
- Monitoreo y evaluación: disponer la información de los PTS en el Sistema de Monitoreo del Plan Territorial de Salud (SME) bajo las orientaciones y lineamientos del MSPS, que es el responsable de la administración del sistema que anualmente genera la información de avance de las intervenciones del plan de acción y cada dos años la evaluación de avances de metas y objetivos sanitarios. Las entidades territoriales usarán esta información bajo los lineamientos del MSPS.
- Rendición de cuentas: los gobernadores y alcaldes deben realizar la rendición de cuentas en salud al menos una vez al año, con el apoyo de la entidad territorial en salud, observando el *Manual único de rendición de cuentas*.

Aspectos conceptuales

El concepto de salud definido en el PDSP 2012-2021 que aplica para los procesos de planeación integral en salud fue establecido a partir de tres referentes:

- Aproximación histórica y las definiciones de la OMS. Reconoce la salud como un derecho fundamental, acogiendo el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales. La comprende, entonces, como un hecho ligado a las condiciones y posiciones de los distintos actores sociales que, de acuerdo con el enfoque diferencial, se encuentran inmersos en sus propias dinámicas culturales, económicas, políticas, étnicas, de género, de ciclo de vida o de vulnerabilidad (MSPS. 2014).
- Ley 1122/2007 sobre SGSSS:¹⁰³ “La salud pública está constituida por el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad”.
- Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2017: “Garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección”.

En este contexto, el PDSP es la respuesta política del Estado en el marco de la estrategia de atención primaria en salud (APS), para alcanzar la equidad en salud, la cual se logra cuando “todas las personas alcanzan su potencial de salud independientemente de sus condiciones sociales, culturales y económicas” (MSPS, 2013).

El PDSP establece las orientaciones para dar respuesta a los desafíos en salud pública en busca de lograr la reducción de la desigualdad en salud a partir de tres objetivos estratégicos a los que deben concurrir los PTS: 1) avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud; 2) mejorar las condiciones de vida y salud de los habitantes; y 3) mantener cero tolerancia frente a la mortalidad, la morbilidad y la discapacidad evitables (MSPS, 2013). Para cumplir los objetivos estratégicos del PDSP se definieron acciones e intervenciones en ocho dimensiones

¹⁰³ Ley 1122 del 9 de enero 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

prioritarias para la vida y dos dimensiones transversales que deben considerarse en la formulación y gestión de los PTS en todos los niveles del Estado:

Tabla n.º 2. Aspectos normativos

Dimensiones prioritarias para la vida	Dimensiones transversales
<p>Salud ambiental: las acciones en esta dimensión deben afectar positivamente los determinantes ambientales de la salud (hábitat saludable; situaciones de salud relacionadas con condiciones ambientales).</p>	<p>Gestión diferencial de poblaciones vulnerables</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes Envejecimiento y vejez Discapacidad Salud en poblaciones étnicas y víctimas del conflicto armado. Salud y género.
<p>Vida saludable y condiciones no transmisibles: debe promover entornos cotidianos saludables y promover el acceso y abordaje efectivo de las enfermedades no transmisibles (ENT) (modos, condiciones y estilos de vida saludables; condiciones crónicas prevalentes).</p>	
<p>Convivencia social y salud mental: promoción de la salud mental y la convivencia, transformación de problemas y trastornos que contribuyen al bienestar y desarrollo humano (promoción de la salud mental y la convivencia; prevención y atención integral a problemas y trastornos mentales y a diferentes formas de violencia).</p>	<p>Fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión integral de la salud</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la regulación. Fortalecimiento de la conducción. Fortalecimiento de la gestión administrativa y financiera. Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica y sanitaria. Garantía del aseguramiento y provisión adecuada de servicios de salud.
<p>Seguridad alimentaria y nutricional: busca garantizar el derecho a la alimentación sana con equidad en las diferentes etapas del curso de vida (disponibilidad y acceso a alimentos, inocuidad y calidad de los alimentos, consumo y aprovechamiento biológico).</p>	
<p>Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos: busca garantizar condiciones que incidan en el ejercicio pleno y autónomo de los derechos sexuales y reproductivos (promoción de los derechos sexuales y reproductivos y equidad de género; prevención y atención integral en salud sexual y reproductiva desde un enfoque de derechos).</p>	
<p>Vida saludable y enfermedades transmisibles: busca garantizar el disfrute de una vida sana promoviendo modos, condiciones y estilos de vida saludables (enfermedades emergentes, reemergentes y desatendidas; enfermedades inmunoprevenibles; condiciones y situaciones endemoepidémicas).</p>	

<p>Salud pública en emergencias y desastres: abarca los riesgos de emergencias o desastres y sus efectos negativos en la salud humana y ambiental (gestión integral de riesgo en emergencias y desastres; emergencias en salud pública y desastres).</p> <p>Salud y ámbito laboral: aborda el bienestar y la protección de la salud de los trabajadores (seguridad y salud en el trabajo; situaciones prevalentes de origen laboral).</p>	
---	--

Resumen a partir del PDSP 2012-2021 y el lineamiento conceptual de PASE a la Equidad en Salud. MSPS, UNFPA, UEC. 2014. Elementos conceptuales de la estrategia PASE a la Equidad en Salud.

La estrategia PASE a la Equidad en Salud se soporta conceptualmente en el modelo de balances en las interacciones de las tensiones que se generan entre las dinámicas poblacionales, ambientales, sociales y económicas (BIT-PASE). El modelo adaptado de la estrategia PASE al Desarrollo,¹⁰⁴ que ha sido utilizado en proceso de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial, permite comprender de manera integral el juego de relaciones que determinan la situación de salud en una comunidad específica y generar una respuesta de política pública integral.

El modelo contempla varios elementos de tipo conceptual que son la base para la construcción de los PTS en el marco del PDSP. El primero de ellos tiene que ver con el enfoque de **determinantes sociales de la salud** que el PDSP describió como “aquellas situaciones o condiciones o circunstancias que hacen parte del bienestar, calidad de vida, desarrollo humano, que ejercen influencia sobre la salud de las personas y que actuando e interactuando en diferentes niveles de organización determinan el estado de salud de la población” (Whitehead y Dahlgren 2006, citados por MSPS 2013).

Los determinantes sociales de la salud son un término acuñado por la OMS para incluir determinantes sociales, económicos, políticos, culturales y medio ambientales de la salud, de forma que un evento (situación problemática) o una cadena de eventos en salud pueden estar determinados por alguna de las dimensiones PASE o por un conjunto de ellas cuando interactúan de manera simultánea. Los determinantes pueden provenir del nivel global, nacional y territorial, y también interactuar entre sí convirtiéndose en determinantes de diferentes ámbitos.

Para la construcción de los PTS es importante tener en cuenta que en el territorio se pueden presentar determinantes estructurales e intermediarios que condi-

cionan la capacidad de respuesta. Es el caso de los determinantes estructurales que limitan la acción se expresan como “aquellas condiciones sobre las que los individuos, colectividades y la institucionalidad local tienen escasa o ninguna capacidad de control o transformación a corto y mediano plazo, bien sea porque dependen de las estructuras y dinámicas macro de mayor jerarquía, porque no tienen competencias para transformarlos, porque su capacidad de respuesta es escasa o nula frente a tales condiciones o porque están fuera de su control directo” (MSPS, 2014). Corresponden por lo general a modelos macro de la organización socioeconómica y las estructuras ambientales.

A diferencia de los determinantes estructurales, en los determinantes intermediarios presentes en el territorio “los individuos, colectivos e instituciones tienen alguna capacidad de respuesta y control a mediano y corto plazo de las situaciones que limitan, restringen, potencian o facilitan el logro de un estado deseable de bienestar y salud” (MSPS, 2014).

Frente a los individuos particulares se pueden realizar análisis de determinantes desde la perspectiva de PASE a la Equidad en Salud, sin embargo, para los procesos de planeación que derivan políticas públicas que tienen efectos en el territorio y la población “la lectura de determinantes se debe centrar en las características de los territorios y los colectivos de población para los que se planea; y apreciar la forma en que allí se expresan los determinantes estructurales e intermediarios” (MSPS, 2014).

Los determinantes sociales de la salud también pueden expresarse en desigualdades e inequidades entre distintos grupos sociales que es preciso identificar, comprender y responder a través del PTS. En el paradigma conceptual establecido en el PDSP “en toda población existen diferencias o desigualdades en el estado de salud, pero cuando estas diferencias son injustas y evitables estamos en presencia de inequidades en salud. De esta manera, no toda desigualdad produce inequidad, pero toda inequidad se deriva de una desigualdad” (MSPS, 2013).

La estrategia PASE a la Equidad permite reconocer las cadenas de determinación (estructural e intermediaria) así como las desigualdades e inequidades en salud presentes en el territorio a partir de la identificación, valoración y análisis de tensiones, con lo cual se materializa uno de los imperativos éticos del PDSP de alcanzar la justicia social como derecho de la ciudadanía y deber del Estado como garante de los derechos conforme a la CPC.

Como base para el ejercicio de priorización en salud (artículos 19 al 22 de la resolución 1536 de 2015), la identificación de tensiones descubre el entramado

de relaciones entre las distintas dimensiones del desarrollo PASE y las diez dimensiones del PDSP, que permiten comprender de manera integral el cómo y el porqué de las condiciones y del estado de salud de la población en un territorio y un momento histórico particular.

El análisis del conjunto de tensiones presentes en el territorio permite identificar las conexiones principales entre ellas y descubrir la configuración en salud y los ejes estructurantes que determinan la situación de salud en el territorio. Estos son la base para la definición de la salida estratégica en la que se establece la visión de largo plazo, los objetivos estratégicos, metas y el plan de inversiones plurianual (artículos 23 al 27 resolución 1536/15).

Aspectos metodológicos y técnicos

Los lineamientos metodológicos y técnicos establecidos por el MSPS en la estrategia PASE a la Equidad en Salud para el proceso de planeación integral en salud se inscriben en las cuatro etapas del ciclo de gestión pública que se desarrollan a partir de cinco procesos: 1. Planificación, que incluye alistamiento institucional (proceso 1) y ruta lógica para la formulación de PTS (proceso 2). 2. Implementación a través de la gestión operativa (proceso 3). 3. Monitoreo, evaluación y control en los procesos (proceso 4). 4. Acciones de mejoramiento-rendición de cuentas (proceso 5).

A continuación, se describen los momentos y pasos a seguir para los tres primeros procesos de las etapas de planificación y gestión operativa.

Tabla n.º 3. Etapa de Planificación

Proceso 1	2 Momentos	5 Pasos	11 Actividades
-----------	------------	---------	----------------

<p>Alistamiento institucional. Comprende la preparación de la entidad territorial en salud para la formulación de los PTS, en cabeza del gobernador o alcalde, y el secretario de salud, quien haga sus veces o lo represente.</p>	<p>Organizar. Generación de las condiciones institucionales en el nivel territorial.</p>	<p>Generación de condiciones políticas y constitucionales.</p>	Incidencia y diálogo político.
			Designación del equipo técnico.
			Elaboración del plan y del cronograma de trabajo.
			Caracterización de actores.
	<p>Sondeo de información y análisis de situación en salud (ASIS).</p>	<p>Definición de recursos para la Planeación Integral en Salud (PTS).</p>	Identificación de recursos disponibles.
			Elaboración-actualización de ASIS y caracterización de población afiliada a las EAPB.
	<p>Dinamizar. Movilización y establecimiento del compromiso de los actores en función de la formulación de los PTS.</p>	<p>Movilización de actores institucionales.</p>	Sondeo de instrumentos de planeación vigentes.
			Convocatoria a actores institucionales.
		<p>Movilización de actores comunitarios.</p>	Sensibilización para la participación en la planeación integral en salud.
			Convocatoria a actores comunitarios.
			Sensibilización para la participación en la planeación integral en salud.

Tabla n.º 4

Proceso 2	3 Momentos	10 Pasos	22 Actividades
-----------	------------	----------	----------------

<p>Ruta lógica para la formulación de planes territoriales de salud.</p> <p>El objetivo de esta ruta es brindar los lineamientos metodológicos, técnicos y operativos para que los equipos a cargo del PTS cuenten con una batería de herramientas que les permitan realizar una lectura integral del territorio, comprender las dinámicas que jalónan las condiciones de salud vigentes y responder conforme a las características propias de cada una de las entidades territoriales del país.</p>	<p>Identificar. Brinda un panorama sobre las condiciones actuales de la entidad territorial en las dimensiones del desarrollo PASE y de las interacciones desde las ocho dimensiones prioritarias y las dos transversales consideradas en el PDSP.</p>	<p>Reconocimiento inicial del territorio y su dinámica demográfica.</p>	<p>Reconocimiento de la base físico-espacial del territorio.</p>
		<p>Reconocimiento de las condiciones básicas de salud e implicaciones de las dinámicas PASE para la planeación integral en salud.</p>	<p>Reconocimiento de las condiciones básicas de salud y ASIS.</p>
		<p>Reconocimiento de implicaciones de las dinámicas PASE para la planeación integral en salud.</p>	<p>Reconocimiento de implicaciones de las dinámicas PASE para la planeación integral en salud.</p>
		<p>Identificación de tensiones en salud presentes en el territorio.</p>	<p>Identificación de tensiones en salud. Valoración y validación de tensiones.</p>
		<p>Proyección de tensiones si no se intervienen y priorización para comprensión.</p>	<p>Proyección tendencial de tensiones, valoración final y priorización para comprensión.</p>
		<p>Comprender. Permite pasar de la identificación de las condiciones vigentes en el territorio a la formulación de marcos estratégicos y de inversión derivada y sustentada en la comprensión integral del territorio.</p>	<p>Especialización de las tensiones presentes en el territorio.</p>
<p>Construcción de la configuración actual del territorio.</p>	<p>Construcción de la configuración deseada.</p>	<p>Identificación de racimos y ejes estructurantes de la situación actual en salud.</p>	<p>Identificación de la configuración actual y construcción de la metáfora que la identifica.</p>
		<p>Identificación de ventajas y oportunidades del territorio.</p>	<p>Identificación de ventajas y oportunidades en salud.</p>
		<p>Transformación esperada de tensiones y priorización para respuesta.</p>	<p>Descripción y valoración de las tensiones cuando hayan sido superadas y priorización para respuesta.</p>

			Definición de la visión en salud.
			Definición de objetivos (desafíos) y metas estratégicas del PTS.
			Vinculación de objetivos (desafíos) y metas estratégicas del PTS con objetivos y metas estratégicas del PDSP 2021.
			Identificación de la cadena de valor público en salud: objetivos y metas sanitarias de dimensión (resultado) y componente (producto).
			Vinculación de objetivos sanitarios de componente (producto) con las metas y estrategias del PDSP 2021.
			Definición de programas y subprogramas del PTS.
			Proyección de recursos, fuentes y responsables del PTS.
			Aprobación del PTS.

Tabla n.º 5. Etapa de Implementación

Proceso 2	1 Momento	2 Pasos	6 Actividades
Gestión operativa. En este proceso se implementan las intervenciones y actividades que permitirán el logro de los objetivos y metas sanitarias definidas en el componente estratégico del PTS.	Programar. Hace referencia a la organización y asignación de los recursos que se requieren para cada anualidad en la implementación del componente estratégico del PTS, que hace parte integral del plan de desarrollo.	Elaboración del Componente Operativo Anual de Inversiones en Salud (COAI).	Identificación de insumos para la programación de recursos. Consolidación del COAI en salud. Socialización y aprobación del COAI en Consejo de Gobierno.
		Elaboración del Plan de Acción en Salud (PAS).	Revisión de insumos para la elaboración del Plan de Acción en Salud (PAS). Elaboración y consolidación del Plan de Acción en Salud (PAS). Aprobación del Plan de Acción en Salud (PAS).

Tablas resumen a partir del lineamiento metodológico de PASE a la Equidad en Salud. MSPS, UNFPA, UEC. 2015.

El Ministerio de Salud y Protección Social ha establecido un espacio informativo y de acceso a documentos normativos y lineamientos relativos a los Planes Territoriales de Salud (PTS) 2020-2023, en su página web, a la que se puede acceder a través del siguiente link: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/planes-territoriales-de-salud.aspx>

Paulo Lara Amaya
Asesor P&D UNFPA Colombia

Política Nacional de Salud Mental - Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas

En Colombia, el intento de suicidio y el suicidio consumado han aumentado en los últimos tres años. El suicidio, por ejemplo, se encuentra en una tasa de 5,9 por 100.000 habitantes a 2018, por encima de la meta nacional, que es de menos de 4,7. Demencias, depresión y ansiedad son los trastornos que más años de vida potenciales perdidos presentan en el país, de acuerdo con los datos del Observatorio Nacional de Salud Mental.

Las tasas de violencia interpersonal, que son de 234,42 por 100.000 habitantes a 2017 de acuerdo con los datos de Forensis, y los de Pareja, con 123,11, son las que mayores registros presentan en el país, pero también son altas las tasas de violencia intrafamiliar, que son de 55,87, y las de violencia sexual, que son de 48,28.

Respecto al consumo de sustancias psicoactivas, y según los datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013, el mayor es el de alcohol, que tiene prevalencias de 16,21 y es el que tiene mayores años de vida potenciales perdidos debido a desórdenes por el consumo. El uso de sustancias psicoactivas ilícitas tiene una prevalencia de 3,27; la sustancia ilícita con mayor reporte de consumo es la marihuana y se presenta la problemática de consumo de heroína en varias regiones del país, así como la aparición de nuevas sustancias.

El Ministerio de Salud y Protección Social, en alianza con la Fundación Salda-riaga Concha, en su propósito de posicionar la Salud Mental y la Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas como prioridades de salud pública en el ejercicio de la gobernanza territorial y, por ende, en la agenda política, legislativa y de control social en el país, ha centrado sus esfuerzos en la implementación

de la resolución 4886 de 2018, por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental, y la resolución 089 de 2019, por la cual se adopta la Política Integral para Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, proceso que ha permitido el desarrollo de diez eventos regionales con la participación de 3.000 personas de los sectores público, privado, la sociedad civil, comunidades de base, academia y demás entidades con intereses asociados en las acciones de política que comprenden las resoluciones.

La Política Nacional de Salud Mental propone la búsqueda de óptimas condiciones de equilibrio y bienestar humano en término de logros de desarrollo integral desde una perspectiva de capacidades y derechos humanos, y reconoce la salud como un derecho fundamental en consonancia con lo establecido por la Ley Estatutaria de Salud (1751 de 2015).

Para entender el perfil epidemiológico y avanzar en el análisis de la situación de salud mental, considera los conceptos de salud mental, problema mental, trastornos mentales y epilepsia; de igual forma reconoce en sentido positivo la salud mental como “un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, para trabajar, para establecer relaciones significativas y para contribuir a la comunidad”.

Por otra parte, la Encuesta Nacional de Salud Mental 2015 definió problema mental como el malestar y las dificultades en la interacción con los otros, que se generan por la vivencia de eventos estresantes y no son tan graves como un trastorno mental. El Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM 5) define el trastorno mental como “un síndrome caracterizado por una alteración clínicamente significativa del estado cognitivo, la regulación emocional o el comportamiento del individuo que refleja una disfunción de los procesos psicológicos, biológicos o del desarrollo que subyacen en su función mental”. Y por último, el Abecé sobre la Epilepsia, publicado por el Ministerio de Salud y Protección Social en 2016, define esta enfermedad como “un síndrome cerebral crónico, caracterizado por crisis recurrentes, autolimitadas, de causa variada, con manifestaciones clínicas diversas”.

En coherencia con lo anterior, la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas reconoce la problemática y los efectos que genera en los procesos de desarrollo de personas, familias y comunidades, y que en los años recientes afecta en particular a la población más joven y a las mujeres.

De igual forma, precisa que el consumo de sustancias psicoactivas afecta principalmente el funcionamiento cerebral, el cual experimenta grandes cambios durante la infancia y adolescencia, y a estructuras encargadas de procesos como la toma de decisiones, planeación, juicio, regulación y procesamiento emocional, entre otras, y sus implicaciones en la generación de vínculos y relaciones sociales.

Desde esta compresión, el curso de vida en reconocimiento de las trayectorias vitales, las transiciones en el desarrollo, los sucesos vitales, los efectos acumulativos, las relaciones intergeneracionales y las ventanas de oportunidad marcan un reto para generar intervenciones anticipatorias desde el sector salud que impacten en el desarrollo integral de las personas y sus familias, y los entornos (hogar, educativo, laboral, comunitario e institucional), incluidas las plataformas virtuales entendidas como escenarios interactivos que permiten acceso ilimitado a diverso tipo de información.

Para aproximarse a un diagnóstico se realizó un análisis de los factores de protección y de riesgo. En este orden, el diagnóstico que presentan estos documentos de política profundiza en los factores relacionados de la siguiente manera:

- Problemas y trastornos mentales: los trastornos mentales más prevalentes en el mundo son la depresión unipolar, trastorno bipolar, esquizofrenia, epilepsia, consumo problemático de alcohol y otras sustancias psicoactivas. Según la Encuesta de Salud Mental en Colombia 2015, en los niños y niñas de 7 a 11 años los síntomas que se presentaron con mayor frecuencia fueron: lenguaje anormal (19,6 %), asustarse o ponerse nervioso sin razón (12,4 %), presentar cefaleas frecuentes (9,7 %) y jugar poco con otros niños (9,5 %). En los adolescentes, el 12,2 % presentó síntomas de problemas mentales en el último año, la prevalencia de cualquier trastorno mental fue de 4,4 %; la fobia social (3,4 %) y cualquier trastorno de ansiedad (3,5 %) fueron los trastornos más prevalentes. En los adultos, la prevalencia de problemas mentales fue de 9,6 % a 11,2 % y los trastornos mentales (cualquiera en los últimos 12 meses) fueron de 4 %. La depresión de cualquier tipo y la ansiedad de cualquier tipo fueron los eventos más prevalentes.
- Conducta suicida: el suicidio es un tema de gran relevancia en salud pública. Es un evento prevenible y de gran impacto en el individuo, la familia y la sociedad. La Organización Mundial de la Salud (OMS), en su Boletín de Salud Mental 2018, estimó que “la frecuencia del intento de suicidio es 20 veces mayor que la del suicidio consumado. En la población general mayor de 15 años, la prevalencia de las tentativas se encuentra entre 3 % y 5 %; en

el grupo de edad de 15 a 34 años se registra el mayor número de intentos de suicidio". En la Encuesta Nacional de Salud Mental de 2015 los resultados fueron similares en adolescentes y adultos, con una frecuencia de ideación suicida de 6,6 % y de intento de suicidio de 2,5 %.

- Violencias y convivencia social: según cifras de Naciones Unidas, el costo de la violencia doméstica en América Latina y el Caribe equivale al 2 % del PIB de la región. México (44 %), Colombia (41 %), Perú (41 %) y Chile (40 %) son los países con los índices más altos de violencia contra la mujer, incidiendo negativamente en la productividad y el desarrollo de los países latinoamericanos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud Mental de 2015, cada año en el mundo más de un millón de personas pierden su vida y muchas más sufren de heridas no fatales; se encontró que el 11,7 % de la población infantil (de 7 a 11 años) ha presentado al menos un evento traumático, en los adolescentes el 29,3 % y alrededor del 41 % de los adultos han estado expuestos a estos eventos, con afectaciones importantes en su salud mental.
- Epilepsia: según la OMS, en todo el mundo unos 50 millones de personas padecen epilepsia, lo que la convierte en uno de los trastornos neurológicos más comunes.
- Factores relacionados con el origen del consumo de sustancias psicoactivas: se presenta un análisis del consumo de sustancias psicoactivas, sus consecuencias médicas y sociales debidas a múltiples factores, variables neurobiológicas y socioculturales que contribuyen a la forma en que cada persona experimenta sus efectos.
- Factores relacionados con la salud mental, problemas y trastornos mentales: desde la concepción de salud integral, se presenta un análisis entre la salud mental y el consumo de sustancias psicoactivas, en tanto la salud mental constituye una condición de base para el logro de procesos de desarrollo integral y el despliegue de capacidades que permiten autonomía y relacionamiento, construcción de proyectos de vida con sentido y adecuado desempeño en la vida cotidiana; adicionalmente, los problemas y trastornos mentales son frecuentemente comórbidos al consumo de sustancias psicoactivas. Se incluyen conceptos comorbilidad (co-ocurrencia en el mismo individuo) entre varios trastornos psiquiátricos, lo que se denomina doble diagnóstico o patología dual, entendida como la simultaneidad en el curso de vida de un individuo de una adicción y otro trastorno mental y su impacto en la problemática.

- Factores relacionados con la dinámica de los vínculos afectivos: se presenta un análisis de la alteración de los vínculos afectivos y relaciones significativas que generan confianza, seguridad y capacidad de contención emocional; expresión de ello son la alteración de las dinámicas relacionales, el aislamiento, la ruptura de redes familiares y de apoyo, alteración en el ejercicio de maternidad y paternidad que afecta de manera directa el desarrollo de las niñas, los niños y los adolescentes.
- Factores relacionados con las enfermedades crónicas: se presenta un análisis de la carga de morbilidad como consecuencia del consumo de sustancias psicoactivas en años de vida ajustados por discapacidad. Las enfermedades más frecuentemente vinculadas al consumo son infecciosas y crónicas: cirrosis y neoplasias hepáticas, cáncer de pulmón, enfisema, trastornos mentales, deterioro cognitivo, trastornos del sueño, VIH, hepatitis B y C, problemas en la coordinación física, alteración del juicio, la memoria y la concentración.
- Factores relacionados con la capacidad de respuesta: se presenta un análisis de las acciones que en el país se han implementado en las últimas décadas para la prevención y tratamiento de problemas, trastornos mentales, epilepsia y consumo de sustancias psicoactivas.

Plantea como enfoques rectores el del desarrollo humano basado en derechos y el de salud pública. El primero, en tanto constituye el fundamento de un Estado Social de Derechos, derivando el enfoque de curso de vida, que reconoce las trayectorias de vida, los sucesos y transiciones en el vivir de los seres humanos; el enfoque de género como estructurador social, que determina la construcción de roles, valoraciones, estereotipos e imaginarios asociados a lo masculino y lo femenino; el enfoque diferencial poblacional-territorial, que visibiliza la importancia de las particularidades de los sujetos individuales y colectivos, considerando su situación y su contexto con las variables sociales, políticas y culturales que les son inherentes.

Por otro lado, el enfoque de salud pública, que reconoce los determinantes sociales de la salud como las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud, las características sociales dentro de las cuales la vida tiene lugar, y el enfoque psicosocial, que permite reconocer la integralidad de las personas teniendo en cuenta el contexto en el que se han desenvuelto, los hechos que han vivido, el significado que les han dado a estos hechos, el sufrimiento que han experimentado y las capacidades

con las que cuentan las personas y comunidades para recuperarse y materializar sus proyectos de vida.

En coherencia con los enfoques planteados, constituyen sus principios orientadores la vida digna y la inclusión (no discriminación, interculturalidad, participación e integralidad).

Sus ejes de política son complementarios, mantienen un continuo en la atención integral, teniendo en cuenta que los sujetos individuales y colectivos transitan en más de uno de ellos, orientan estratégicamente acciones e intervenciones sectoriales, de gestión intersectorial y comunitaria.

- Eje 1. Promoción de la convivencia y la salud mental en los entornos y fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas: incluye, entre otros, entornos resilientes y protectores con redes de apoyo familiar, social y comunitario; involucramiento parental; capacidades de afrontamiento de los distintos eventos vitales; relaciones de equidad entre hombres y mujeres y cultura propia como protector de la salud mental.
- Eje 2. Prevención de los problemas de salud mental, trastornos mentales, epilepsia y de factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas: incluye, entre otros, prevención indicada en grupos de mayor riesgo, estrategias diferenciadas por curso de vida y entornos, detección temprana, intervención motivacional breve, primeros auxilios psicológicos y canalización a servicios sociales y de salud, y reducción de daños para consumidores no problemáticos de sustancias psicoactivas.
- Eje 3. Tratamiento integral: incluye, entre otros, prestación de servicios de salud basados en la gestión del riesgo individual fortaleciendo la atención primaria, atenciones diferenciadas, reducción de daños para consumidores problemáticos de sustancias psicoactivas y adaptación intercultural participativa de los servicios.
- Eje 4. Rehabilitación integral e inclusión social: incluye, entre otros, fortalecimiento y ampliación de redes de apoyo comunitarias, sociales e institucionales, promoviendo grupos de apoyo y ayuda mutua, redes comunitarias, reducción del estigma y exclusión social, y oportunidades sociales, laborales, educativas, de recreación y cultura.
- Eje 5. Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial: incluye, entre otros, desarrollo de capacidades en los procesos de gestión

para la atención integral al consumo de sustancias psicoactivas; fortalecer la gestión sectorial e intersectorial, nacional y territorial; y participación social en salud de personas, familias y comunidades.

Esta apuesta de país cobra sentido en la vida de las personas, familias y comunidades involucradas en estos asuntos de salud pública en la medida en que los gobiernos territoriales, en su ejercicio de gobernanza, aúnen esfuerzos con el gobierno nacional para la generación de condiciones técnicas, financieras y de talento humano, expresadas de manera armónica en los diferentes instrumentos de planeación territorial. Para ello, se requiere, entre otras, el desarrollo de las siguientes acciones:

- Facilitar en el proceso de empalme la entrega de un balance de las acciones desarrolladas en el gobierno saliente para la promoción de la salud mental y la prevención-atención del consumo de sustancias psicoactivas.
- Elaborar y socializar análisis de situación territorial frente a la salud mental, el consumo de sustancias psicoactivas, violencias y convivencia, teniendo en cuenta: situaciones positivas y negativas presentes en el territorio, población afectada, indicadores a priorizar y análisis de problemas.
- Crear un equipo técnico interdisciplinario e interinstitucional responsable del análisis de la situación de la salud mental y el consumo de sustancias psicoactivas en el territorio y, con base en ello, priorizar las acciones de política pública.
- Convocar a los actores institucionales y comunitarios y motivarlos a participar, en particular, garantizar la participación de representantes del consejo de gobierno, del sector salud y de la autoridad sanitaria, del consejo departamental y municipal de salud mental, del consejo seccional de estupafacientes, del comité departamental y municipal de drogas, de organizaciones de base comunitaria, sociedad civil y academia, de representantes de organizaciones étnicas y de medios de comunicación internos y externos.
- Promover espacios de acuerdo y socialización con estos actores poblacionales e institucionales sobre las acciones de política pública priorizadas para el abordaje integral de las situaciones que se presenten en los diagnósticos realizados.
- Concentrar toda su capacidad de acción en la toma de decisiones estratégicas que garanticen el cumplimiento de la visión expuesta en el proceso

de planeación del desarrollo territorial y en la consecución de recursos que soporten las metas y desafíos planteados para lograr el ideal de salud de su territorio.

- Socializar con su equipo de gobierno los resultados del ejercicio de planificación territorial y dar lineamientos para avanzar en el alcance de sus metas y, en ese orden de ideas, dar directrices para que se vinculen los programas y proyectos que permiten el logro de esa visión de salud mediante la incorporación en los planes operativos anuales de inversiones y planes de acción, así como la inclusión de estas prioridades en los planes estratégicos sectoriales.
- Convocar y socializar en el proceso de rendición de cuentas los resultados del marco estratégico de cara a la ciudadanía, el avance y las necesidades de ajuste para los siguientes años.
- Desarrollar un proceso formativo con las y los interesados en formas y mecanismos de participación: monitoreo participativo, control social, veedurías, que permitan la participación de todos los actores involucrados en la implementación y el seguimiento de los instrumentos de planeación formulados.
- Garantizar la consolidación y permanencia de un equipo interdisciplinario con capacidades profesionales y personales que permitan hacer sostenibles en el tiempo los resultados en salud.

Solo con esta manera de articulación nación-territorio se podrá dar cuenta de los objetivos que convocan estas políticas: promover la salud mental y la convivencia garantizando la atención integral como derecho de todas las personas, familias y comunidades, y reducir los riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, de intento de suicidio y suicidio consumado, violencias interpersonales, epilepsia y el consumo de sustancias psicoactivas.

Juan Uribe Restrepo
Ministro de Salud

La salud en los territorios, por dónde empezar

Hace 10 años inició en Barranquilla un proceso transformador para la salud de sus ciudadanos, el cual ha sido posible por la firme decisión de sus alcaldes (Alejandro Char y Elsa Noguera) de posicionar la salud como la prioridad de sus gobiernos, convirtiendo así a Barranquilla en un modelo para el sistema de salud colombiano.

He sido parte de este proceso desempeñándome como secretaria de Salud los últimos ocho años y puedo dar fe de cómo el compromiso decidido de un alcalde, sumado a estrategias que tengan como centro los ciudadanos y un manejo eficiente de los recursos, puede mejorar el estado de salud y la credibilidad de sus ciudadanos en el sistema.

Presento a ustedes algunas sugerencias que espero puedan serles útiles en la tarea compleja pero muy gratificante de administrar salud en sus territorios.

- La salud como único objetivo. La decisión de que la salud sea lo más importante en un territorio debe ir acompañada de la priorización de proyectos en todas las áreas (infraestructura, saneamiento básico, equipamiento urbano, etc.) que tengan como objetivo final un mejor estado de salud de los ciudadanos.

Nuestra primera sugerencia va encaminada a que cada uno de los proyectos que se emprendan en la administración sean evaluados y priorizados por el impacto positivo o negativo que estos tengan en el mejoramiento de la salud de sus beneficiarios; para este fin es fundamental conocer la situación de salud de cada uno de los sectores de su municipio o departamento, establecer los determinantes que afectan esa situación y cómo las intervenciones propuestas van a cambiar el estado de salud de los ciudadanos. Priorizar los proyectos que generen un mayor impacto positivo en la situación de salud de la población siempre será un acierto.

- Articulación intersectorial. Los diferentes programas e intervenciones en salud que se diseñen para su ejecución durante el periodo de gobierno deben ir siempre acompañados de la articulación entre los diferentes sectores de la sociedad, como empresas, universidades, organizaciones de usuarios, actores del sistema de salud, secretarías del despacho, etc. En teoría, suena muy sencillo, pero llevarlo a la práctica requiere del liderazgo y la credibilidad del mandatario territorial y de su secretario de Salud. Recomiendo que el primer paso se dé con los actores internos de la administración; los secretarios de las diferentes carteras deben interiorizar los temas de salud como suyos y brindar el apoyo para que las intervenciones que se definan puedan ser ejecutadas en los diferentes ámbitos que tengan a su cargo.

Un ejemplo muy importante es el trabajo articulado que podría darse entre las secretarías de Salud y Educación para intervenir el embarazo adolescente y promover la sexualidad responsable desde las diferentes instituciones educativas de la ciudad, o el diseño y la utilización óptima de los espacios deportivos y de recreación que se generen del trabajo conjunto de las áreas de recreación y deporte con la Secretaría de Salud.

- Prevenir es mejor que curar. Esta es una máxima que siempre tenemos presente en temas de salud, pero que debemos construir de manera sistemática y continuada para obtener los resultados esperados. La experiencia de los Caminantes de Salud en Barranquilla ha demostrado cómo un programa que tiene como eje a las comunidades en sus barrios y localidades puede generar resultados en el corto y largo plazo. Los Caminantes son promotores de salud que tienen a su cargo un número determinado de familias a las cuales les hacen seguimiento permanente identificando los posibles riesgos para la salud de sus miembros.

Con esta información los Caminantes hacen educación, realizan intervenciones colectivas en las comunidades para cambiar los estilos de vida y hacen el seguimiento de los casos que se definen como prioritarios. Este trabajo, sumado a la garantía de acceso a la prestación de los servicios de salud en la ciudad, ha logrado en los últimos 10 años reducir las tasas de mortalidad materna e infantil, mantener las coberturas de vacunación por encima del 95 % y realizar acciones de bloqueo de enfermedades transmisibles, entre otros resultados. El caminante de la salud es el educador número uno de la administración en las casas de los ciudadanos, aumentando la confianza de estos en su sistema de salud. Considero que vale la pena apostarle a la figura de promotores de salud en sus territorios.

- Los hospitales. Son los hospitales públicos (Empresas Sociales del Estado, en su gran mayoría) el centro de prestación de servicios más importante en cada uno de los municipios y departamentos. La garantía de la prestación de los servicios en condiciones dignas y de calidad debe convertirse en una prioridad para todos los mandatarios locales y es el mejoramiento de la infraestructura física y la dotación de estos hospitales, así como el garantizar su mantenimiento, la intervención fundamental para lograr esa meta. Este mejoramiento de la infraestructura debe incluir los puntos satélites de atención (puestos y centros de salud) para garantizar así el acceso a los servicios de las comunidades en las zonas alejadas al hospital, siempre teniendo en cuenta las necesidades reales de la población y la oferta de servicios tanto de instituciones públicas como privadas.

La sostenibilidad y la eficiencia en la operación de estos hospitales es también un aspecto fundamental para la garantía de la prestación de los servicios a la población. Es por eso que la elección del gerente del hospital se convierte en una decisión esencial para lograr el buen funcionamiento de la institución. Nuestra sugerencia es no solo tener en cuenta los requisitos definidos en la normatividad vigente (Ley 1797 de 2016, decreto Ley 785 de 2005 y resolución 680 de 2016 del Departamento Administrativo de la Función Pública) sino el nivel de empatía con los usuarios y el compromiso y conocimiento con el mejoramiento continuo de los servicios que se presten.

Y para esos hospitales donde ya se ha avanzado en mejoramiento de la infraestructura y en su sostenibilidad financiera se debería considerar la posibilidad de acreditarlo como una institución con estándares de alta calidad para la prestación de los servicios. Estos procesos requieren un alto compromiso de los trabajadores hospitalarios y de los gobernantes de los territorios, pero el esfuerzo vale la pena cuando el resultado es una atención óptima a los ciudadanos.

- Escuchemos a los usuarios. En el día a día del sistema de salud colombiano muchos usuarios de los servicios encuentran diferentes barreras de acceso ocasionadas por actores como las EPS o las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), o simplemente no conocen a fondo el funcionamiento del sistema, lo que les genera grandes frustraciones y riesgos para su salud. Es fundamental el papel de las alcaldías y gobernaciones para brindar apoyo, asesoría y acompañamiento a los usuarios, para lo cual se deben establecer canales de comunicación directos entre las partes. Algunas estrategias podrían incluir descentralizar la atención al usuario de la alcaldía o gobernación habilitando puntos en los barrios o municipios más importantes,

establecer líneas telefónicas en las que los usuarios puedan manifestar sus inconvenientes y apoyarlos en la solución, utilizar las redes sociales como vías de comunicación con las que se garantice la respuesta oportuna y establecer reuniones periódicas con las EPS que hacen presencia en los municipios para coordinar la solución de los casos. A pesar de los múltiples problemas que pueda tener el sistema, si los usuarios encuentran canales de comunicación y respuestas oportunas, es posible apoyarlos verdaderamente en la consecución de los servicios que requieren y generar lazos de confianza con los ciudadanos.

- La comunicación en salud. Comunicar es una función fundamental en la administración de salud de los territorios; esta comunicación debe ser permanente, clara y contundente para lograr los resultados deseados. Las diferentes estrategias de prevención deben acompañarse de mensajes que le lleguen a la población, que estén acordes con sus necesidades y características, y que además se transmitan por los canales que los ciudadanos verdaderamente utilicen. Considero que se debe realizar un análisis de los medios que utilizan los ciudadanos en el territorio para mantenerse informados, eso va desde los canales tradicionales, radio y televisión, a las redes sociales, aunque no todas tienen el alcance que creemos y es mejor hacer uso adecuado de los recursos escogiendo los medios que verdaderamente tienen credibilidad entre los ciudadanos. Además de lo anterior, es muy importante definir voceros únicos de los temas de salud; situaciones de emergencia o la propagación de enfermedades pueden generar pánico innecesario o limitar la capacidad de reacción de los ciudadanos si no se saben comunicar. La cabeza del proceso de salud en el territorio debe tomarse el tiempo necesario para definir las estrategias de comunicación, asesorada por profesionales en el tema; la comunicación es fundamental para cambiar comportamientos y crear una verdadera cultura en salud.

Alma Solano Sánchez

Secretaria de Salud de la Alcaldía de Barranquilla
(Atlántico) 2012-2015 y 2016-2019 y Secretaria
de Salud de la Gobernación del Atlántico

Humano, Red de Tejido Social

Experiencia significativa en salud desde la gestión pública

Hn el municipio de Paipa, Boyacá, la administración central, en cabeza del alcalde Yamit Noé Hurtado Neira, desarrolla un modelo de gestión pública denominado Humano, Red de Tejido Social, el cual se presenta como una estrategia innovadora y práctica que ha demostrado resultados positivos en la calidad de vida de la población.

A continuación se expone de forma general el modelo de gestión pública, identificando los principales logros como experiencia significativa y dejando en consideración algunas recomendaciones prácticas que puedan servir como referente a otros gobernantes locales para adoptar los elementos de un enfoque de gestión integral que les permitan avanzar de manera más eficaz en las apuestas de desarrollo para sus municipios.

¿Qué es Humano, Red de Tejido Social?

Humano, Red de Tejido Social es una apuesta por la disminución de la pobreza y las inequidades, a partir de un enfoque de gestión que integra tres lineamientos estratégicos: un abordaje sistémico de información, salud en todas las políticas y participación comunitaria.

¿En qué consisten estos lineamientos?

Humano parte de identificar las condiciones de los hogares y las personas en diversos ámbitos de la salud integral, la calidad, modos y condiciones de vida para dar soluciones acertadas. La información se obtiene en tiempo real, gracias al trabajo sistémico en red y a la modernización del sistema de información de base comunitaria ajustado a las condiciones del municipio con 459 variables que

incluyen información del Censo Agropecuario y Censo Minero, acorde con el perfil económico del municipio.

De forma operativa, Humano se soporta en la estructura padrinos -manitos-enlaces, donde el servidor público sale de la labor de escritorio o tareas rutinarias al reconocimiento del territorio, como una forma de fortalecer las relaciones para construir desarrollo humano y tejido social, tras adoptar un sector (barrio o vereda) con la figura de ‘padrino’. La red integra líderes de cada barrio y vereda de la comunidad, que bajo el eslogan del municipio ¡Levanta la mano por Paipa! se han denominado ‘manitos’. Completando la estructura, cada secretaría, oficina y ente descentralizado designa un funcionario que tiene a su cargo recolectar y administrar la información para este propósito, se denominan ‘enlaces’.

Esta estructura en red permite establecer canales de comunicación permanentes entre gobierno-comunidad, contar con información en tiempo real, actuar de forma intersectorial, desplegar la oferta institucional a toda la población y llevar a una gestión que atienda las necesidades proyectadas al desarrollo y optimice los recursos hacia la satisfacción de necesidades más complejas y emergentes de toda la población.

Humano como experiencia significativa

Humano, como experiencia significativa en gestión pública, incluyó ciertos elementos que facilitaron el desarrollo del modelo:

Gobernanza inteligente: Humano permitió perder el miedo que genera la incertidumbre de hacer las cosas de modo diferente. La reinterpretación de la norma, la modernización de instrumentos de recolección de información y el diseño de la metodología para su monitoreo y análisis aumentó la capacidad competitiva e innovadora de la gestión pública. Estos aspectos permitieron comprender de manera integral el territorio, generar estrategias inclusivas desde la oferta institucional y la gestión intersectorial.

Participación comunitaria: se desarrollaron capacidades para la participación y la corresponsabilidad frente a la salud pública. La movilización de comportamientos liderados por la misma comunidad genera el empoderamiento comunitario, que a su vez le da legitimidad a las acciones del gobierno. Por su parte, el gobierno recupera credibilidad y proyecta un crecimiento sostenible basado en los principios de justicia y equidad.

Valor de servicio: pone en valor la esencia del rol del servidor público, exaltando sus capacidades y aporte a la construcción de tejido social en el territorio.

Salud en todas las políticas: el trabajo articulado, con la estructura común de salud en todas las políticas, genera efectos de alto impacto en la reducción de la pobreza, bajo el enfoque de determinantes sociales. En este sentido, es significativa la participación de la comunidad, siendo esta corresponsable en la elección de su estilo de vida y como agente activo en la ejecución de las apuestas de desarrollo local.

Optimización de recursos: el programa ha tenido más que un costo razonable, pues no ha requerido para su operatividad de la asignación presupuestal, por el contrario, ha reflejado optimización de los recursos al involucrar todos los elementos disponibles y focalizarlos hacia fines comunes.

Lecciones aprendidas

Sí se pueden optimizar los recursos: el programa Humano demostró que se puede operativizar una estrategia de reducción de pobreza, disminución de inequidades y promoción de la salud con el uso creativo de los recursos disponibles y la integración intersectorial. El trabajo conjunto entre el gobierno y la comunidad permite el mejor resultado con el mínimo de inversión para el gobierno local.

Sí es posible construir sistemas de información eficientes para tomar las mejores decisiones: Humano permitió mitigar las principales dificultades de los modelos de gestión predominantes: sistemas de información precarios, poca articulación entre actores y sectores, escasa comunicación entre el gobierno y la comunidad y poca participación social. La incorporación de un enfoque sistémico de información con un fuerte componente de coordinación intersectorial, participación ciudadana y el soporte en tecnologías de información permite generar estrategias específicas para cada sector, monitorear y evaluar la ejecución para corregirlas y ajustarlas operativamente según el comportamiento y variables de la dinámica poblacional.

Sí es posible trabajar con y para la gente: tras el fortalecimiento del tejido social, las personas van ganando autonomía. Con la interacción permanente de las secretarías con sus sectores apadrinados se retroalimenta el avance o rezago en las acciones, permitiendo que la comunidad haga una lectura de la legitimidad política de la administración, sus instituciones y sus políticas.

Sí es posible trabajar articuladamente: la coordinación intersectorial genera legitimidad en la administración. La rendición de cuentas, el acceso a la información, la participación social y la sustentabilidad como principios de salud en todas las políticas movilizan el empoderamiento de los funcionarios y la comunidad hacia el autocuidado, la autogestión, la corresponsabilidad y la calidad de vida.

Recomendaciones

Finalmente, partiendo del conocimiento generado en torno al desarrollo de Humano, a manera de recomendaciones se podría mencionar lo siguiente:

La correcta formulación de los instrumentos de planeación local es la primera ventana de oportunidad para obtener los mejores resultados: la metodología adoptada para la formulación de los planes de desarrollo debe ser pensada para facilitar la ejecución de las principales apuestas de manera articulada, a través de objetivos y metas que comprometan, desde la formulación, el concurso de múltiples actores. Es decir, debe garantizarse, desde los mismos instrumentos de gestión local, la sinergia del equipo de la administración en el reconocimiento de los determinantes sociales y los de pobreza multidimensional. Estos representan el mayor desafío de la entidad y se afectan directamente por las políticas y los sistemas políticos; estos aspectos deben motivar la adopción intersectorial de salud en todas las políticas.

La participación comunitaria en todos los momentos de la planeación garantiza la legitimidad y transparencia en la gestión: se deben generar espacios de participación individual o colectiva en las decisiones y deliberaciones para definir intereses comunes y participar en la planeación, solución de problemas o atención de necesidades. Esto se logra identificando líderes comunitarios que a través de vínculos sociales e institucionales favorezcan la cohesión social y participen desde la planeación hasta la evaluación de las estrategias del gobierno.

La precisión de la información garantiza los mejores resultados: se debe considerar que la gestión de los gobiernos locales se ve limitada con la imprecisa información existente. Por lo general, el soporte cuantitativo para la formulación de los planes de desarrollo se ve reducido a la utilización de información de censos poblacionales, proyecciones y otras bases de datos sin actualizar, lo que da como resultado panoramas inexactos de los territorios y lleva a decisiones imprecisas. Así, la entidad interesada tendría que reconocer la importancia de recolectar y contar con información de calidad que le permita generar

conocimiento. También, desarrollar capacidades institucionales para monitorear las desigualdades y atacar contundentemente los factores que la determinan. Esto incluye elaborar y poner a prueba indicadores sobre los determinantes sociales y evaluar el efecto de las intervenciones con participación comunitaria.

Todos los actores de la administración pública tienen potencial para trabajar por la salud pública: conocer la realidad del contexto municipal independiente del nivel jerárquico que cumpla un servidor en las organizaciones de la administración permite optimizar el recurso actuando de forma intersectorial y estableciendo un óptimo grado de interacción comunidad-Estado-comunidad, para que sobre la realidad se tomen decisiones acertadas. Esto es, innovar y optimizar recursos para motivar el desarrollo del potencial de salud de todas las personas e influenciar la adopción de comportamientos individuales.

Una mirada amplia de la gestión capaz de ver más allá del problema, en capacidad de identificar las principales causas o determinantes sociales, permite transformar problemas estructurales: enfocarse en temas álgidos, como la atención a la primera infancia, gestión de servicios públicos de calidad para la salud, propiedad de la tierra, planeación urbana, espacios públicos, educación ambiental, consolidación de industrias creativas, así como en la ejecución de proyectos liderados por la misma comunidad, garantizan en el mediano y largo plazo la disminución de las brechas de pobreza y las inequidades.

Yamit Hurtado Neira
Alcalde de Paipa (Boyacá) 2016-2019

Ibagué: un territorio saludable que le apunta al desarrollo sostenible

Desde la formulación de nuestro plan de desarrollo “Por Ibagué con todo el corazón 2016-2019”, nos propusimos avanzar en dos grandes propósitos: por un lado, en la visión para hacer de Ibagué una ciudad verde, incluyente, productiva y en paz, y por otro, trabajar en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente en los seis primeros (fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género y agua limpia y saneamiento básico).

Por eso, nuestros programas y proyectos han girado en torno a cuatro pilares que atraviesan toda la propuesta de gobierno: agua, cultura ciudadana, seguridad integral y paz. Sin embargo, nuestra visión se ve constantemente amenazada por el aumento de licencias mineras, la corrupción histórica, infraestructura de servicios públicos colapsada, una alcaldía desorganizada, entre otros. No obstante, logramos avanzar; después de un trabajo intenso, obtuvimos tres certificaciones de calidad (ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001), aumentamos la disponibilidad de agua en 1.200 litros/seg; Ibagué tendrá agua potable para los próximos 50 años. Para eso, reconstruimos la bocatoma Combeima y la planta de tratamiento, implementamos la bocatoma CAY y, lo más importante, construimos el acueducto alterno (19 kilómetros) con nueva bocatoma, complementado con la construcción de colectores y la compra de predios para la protección hídrica.

Paralelo a esto formulamos, con apoyo de Findeter, el BID y la Agencia Francesa de Cooperación, no solo el estudio para convertir a Ibagué en una ciudad sostenible, sino también la planificación para los próximos años, con la identificación de 64 grandes proyectos.

También, implementamos 25 kilómetros de ciclorutas urbanas, reconstruimos 540 parques, instalamos 180 parques biosaludables y 140 parques infantiles y construimos seis megaparques; recuperamos 145.000 m² de espacio público efectivo y compramos 70 hectáreas, pasando de 1,2 m²/hab a 3 m²/hab;

además, alcanzamos a cambiar cerca del 41 % de las luminarias públicas por led y el resto se seguirá ejecutando.

También en seguridad integral avanzamos en el tema de vivienda VIP y VIS gestionando suelo urbanizable y convenio con 12 constructoras (31.500 viviendas); en educación, con la jornada única y atacamos de frente el tema de los escenarios deportivos, uno de los casos más relevantes de corrupción a nivel nacional; ya entregamos tres y dejamos en proceso de ejecución las obras de urbanismo del parque deportivo y el urbanismo y parqueaderos del complejo acuático, así como el Coliseo Multideportes. También tenemos los últimos escenarios para convenio con Coldeportes y con los recursos del municipio asignados.

Por otro lado, sin lugar a dudas, el agua potable contribuye a mejorar las condiciones de salud, así como todos los esfuerzos para lograr un estilo de vida más saludable con parques y equipamientos públicos gratuitos para el ejercicio. Todo el territorio debe ser saludable.

Sin embargo, quiero detallar uno de los programas más importantes que hemos desarrollado: el modelo de atención integral en salud (MIAS), considerando que el municipio no puede legalmente atender niveles de alta complejidad.

Ibagué, con aproximadamente 530.000 habitantes, logró disminuir significativamente las inequidades sociales, en especial las sanitarias, derivadas de las disparidades en el acceso a los servicios de salud, las barreras geográficas, el nivel de ingresos económicos y el fortalecimiento de la red privada en el país.

Gracias al enfoque intersectorial, se lograron importantes sinergias para mejorar la salud de la población, un buen ejemplo es el modelo MIAS, basado en la promoción y la prevención en salud, unido a la educación de la población en estilos de vida saludables; todo con el objetivo de garantizar una atención integral, oportuna y eficaz de toda la población en los servicios de salud, priorizando a madres gestantes, niños y adultos mayores. Para ello, se invirtieron importantes recursos del municipio, se reestructuraron y sanearon las deudas del Hospital San Francisco y se logró un acuerdo con el Concejo municipal para la adopción del modelo y la asignación del 4 % de los ingresos corrientes de libre destinación para su sostenibilidad.

Así, se caracterizó al 98 % de la población rural y se determinaron perfiles epidemiológicos, cursos de vida, los entornos y los diferenciales poblacionales. Se pueden señalar logros como los siguientes:

- Apertura de 21 puestos de salud rurales, garantizando red de atención primaria para 28.000 personas y acceso efectivo del 95 % de habitantes rurales. Ellos cuentan con personal médico permanente, enfermeras, auxiliares, vacunadoras y rutas de atención especializada de geriatras, pediatras, ginecólogos, odontólogos y fisioterapeutas, que realizan intervenciones casa a casa.
- Realización de mínimo cuatro controles prenatales a las gestantes rurales en su casa.
- Cobertura de parto institucionalizado en el 100 % de las gestantes rurales.
- Disminución de los casos de bajo peso al nacer (de 205 en 2015 a 60 en el presente año).
- Disminución de la incidencia de la enfermedad diarreico- aguda; se pasó de 11.200 casos a 3.900 en el presente año.
- Disminución de embarazos de menores en un 28 % y más del 50 % de los suicidios, cifras que aún nos preocupan.

Pero, sin lugar a dudas, avances muy importantes y diferenciadores son: la ruta materno infantil para un parto humanizado, el hogar de paso de la madre gestante rural, la Unidad de psiquiatría infanto-juvenil y el Consultorio Rosa para la atención de mujeres víctimas. Estas acciones se implementan en la Unidad de Salud de Ibagué USI-ESE San Francisco, entidad que sacamos de la quiebra inminente y hoy es catalogada como el primer prestador primario público del Tolima, con el 100 % del recurso humano vinculado a la planta fija y temporal de la institución.

La alcaldía, por medio de la USI San Francisco, le apostó a la humanización del servicio de ginecología y obstetricia, para lo cual, entre otras cosas, se diseñó una sala de partos amigable con la madre y su hijo, construida con todos los estándares de calidad, sala de hidromasajes, cromoterapia, aromaterapia, música y cama especializada que permiten no solo relajación y mayor confort, sino además la vinculación del padre u otro familiar antes, durante y después del trabajo de parto. Es, en últimas, un asunto ético y de dignidad con los seres humanos, independientemente de su condición económica.

Como parte de esta estrategia de humanización del parto, también se cuenta con un hogar de paso que acoge a las madres rurales cinco días antes de la fecha probable de parto o que llegan en trabajo de parto y se demoran, así se impide

que se devuelvan a las zonas rurales, generalmente apartadas, con el riesgo que conlleva un viaje por zonas de difícil acceso.

También, el Consultorio Rosa para atender a mujeres víctimas, donde se les brinda no solo atención médica, sino también psicosocial e incluso jurídica. Esto como manera de no revictimizarlas.

Es por esto que el modelo de atención integral en salud de Ibagué es considerado como experiencia exitosa por el Ministerio de Salud y Protección Social y por otros municipios que nos han visitado.

A los próximos alcaldes les sugiero trabajar en la sostenibilidad, especialmente ambiental, de sus territorios, invertir decididamente en la promoción y la prevención en salud, fortalecer los emprendimientos productivos para las mujeres y jóvenes, articular la educación para lograr grados técnicos al salir de las instituciones educativas oficiales, vincular a los jóvenes y siempre rendir cuentas a la ciudadanía como una actividad permanente de la gestión.

Pero, sobre todo, gobernar pensando en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones.

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
Alcalde de Ibagué (Tolima) 2016-2019

¿Cuáles son los retos en educación que tienen los gobernantes locales?

Ocho recomendaciones para hacer una gestión exitosa del sector educativo en el territorio

Colombia aumentó el gasto público en educación en los últimos 20 años, pasando de 3,5 % en 2000 a 4,4 % en 2017 del PIB, según los datos consolidados por la Unesco. Esto le permitió al Estado ampliar la inversión per cápita por estudiante en primaria y secundaria, la cualificación de los maestros y la proporción alumno-profesor a 24 estudiantes (igual al promedio mundial y muy lejos de los 70 estudiantes que debe atender un maestro en Malawi o los 58 en Ruanda).

Sin embargo, las brechas continúan. Sociales y regionales, por grado escolar, capacidades especiales y hasta por el género. Una mirada a las trayectorias escolares de las niñas, niños y jóvenes en el país basta para concluir que todavía hay mucho por hacer... e invertir.

El acceso a la educación inicial, decisiva para el desarrollo emocional y académico de las niñas y niños para el resto de sus vidas, da cuenta de que las brechas sociales empiezan desde muy temprano, pues en 2017 apenas el 55,2 % de infantes colombianos estaban matriculados en el grado de transición¹⁰⁵.

De ahí en adelante, el panorama no es más alentador. De cada 100 estudiantes que ingresan en Colombia a grado primero, solo 45 llegan a grado 11 sin

105 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

abandonar ni repetir, aspecto que se agudiza en las zonas rurales, donde el 13,8 % de los niños entre 12 y 15 años de edad no asisten a la secundaria¹⁰⁶.

Los retos son enormes. Para la Fundación Empresarios por la Educación son ocho los aspectos críticos en los que los gobernantes regionales deben poner el foco para desarrollar un programa de gobierno en educación acorde con las necesidades de los territorios. Es decir, para plantear acciones que garanticen el derecho a una educación con calidad pertinente para la región.

Esto implica una articulación intersectorial y realizar una evaluación del cumplimiento del anterior plan de desarrollo territorial en relación con los retos que quedaron pendientes y los temas que vale la pena continuar.

¿Cómo abordar estos ocho aspectos? Aquí proponemos algunas recomendaciones para que los líderes territoriales puedan implementarlos en sus regiones.

1. Financiación de la educación

El presupuesto destinado a la educación en los planes de gobierno es un **factor central** para viabilizar propuestas y plantear metas concretas y realizables.

Según el Banco Mundial, la inversión por estudiante matriculado en secundaria fue del 17,5 % del PIB per cápita nacional en 2017, lo que sitúa a Colombia en el mismo nivel de países como la República Democrática del Congo (17 %) e Irán (17,7 %). Así mismo, si bien el país ha aumentado el porcentaje del PIB para el financiamiento de la educación en la última década, los incrementos han sido insustanciales de acuerdo con el desempeño económico.

Además, existen dificultades de distribución de recursos por el bajo acceso a la información básica y actualizada en los territorios para la toma oportuna de decisiones en financiación.

Como gobernante usted puede:

- **Aumentar los recursos en educación** preescolar, básica y media, focalizando los componentes y programas que impactan de manera directa el mejoramiento de la calidad. Para lograr este propósito, es necesario actualizar

106 Fundación SURA. Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Educación (Reduca). Aprender es más, hacer realidad el derecho a la educación en América Latina. 2018

los cálculos de la canasta educativa por entidades territoriales (certificadas y no certificadas) y por cada programa que decida implementar.

- Promover **sistemas de información** suficiente, actualizada y pertinente para que el Ministerio de Educación asigne los recursos según los costos reales en zonas rurales y urbanas, que incluyen: i) talento humano requerido, ii) financiación de proyectos educativos propios, iii) mantenimiento y actualización de infraestructura, iv) alimentación escolar que vincule campesinos y producción local, v) transporte escolar y vi) formación y acompañamiento de maestros.
- Crear **alternativas tributarias** y no tributarias de ingresos para las entidades territoriales, con el fin de generar nuevos recursos destinados a la educación.
- Crear una **plataforma social soportada en sistemas de información** para que en cada entidad territorial organice la inversión pública y privada alrededor de iniciativas, prioridades y planes sectoriales orientados al mejoramiento de la calidad de la educación. En este sentido, el Sistema de Información de la Inversión Público-Privada en Educación (SIIPE) sirve de punto de partida.

2. Educación en la primera infancia

La educación inicial es un **derecho impostergable** para la primera infancia¹⁰⁷, pues en este ciclo vital se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.

Sin embargo, en Colombia solo el 28 % de las niñas y los niños en la primera infancia están cubiertos por **atención integral**¹⁰⁸. En 161 municipios del país (14,4 % del total), el 50 % de las niñas y los niños no están siendo atendidos con educación inicial y, de acuerdo con datos del Departamento de Prosperidad Social, solo el 17 % de los pequeños de las áreas rurales dispersas asisten a una institución de atención a la primera infancia.¹⁰⁹

107 Artículo 29. Ley 1098 de 2006

108 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Razón definida como niñas y niños con educación inicial en el marco de la atención integral sobre número de niñas y niños de 0 a 6 años, según ECV 2016.

109 La niñez no da espera. Propuestas de retos y metas al Gobierno Nacional - Documento n.º 2. Bogotá, septiembre de 2018.

Como gobernante usted puede:¹¹⁰

En la planeación:

- **Consolidar los sistemas de información** que mejoren los diagnósticos, los diseños de los programas de la política, su gestión y su monitoreo y evaluación. Y, como parte de ello, lo deseable es contar con un estudio longitudinal que dé cuenta más cabalmente de los impactos de los programas en el desarrollo de niñas y niños.
- Promover y fortalecer el **conocimiento científico sobre la infancia**, su familia y comunidad a través de la investigación, de modo que las decisiones sobre formulación de políticas locales, programas y la articulación intersectorial no se dé bajo supuestos o imaginarios en torno a este tema, sino a partir de evidencia que hable de la caracterización poblacional, de sus necesidades integrales y de las estrategias que han tenido impacto real en la transformación de los temas críticos.
- Diseñar e implementar un **componente de comunicación y movilización social** por la infancia, que además de visibilizarla más y de posicionar el tema, impacte los imaginarios y la cultura en el sentido deseado para consolidar una cultura de derechos.
- Poner a la primera infancia como **centro de la planeación** del sector educación en articulación con los otros niveles educativos, así como en clave intersectorial e interinstitucional. Trabajar en la primera infancia implica enfoque integral, lo que se diluye a la hora de operar los planes de los diversos sectores.

En lo pedagógico:

- Buscar los **educadores de excelencia** para la educación de la primera infancia, a través de una selección y formación inicial rigurosas de este personal docente, así como darles posibilidades de constante evolución y puesta al día profesional.
- Prestar atención y fortalecer las estrategias que en su entidad territorial se implementan para el desarrollo del lenguaje de los niños con enfoques

110 Recomendaciones elaboradas en el marco de la Alianza NiñezYA, 2019.

multiculturales, ya que el lenguaje en sus diversas expresiones es imprescindible para el crecimiento intelectual del niño.

3. Educación rural

El campo colombiano y sus habitantes son parte esencial del desarrollo del país y de la construcción de paz. La educación es una condición fundamental para alcanzar la inclusión social y productiva de este 95 % del territorio del país que tiene uso rural¹¹¹.

El panorama es crítico: tan solo el 50 % de los matriculados en primer grado llegan al grado 11 en la zona rural, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2015. Además, de cada 100 adultos que habitan en las zonas rurales dispersas 95 no tienen educación superior ni tecnológica ni universitaria (Censo Nacional Agropecuario, 2014).

Como gobernante usted puede:

- Llevar la **oferta de educación terciaria** a los territorios y vincularla con las apuestas de desarrollo familiares y comunitarias. Puede contar con universidades de alta calidad. La experiencia de Universidad al Campo de Caldas muestra lecciones en relación con la garantía de trayectorias completas.
- Promover la creación de PEC (Proyectos Educativos Comunitarios) y PET (Proyectos Educativos Territoriales) desde cada una de las sedes educativas en relación con las necesidades de formación, **reconstrucción del tejido social** en el marco del conflicto y la transformación comunitaria.
- **Flexibilizar la normativa** necesaria para garantizar la pertinencia en la atención: relación técnica estudiantes-maestros, transporte escolar a través de medios no convencionales, alimentación escolar y adecuación de calendarios escolares.

4. Vínculo familia-escuela-comunidad

La ley colombiana define como responsabilidad de las familias relacionarse efectivamente en los procesos de calidad de la escuela; y de la escuela, promover la participación.

111 Dane, 2018.

Pese a la normatividad, más del 80 % de los padres afirman que no participan en absoluto en las actividades extraescolares de sus hijos y un 22 % no se ha entrevistado nunca con el tutor¹¹².

Esta **corresponsabilidad es fundamental**, como lo demuestran los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce 2015): cuando los padres llaman la atención, felicitan o apoyan a los estudiantes por sus calificaciones, el logro académico se incrementa en un rango que oscila entre 7 y 36 puntos, dependiendo del país, grado y disciplina evaluada.

Como gobernante usted puede:

- Brindar herramientas a las instituciones educativas (IE) para **identificar las barreras de participación** (por ejemplo: barreras laborales, de desplazamiento en zonas dispersas o económicas) y crear mecanismos de flexibilización de dicha participación (adecuación de tiempos y espacios, uso de medios no presenciales, etc.).
- Incluir dentro de los sistemas de información de las IE y las Secretarías de Educación la recolección de variables de caracterización de las familias.
- Brindar financiamiento, servicios y apoyo a las escuelas para **ayudar a los docentes** y administrativos en el ejercicio que implican las alianzas entre escuelas, familias y comunidad.

5. Liderazgo y formación de docentes y directivos

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el liderazgo escolar como una **prioridad de la política educativa** en todo el mundo. Según estudios recientes, el liderazgo directivo es el segundo factor que más incide en el mejoramiento escolar.

Sin embargo, la formación no es una condición por sí misma del mejoramiento. Cuando un líder reconoce y promueve que docentes, estudiantes y familias se empoderen frente a la toma de decisiones y actúen en favor de ellas, los resultados positivos de la educación aumentan hasta en un 27 %.¹¹³

¹¹² García-Bacete, 2003

¹¹³ Fundación Empresarios por la Educación. Resultados parciales de la investigación sobre Liderazgo Educativo en Colombia 2017-2018 (próximo a publicar).

Como gobernante usted puede:

- Implementar y/o fortalecer **estrategias de mentoría** (directivos docentes experimentados enseñan a rectores nóveles o con poca experiencia) y redes de intercambio de saberes como parte de los programas de formación posgradual y ejercicio.
- Fortalecer la **formación específica** (inicial y ejercicio) para los directivos docentes, orientada desde los planes territoriales de formación docente.
- Atender la **deficiencia de condiciones** socioeconómicas en las que los directivos docentes ejercen su labor y hacer las gestiones necesarias para lograr el nombramiento en propiedad de las plazas disponibles.
- Identificar experiencias de comunidades educativas en zonas de conflicto demuestra que el liderazgo distribuido y comunitario **construye tejido social** para el cuidado de la vida y la paz. Esto implica apostarle al diseño y el fortalecimiento de proyectos educativos territoriales con perspectiva de escuela abierta a la comunidad, que estén más allá de las fronteras físicas de la escuela.

6. Educación media y articulación con la educación superior

El nivel educativo que presenta **mayor déficit de cobertura** en el país es la educación media, especialmente en territorios periféricos y más aún en la ruralidad. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), las tasas más altas de cobertura de educación media están en Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Atlántico y Santander.

En estos departamentos, entre 50 % y 60 % de los jóvenes de 15, 16 y 17 años están cursando 10.^o y 11 en el colegio. Solo el 5,1 % de las personas de 17 años ubicadas en la zona rural, el 5,4 % de las personas en situación de discapacidad y el 2,7 % de la población indígena alcanzó algún tipo de educación superior.¹¹⁴

Además, cerca del 40 % de los habitantes del país no tiene ni siquiera un título bachiller, lo cual tiene un efecto (negativo) directo sobre la productividad e informalidad laboral.¹¹⁵

114 Misión Rural, 2014.

115 Fundación Corona. Red de Ciudades Cómo Vamos, 2019. Educación Orientada al Empleo 2014-2017.

Como gobernante usted puede:

- Orientar a los establecimientos educativos para **analizar y acotar el número y pertinencia de especialidades** que ofrecen en la educación media técnica, para lograr que las que se ofrecen sean más amplias en términos de los conocimientos que desarrollan. Especialidades como manejo de torno, archivística o empacado de productos lácteos, por dar tan solo unos ejemplos, se consideran áreas muy específicas que no les permiten a los estudiantes ampliar sus posibilidades académicas y profesionales, sino que los encarrilan en un oficio demasiado puntual.
- Promover la articulación intersectorial, incluyendo el sector empresarial y productivo, y las instituciones de educación técnica y superior, para **diseñar orientaciones en la educación media**. La cualificación de esta articulación puede mejorar drásticamente la permanencia de los estudiantes en la educación media.
- **Promover y garantizar la actualización de las bases de información**, las cuales pueden ser utilizadas por las secretarías de Educación o por el mismo Ministerio para hacerles seguimiento a los estudiantes en situación de riesgo de deserción del sistema, y así poder tomar medidas a tiempo para que estos jóvenes no abandonen el sistema del todo.

A través de la Secretaría de Educación:

- Llevar a cabo **campañas con información** sobre los beneficios económicos y sociales de cursar este nivel educativo.
- **Realizar ferias de orientación profesional** a las que asistan profesionales y trabajadores de la región, así como profesores de instituciones de educación superior que estén dispuestos a contarles a los estudiantes sus trayectorias laborales.
- **Proyectos de investigación** con los jóvenes de noveno grado que les permitan conocer el mundo de la educación terciaria y el mercado laboral y estar más motivados para transitar a la educación media.
- A las sedes que no cuentan con grado once, llevar a cabo **visitas** en octavo y noveno a la sede más cercana que ofrece grado once y **crear espacios de socialización** en los que los estudiantes de once hablen con los de octavo y noveno.

- Identificar los establecimientos educativos que presentan mayores **problemáticas de repitencia en este nivel** y desarrollar programas de refuerzo académico focalizados. Es importante evaluar estos programas para dar cuenta de su efectividad.
- Promover campañas pedagógicas para dar a conocer a las entidades territoriales y a los establecimientos educativos **la plataforma Buscando Carrera**, que es una fuente de información vital para los estudiantes de la educación media.

7. Educación bilingüe

Entendida como el fortalecimiento de los saberes y el **dominio de dos lenguas** en el sistema educativo, la educación bilingüe se ha posicionado como una necesidad para afrontar los procesos de globalización de tipo económico, académico, tecnológico y cultural.

En 2018, únicamente el 8 % de los estudiantes que estaban cursando el grado 11 en todo el país tenía un desempeño en inglés B1. Esto sitúa a Colombia en el puesto 60 en la categoría de dominio bajo entre 88 países, según el Índice del dominio del inglés de Education First de 2018.

Adicionalmente, en 2017, apenas el 14,02 % de los docentes de inglés del sector oficial evaluados se posicionaron en el nivel B2 o superior, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia.

Como gobernante usted puede:

- Para superar el déficit en la oferta de calidad se recomienda **concentrar acciones principalmente en los docentes**. Se debe formar a aquellos que no tienen las competencias lingüísticas requeridas para su oficio. Lo anterior implica tener evidencia, que parte de la evaluación del desempeño, y generar incentivos que promuevan la inclusión al Magisterio de individuos que desde el colegio alcanzan altos niveles de inglés.
- Promover por los medios regionales contenidos educativos en la segunda lengua que circulen de **manera gratuita y sistemática**.
- Generar planes de formación docente para mejorar el nivel de lengua de maestros de inglés, en primera instancia, sin dejar de lado la posibilidad de extender estos programas a todos los maestros de las instituciones educativas

(básica primaria, básica secundaria y media). Esto es posible lograrlo con **alianzas con universidades** y con el sector productivo, que sería uno de los más beneficiados si los estudiantes mejoran su nivel de lengua.

- Usar la herramienta de planeación de **proyectos de bilingüismo** que se encuentra en Planeación Nacional en proyectos tipo. Esta herramienta cuenta con todo el detalle y la guía para la consolidación y planificación de estos proyectos. Recuerde que el dinero de regalías de su región se puede usar para este fin.
- Es necesario tener profesionales del área en las secretarías de Educación y equipos de trabajo que respondan al desarrollo de las estrategias pedagógicas que se planeen.
- Reconocer e incorporar dentro de los programas de bilingüismo las **lenguas indígenas** presentes en sus territorios.

8. Fortalecimiento de competencias digitales

La digitalización está transformando la economía, la sociedad, las maneras de relacionarnos y los métodos de aprender y de enseñar.

Según la Fundación Telefónica (2019), los estratos 1, 2 y 3 tienen una penetración de internet en hogares por debajo del 50 %, mientras que los estratos 4, 5 y 6 superan a estos por más de 30 puntos porcentuales. En consecuencia, la diferencia en acceso a estos servicios entre estratos es significativa y representa un riesgo de **aumento en las brechas sociales y económicas**.

Como gobernante usted puede:¹¹⁶

- Fomentar la creación de proyectos o alianzas para la formación docente en línea y presencial, además de ampliar paulatinamente la oferta de programas virtuales y a distancia en competencias digitales.
- Construir centros o laboratorios de innovación con base digital y articularlos con el ecosistema digital y de innovación de manera regional que permita la integración y cooperación y fortalezca las políticas que impulsen

116 Propuestas elaboradas en alianza con la Fundación Telefónica Colombia, 2019.

una sociedad basada en el conocimiento, la inclusión, la equidad y la innovación.

La Fundación Empresarios por la Educación es un centro de pensamiento en educación independiente, creado en 2002 por un grupo de empresarios colombianos. Su misión es generar conocimiento para la acción, proponer iniciativas de política pública, desarrollar estudios rigurosos para articular las prioridades nacionales y regionales, y adelantar campañas de incidencia para elevar los estándares de educación en Colombia.

Andrea Escobar Vilá

Directora ejecutiva de la Fundación
Empresarios por la Educación (FExE)

Escuela Nueva Activa, educación de calidad

¿Por qué es importante invertir en educación básica de calidad?

La educación básica de calidad contribuye al desarrollo humano, social y económico, a la construcción de ciudadanía, a la convivencia pacífica y, en general, a mejorar la calidad de vida de las personas. Juega un papel clave que ayuda a afrontar problemáticas mundiales como cambio climático, seguridad alimentaria y la construcción de paz, entre otras.

La educación básica debe ser de calidad para todos los niños y niñas del país, sin distinción. Por consiguiente, invertir en una educación de calidad, particularmente en poblaciones vulnerables, como las rurales, contribuye a combatir la pobreza y a reducir la desigualdad (incrementar la equidad), que es una condición indispensable para la paz.

¿Por qué es importante invertir en las escuelas rurales multigrado?

Una característica de las zonas rurales es que prima la escuela multigrado. En el país hay aproximadamente 20.700 de estas escuelas (aproximadamente 60 % de las escuelas rurales del país). Se caracterizan por estar situadas en zonas de baja densidad de población y porque, en una o dos aulas, uno o dos docentes atienden estudiantes de todos los grados. Estas escuelas requieren de estrategias pedagógicas, de materiales educativos de autoaprendizaje colaborativo, para dar respuesta al manejo de varios grados a la vez.

Es importante invertir en las escuelas multigrado porque, por lo general, estas escuelas suelen ser invisibles a los ojos de los planificadores de la educación por su tamaño y aislamiento; pero si no se trabajan estrategias diferenciadas para ellas, se está rezagando la inversión en educación para cerca de 600.000 estudiantes rurales del país, haciendo inviable el logro de metas de equidad, desarrollo y construcción de ciudadanía.

¿Qué promueve Escuela Nueva Activa (ENA)?

Escuela Nueva Activa es una valiosa innovación colombiana y es una solución probada para mejorar el acceso y la calidad de la educación básica en las zonas rurales, dando también respuesta a la situación particular de las escuelas multigrado.

Promueve un proceso de aprendizaje activo y personalizado centrado en el estudiante, quien es el protagonista de su proceso. Promueve también una educación integral en la que, intencionadamente, se desarrollan competencias académicas y socioemocionales en niños y niñas y cuyo contexto es valorado e integrado al proceso de aprendizaje. ENA facilita el avance del estudiante a diferentes ritmos y promueve el trabajo en equipo, donde los estudiantes dialogan, colaboran entre sí y construyen conocimiento a través de la interacción. También promueve un nuevo rol del docente como orientador y guía y no como transmisor de información y única fuente de conocimiento. Es una innovación pedagógica sistémica que integra varios componentes como el curricular, la formación y seguimiento de docentes, el trabajo con la familia y con la comunidad y la gestión escolar con los administradores del sistema educativo. Tiene la potencia de poderse replicar fácilmente a nivel nacional.

Sus autores, Vicky Colbert, Oscar Mogollón y Beryl Levinger, diseñaron este modelo pedagógico pensando en que se convirtiera en política pública y pudiera replicarse a gran escala; diseñaron estrategias que fueran viables técnica, política y financieramente. Se generalizó en el país a finales de los años ochenta, logrando universalizar la primaria en las zonas rurales de Colombia.

¿Por qué Escuela Nueva Activa es una solución probada para mejorar la calidad de la educación?

Evaluaciones nacionales e internacionales han demostrado que donde se desarrolla adecuadamente, implementando todas las estrategias y elementos del modelo de manera sistémica, los niños y niñas aprendieron más, mejoraron sus competencias básicas, desarrollaron habilidades de trabajo en equipo, incrementaron sus niveles de autoestima, cooperación, empatía y convivencia pacífica.

El Banco Mundial señaló a ENA, en 1989, como una de las tres innovaciones más importantes a nivel mundial, por su exitoso impacto en la política pública, y el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas en el año 2000 escogió esta innovación como uno de los tres logros más importantes del país.

El primer estudio internacional de la Unesco (LLECE 2000), que comparó trece países de América Latina, concluyó que Colombia fue el único país en el que las escuelas rurales lograron mejores resultados de aprendizaje que las escuelas urbanas en competencias de Lenguaje y Matemáticas, en poblaciones menores a un millón de habitantes, compensando las limitaciones socioeconómicas de poblaciones tan vulnerables como las rurales. Esto se logró gracias a una masiva y buena implementación de Escuela Nueva Activa.

¿Qué logros internacionales se han alcanzado?

Delegados de más de 40 países del mundo han visitado Colombia para conocer en operación el modelo ENA e inspirarse con esta innovación nacional. En América Latina ha inspirado reformas educativas en más de 16 países, y a nivel mundial ha beneficiado a más de 6 millones de niños. En 2017 el Banco Mundial publicó la evaluación de impacto de Escuela Nueva en Vietnam, evidenciando excelentes resultados.

- Escuela Nueva Activa es de las pocas innovaciones que han logrado sostenerse en el tiempo, a pesar de que suelen ser muy vulnerables a los cambios políticos y administrativos. Los docentes rurales colombianos han sido los actores principales de esta reforma pedagógica y quienes la han sostenido y promovido.
- De otro lado, los autores del modelo, en compañía de varios exministros de Educación, crearon una organización de la sociedad civil en 1987: la Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente (FEN) con el fin de mantener la calidad y sostenibilidad del modelo, actualizando sus estrategias pedagógicas y desarrollos curriculares, y también para continuar innovando a partir de su propuesta pedagógica, adaptándola a nuevas poblaciones y contextos, como zonas urbanas (Escuela Activa Urbana), poblaciones desplazadas y migrantes (programas Círculos de Aprendizaje Escuela Nueva Activa) e internacionalmente a varios países.

La FEN ha velado por la adecuada implementación del modelo, sus estrategias, elementos e instrumentos, llegando a una cobertura importante de docentes, estudiantes y comunidades educativas en el país. Además, ha generado nuevos desarrollos conceptuales y publicaciones, manuales para docentes, guías de aprendizaje y recursos virtuales para los estudiantes (desde preescolar hasta el noveno grado) en seis áreas curriculares; nuevos instrumentos y sistemas de evaluación; estrategias de formación y acompañamiento *in situ* y virtual a

docentes; ha fortalecido y dinamizado la comunidad de práctica de ENA y ha liderado los Congresos Internacionales de Escuelas Nuevas, entre otros.

Planteamientos pedagógicos como el aprendizaje personalizado y colaborativo y el nuevo rol del docente como facilitador y no solo como transmisor de información, son las tendencias de la educación del futuro. Las evaluaciones de Escuela Nueva Activa han demostrado que, bien implementada, promueve el desarrollo de las habilidades requeridas para el siglo XXI, como aprender a aprender, a tomar iniciativa, a liderar procesos, a sintetizar información, a pensar críticamente, a asumir y resolver problemas complejos, a aplicar los conocimientos adquiridos, a tomar riesgos y, especialmente, a promover el aprender a aprender y a trabajar en equipo.

¿Por qué es importante el rol de la sociedad civil como complemento del Estado con el fin de apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación?

La Conferencia Mundial de Educación para Todos, realizada en Tailandia en 1990, declaró que la educación es compromiso de todos, no solo del Estado, y que la sociedad civil tiene un rol importante que cumplir en este propósito. Además de FEN, otras valiosas organizaciones han contribuido a apoyar la implementación de Escuela Nueva en el país y han ayudado a fortalecerla. Es indispensable trabajar con el Estado para lograr impacto y cobertura, pero se debe trabajar con la sociedad civil para asegurar la calidad y sostenibilidad.

¿Se puede ofrecer una educación de calidad y equidad a las poblaciones rurales?

Sí se puede. Lograr equidad en el sistema educativo implica que todos los niños, las niñas y los jóvenes tengan la oportunidad de ingresar a la escuela, permanezcan en ella hasta completar los distintos niveles y ciclos educativos y adquieran los aprendizajes y competencias esperados en cada uno de ellos. Estudios realizados por el Departamento Nacional de Planeación han demostrado que Escuela Nueva, cuando se implementa correctamente, compensa las limitaciones iniciales ocasionadas por bajo nivel socioeconómico. Es decir, es educación con calidad y equidad. Es necesario construir sobre lo construido.

Vicky Colbert Reyes
Directora de la Fundación
Escuela Nueva



Capítulo 8

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde los gobiernos territoriales

Pasos de gigante: los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los gobiernos territoriales

El siglo XXI demuestra el alto grado de interdependencia de la vida social, humana y ambiental de nuestro planeta. No es vano el proverbio chino que advierte que el aleteo de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo.

Esta condición, que ataña a todos los pueblos, no es más que la responsabilidad entre Estados y sociedades. Las comunidades y sus liderazgos alrededor del mundo están cada vez más conscientes de que necesitamos pensar de manera global y actuar de manera local.

Desde los años noventa, con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se hizo más explícito este compromiso, colocando la sostenibilidad en el centro del concepto de desarrollo. Con ello, se plasmó la premisa de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Con el cambio de siglo, 189 países adoptaron ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un esfuerzo internacional por atender problemas sociales urgentes, como la pobreza y las desigualdades, en un plazo de 15 años. Entre otros resultados, el mundo constató la reducción a la mitad del número de personas que vivían con menos de 1,25 dólares al día.

Países como Colombia tomaron la iniciativa para dar origen a un mandato que co-creara un nuevo pacto ‘post-2015’, que mejorara la tarea hecha por los ODM, comprometiera a todas las naciones del mundo en una nueva agenda de desarrollo y que abordara con más integralidad y creatividad los retos del desarrollo sostenible en la vida contemporánea.

En septiembre de 2015, 193 países decidieron por unanimidad apropiar un acuerdo ético y programático que compromete a todas las naciones y personas por igual (incluidos los países industrializados) a emprender acciones concretas para lograr el mundo que soñamos: uno en el que nadie quede al margen del desarrollo.

Este compromiso global se llama Agenda 2030, e incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que todos los países acordaron alcanzar para el año 2030. Los 17 ODS contienen 169 metas y 231 indicadores. Para alcanzarlos, cada país ha acordado sumar todos sus esfuerzos, así como alinear sus propios instrumentos y planes de desarrollo para lograrlos.

Colombia: compromiso pionero con el desarrollo sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible revolucionó el paradigma con el que abordamos los retos sociales, humanos y ambientales. En primer lugar, por primera vez en la historia moderna todos los países (indistintamente de su nivel de ingreso) aceptaron el compromiso de adoptar medidas para promover la prosperidad y proteger el planeta. Por un grado mayor de responsabilidad de las grandes superpotencias, efectos del cambio climático amenazan con causar mayores daños en pequeñas naciones insulares o países vulnerables. Los hilos que nos interconectan y nos hacen interdependientes no eximen a nadie de la responsabilidad de mejorar el mundo que habitamos.

La Agenda 2030 va más allá. Reconoce la responsabilidad no solo de los gobiernos nacionales en adoptar acciones para el desarrollo sostenible y humano. Establece con claridad que todos los actores multinivel son parte de la construcción del mundo que soñamos: sociedad civil, pequeños agricultores, sector empresarial, jóvenes y estudiantes, gobiernos locales y regionales, también están llamados a apropiar las acciones correspondientes para que sus comunidades se encaminen hacia la prosperidad y el bienestar con sostenibilidad que visionan los 17 ODS.

Colombia, que sin duda es precursor de este pacto planetario, también ha demostrado su compromiso explícito para cumplirlo. En los dos más recientes Planes Nacionales de Desarrollo (PND), las políticas del país se armonizaron con el cumplimiento de los 17 ODS. En el PND 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” se incorporaron 92 de las 169 metas ODS. El actual PND, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, fue planteado sobre la base de los 17 ODS para acelerar su logro.

Es importante destacar que Colombia aprobó en 2018 el documento Conpes 3918, que establece metas y estrategias nacionales para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los 17 ODS para la próxima década, especificando metas, indicadores, entidades responsables y los recursos requeridos para llevarlas a buen término. Cumplir la Agenda 2030 es prioridad de Estado.

Este país también es ejemplo mundial en seguimiento y reporte del cumplimiento de los compromisos nacionales para lograr la Agenda 2030. El país se ha movilizado para que futuros alcaldes, alcaldesas, gobernadoras y gobernadores también construyan sus planes de desarrollo territoriales (2020-2023) sobre la base de los 17 ODS.

Alcaldías y gobernaciones: aliadas para el desarrollo sostenible territorial con impacto global

Sin duda, la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son una oportunidad universal, integral e incluyente para mejorar la vida de las generaciones presentes y futuras. Los 17 ODS son útiles, como hoja de ruta, para que todas las sociedades adopten medidas innovadoras para poner fin a la pobreza, reducir las desigualdades, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Los ODS cobran vida desde la realidad de cada comunidad, de acuerdo con sus contextos y necesidades, y cada ODS está interrelacionado con los otros 16, lo que garantiza un abordaje multidimensional a desafíos complejos.

Recién adoptada la Agenda 2030, ya varias alcaldías y gobernaciones de Colombia formularon sus planes de desarrollo 2016-2019 sobre la base de los 17 ODS. Este primer laboratorio dio cuenta de la utilidad que esta Agenda proveía para la formulación de políticas públicas. Los gobiernos territoriales reconocieron que las iniciativas para acabar con la pobreza debían ir de la mano de estrategias que favorecieran el crecimiento económico, redujeran las desigualdades, aseguraran empleos dignos y abordaran la complejidad de necesidades sociales como la educación, la salud y la protección social. Les invitó a adoptar medidas para luchar contra el cambio climático desde enfoques preventivos y a promover la protección de sus patrimonios naturales. Se convencieron de que era posible acelerar el bienestar de sus territorios si se enfocaban esfuerzos por cerrar las brechas en todos los aspectos de la vida humana, comprendiendo que no habrá paz sin desarrollo ni desarrollo sin paz.

De acuerdo con un estudio del Departamento Nacional de Planeación, en 2017¹¹⁷ las y los gobernantes salientes (2016 y 2019) atendieron el llamado de apropiar la Agenda 2030 y los 17 ODS en sus planes de desarrollo territoriales con buenas prácticas destacables en este ejercicio. La totalidad de 32 departamentos asociaron indicadores ODS con las metas de sus planes departamentales de desarrollo, priorizando contribuciones a objetivos como el ODS8: trabajo decente y crecimiento económico; el ODS9: industria, innovación e infraestructura; ODS16: paz, justicia e instituciones sólidas; ODS3: salud y bienestar; y ODS6: agua limpia y saneamiento.

Las gobernaciones que más destacaron en su esfuerzo por armonizar la Agenda 2030 con sus planes de desarrollo departamentales fueron Cundinamarca, Caquetá, Córdoba, Boyacá, Santander y Nariño. Otros 17 departamentos avanzaron con relacionar cada ODS con grandes pilares, dimensiones o ejes de gobierno.

En cuanto a ciudades capitales, el informe del DNP destacó que el 26 % de estas jurisdicciones hicieron una alta incorporación de los ODS en los planes de desarrollo municipales o distritales. Las experiencias más destacables fueron Cartagena (Bolívar), Florencia (Caquetá), Manizales (Caldas), Medellín (Antioquia), Montería (Córdoba), Santiago de Cali (Valle del Cauca), Tunja (Boyacá) y Valledupar (Cesar). 29 % de capitales adicionales lograron incorporar con un nivel medio las metas ODS con las ambiciones de desarrollo territorial. Las ciudades capitales que más apropiaron los ODS e implementaron propuestas para facilitar su logro sobresalen por haber conseguido asociar cada ODS con líneas, objetivos, programas o proyectos específicos y por proponer mecanismos para su evaluación.

Este primer y valioso esfuerzo debe ser continuado, y desde luego, potenciado por la nueva generación de alcaldesas, alcaldes, gobernadoras y gobernadores que asumirán el liderazgo de los territorios a partir del 1.^o de enero de 2020.

Desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia, hemos respaldado y fortalecido el esfuerzo del actual gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, para institucionalizar los 17 ODS como sombrilla para el desarrollo de departamentos y municipios. El PNUD es un aliado estratégico del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar la territorialización de la Agenda 2030 y los ODS en los

¹¹⁷ Inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales 2016-2019. DNP, octubre de 2017.

instrumentos de política que propongan acelerar el alcance de la prosperidad, el bienestar y la equidad para las comunidades, en todas las dimensiones del desarrollo humano y sostenible.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible: un mapa para el bienestar de las comunidades, sin dejar a nadie atrás

Los municipios y departamentos de Colombia, a partir de 2020, pueden armonizar las metas que propongan en sus planes de desarrollo territorial con las metas e indicadores de los ODS, ajustadas a sus propias necesidades y desafíos. Tendrán evidencia de cómo esta articulación les ofrece soluciones innovadoras, interconectadas y precisas. También enriquecerá las capacidades de la gestión pública y abrirá múltiples oportunidades para atraer mayores inversiones y alianzas por el desarrollo sostenible. Sobre todo, dará paso a nuevas perspectivas y abordajes para garantizar el buen vivir de sus comunidades, satisfacer las aspiraciones de paz y prosperidad, y apropiar la promesa de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás.

Una administración pública no deja a nadie atrás cuando planea e implementa políticas para acabar con las brechas y desigualdades persistentes en sus territorios: brechas de pobreza multidimensional entre sectores urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre pequeños poblados y grandes capitales. No dejar a nadie atrás implica asegurar que los dividendos de la prosperidad mejoran la calidad de vida de poblaciones víctimas, étnicas, mujeres, niñez y juventud, LGTBI, con discapacidad y grupos marginados.

No dejar a nadie atrás se refiere a crear resiliencia y evitar que poblaciones vulnerables se enfrenten a la destrucción de sus medios de vida por riesgos de desastres, por ejemplo, por los efectos del cambio climático. También sugiere que todas las personas podemos contribuir a disminuir las emisiones de carbono, a crear modos de vida ambientalmente sostenibles y a hacer un uso sostenible de la biodiversidad. Un gobierno municipal y departamental no deja a nadie atrás cuando promueve el diálogo y la participación de toda la ciudadanía, es transparente en su gestión pública y adopta la gobernabilidad democrática como modelo para asegurar el cumplimiento y el respeto a los derechos humanos, promover la inclusividad e igualdad, y asumir la participación en la toma de decisiones como práctica de buen gobierno.

Lograr el compromiso global requiere de alianzas territoriales entre gobiernos, sociedad civil y sector privado. Cada idea cuenta, y con innovación aceleramos el alcance de los ODS. Algunos ejemplos inspiradores: en Bangladesh, una

comunidad construyó barcos impulsados con energía solar para evitar que niñas y niños que viven en zonas inundadas falten a la escuela (idea que contribuye a los ODS 4, 5, 7, 10, 13). En la ciudad de Lagos, Nigeria, un grupo de jóvenes creó una organización con la que revolucionaron el reciclaje a través de bicicletas: 5.000 familias son visitadas voluntariamente por bicicletas recolectoras de residuos previamente clasificados por los hogares (idea que aporta al logro de los ODS 3, 4, 11, 12, 13, 14, 15 y 17).

No es necesario ir muy lejos. En Ovejas, Sucre, se desarrolló una cadena productiva alrededor de la música y las gaitas. Sus pobladores crearon cultivos responsables de ceiba y pitaya para construir sus instrumentos musicales; no solo consiguen preservar la fauna y flora territorial, sino también generar empleo y salvaguardar las tradiciones culturales del Caribe. Su música, la de los Gaiteros de Ovejas, es comercializada también en plataformas digitales, creando un ciclo de contribución a los ODS 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 15 y 17.

Para ampliar esta perspectiva, en 170 municipios de Colombia (las regiones más golpeadas por el conflicto armado) fueron ideados los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), instrumentos de planificación participativa que abordan acciones de desarrollo sostenible, reparación, resiliencia y reconciliación. La construcción integral de estas propuestas, protagonizada por las comunidades locales, favorece al cumplimiento de los 17 ODS y representa una oportunidad histórica para cerrar las brechas de desarrollo en y con los territorios.

Cada municipio, subregión y departamento, así como cada país, enfrenta desafíos de desarrollo complejos y diferentes. La adopción y adaptación de la Agenda 2030 y los 17 ODS a la realidad local es necesaria para que tome vida propia, reflejando las aspiraciones y expectativas de las comunidades locales. La creatividad y compromiso con que se aborden los retos podrá transformar realidades y contribuir al cambio planetario. Puede que sea el aleteo de una mariposa, o el municipio o departamento que ideó fórmulas para poner fin a la desigualdad en sus territorios, lo que haga sentir su efecto al otro lado del mundo.

Jessica Faieta
Representante Residente del Programa de las
Naciones Unidas PNUD-Coordinadora
Residente a.i. ONU Colombia

Sin ODS ni Nueva Agenda Urbana, los alcaldes están *out*

Gobernar, administrar un municipio, una ciudad o un territorio requiere, sin duda, de cualidades específicas: formación en gerencia o gestión pública, capacidad administrativa y experiencia ejecutiva. Son muchos los casos en los que los ciudadanos se dejan seducir en las elecciones por candidatos carismáticos, bacanes, cercanos, atributos que están bien, pero que si no están acompañados de los primeros difícilmente podrán desembocar en un buen ejercicio de gobierno.

Ahora bien, cuando no se tiene experiencia o conocimiento de lo público, siempre habrá una fórmula para quien quiera hacer las cosas bien: la planeación. Planear no es garantía de éxito, pero facilita el cumplimiento de los objetivos. Y en ese ejercicio de planeación, el mundo ofrece hoy unas herramientas u hojas de ruta que pueden, de aplicarse correctamente, garantizar un gobierno efectivo y, sobre todo, ajustado a las necesidades y sueños de las personas que habitan el territorio.

La primera herramienta es la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son una versión recargada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como la crisis climática, la desigualdad, el consumo responsable, la innovación y la paz y la justicia, entre otras prioridades.

Los ODS proporcionan directrices y metas claras para su adopción por todos los países de acuerdo con sus particularidades y prioridades. Son, sin duda, una agenda inclusiva porque abordan las causas básicas de la pobreza y buscan unirnos como sociedad global para lograr un cambio positivo en beneficio de las personas.

Como bien lo señala el administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el brasileño Achim Steiner, “erradicar la pobreza

está en el corazón de la Agenda 2030, y también lo está el compromiso de no dejar a nadie atrás”.

En el escenario colombiano, la Red de Ciudades Cómo Vamos acogió esta nueva Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el ánimo de promover en cada ciudad en la que tiene presencia la definición de metas adaptadas a cada contexto. En el caso de Medellín, por ejemplo, el Departamento Administrativo de Planeación, en un ejercicio que comprometió a todas las dependencias de la administración municipal, revisó las 169 metas de dicha agenda y planteó 16 objetivos, 110 metas y 190 indicadores. En ese sentido, la capital antioqueña ya tiene consolidados los indicadores que permitirán realizar seguimiento al avance de estos objetivos.

Precisamente, el informe presentado por la ONU en julio del año pasado sobre la evaluación del ODS11 (ciudades y comunidades sostenibles) en el mundo, reconoció ese enfoque, el urbano, como la clave del desarrollo sostenible cuando tanto Maimunah Mohd Sharif, directora ejecutiva de la ONU Habitat, como la vicesecretaria general de la ONU, Amina Mohammed, señalaron que al dar solución a los problemas urbanos se estarían dando soluciones a la mayor parte de las dificultades mundiales, ya que allí está el espacio ideal de integración de los ODS.

Además, el informe sumó a ese primer reconocimiento que si “queremos avanzar en la materialización, el impacto incrementado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, no tenemos alternativa diferente a focalizarnos en lo local, a trabajar de manera mucho más contundente en las ciudades”.

Una segunda herramienta imprescindible para las ciudades y que deben tener en cuenta los futuros gobernantes locales es la Nueva Agenda Urbana (NAU), también surgida del consenso global y aprobada en la Conferencia Mundial Habitat III en Quito en 2016; este documento es la carta de navegación en la consolidación de ciudades seguras, inclusivas y sostenibles.

La NAU es, de manera muy simple, un conjunto de orientaciones sobre cómo construir buenos municipios y ciudades. Esa construcción debe estar soportada en una perspectiva de desarrollo humano, de desarrollo económico y de desarrollo social equilibrado, en resumen, desarrollo sostenible. Y la NAU recurre a los elementos básicos del urbanismo en lo que significa diseñar una buena ciudad, pero también enfatiza en la necesidad de que esos diseños, esas estructuraciones de barrios, de municipio, de ciudad, sean financieramente viables y

convenientes, es decir, que en lo posible se puedan pagar por sí mismas, lo que es técnicamente posible.

Uno de los factores que puede ser muy interesante para los alcaldes es tener claro que la NAU propone la consolidación de un modelo que sirva para movilizar más fondos públicos y privados que apoyen operaciones e iniciativas urbanas integrales que materialicen la propia agenda. Y esto es bueno si se tiene en cuenta que hay pocos recursos en los municipios y ciudades.

En opinión de Elkin Velásquez, director de la ONU Habitat para América Latina y el Caribe, el mayor esfuerzo en los años siguientes es “consolidar equipos capaces de estructurar operaciones e iniciativas urbanas integrales a escala y con diferentes niveles de complejidad”. Justamente, y como parte de la tarea de la Alianza Smart Latam (iniciativa latinoamericana surgida para promover ciudades sostenibles), se firmó en julio de 2019 un acuerdo entre varias organizaciones de la región para promover la creación de un ecosistema de fondos que impulsen el desarrollo urbano sostenible de ciudades de América Latina y el Caribe.

Lo cierto es que, como bien lo ha dicho Velásquez, es necesario hacer más comunicación sobre la NAU, sus impactos positivos y bondades, “que todos los municipios sepan que existe. Que todos conozcan por qué es importante. Que todos queden motivados para integrarla en su gestión”.

Estas dos herramientas no son la panacea, pero sí son la manera correcta y coherente como los gobernantes locales deben abordar el desarrollo de los municipios y ciudades. Si quieren ser alcaldes dignos de ser reconocidos por Colombia Líder, una organización que soporta sus mediciones y evaluaciones a gobiernos en indicadores sólidos, deberán usarlas, pero sobre todo, si quieren municipios con calidad de vida, bienestar y equidad. Eso sí, alcalde que no las use estará *out*.

Waldir Ochoa Guzmán
Director La Network (Medios)

La gestión territorial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los países miembros de las Naciones Unidas adoptaron en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el propósito de lograr en un plazo de 15 años erradicar la pobreza y alcanzar la prosperidad, la paz y la sostenibilidad ambiental en el mundo.

Esta agenda contiene 17 objetivos y 169 metas que deben orientar los esfuerzos de todos los países y de los diferentes actores públicos y privados dentro de cada uno de ellos, para lograr este propósito común.

Para que esta aspiración pueda hacerse realidad, la Agenda 2030 plantea “evitar trayectorias de producción y consumo insostenibles, que puedan poner en riesgo los medios de subsistencia de generaciones futuras”. (Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales - AFE Colombia, 2018, pág. 7).

Igualmente, reconoce tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber: la social, la ambiental y la económica, y le asigna a cada una de ellas el mismo nivel de prioridad. Al mismo tiempo, la Agenda 2030 se orienta bajo los principios de universalidad, integralidad y no dejar a nadie atrás.

El enfoque y el alcance de esta agenda global representan una evolución con relación a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹¹⁸ En primer lugar, el principio de **universalidad** propone una lógica de corresponsabilidad entre

¹¹⁸ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron acordados en el marco de Naciones Unidas en el año 2000. Esta agenda de desarrollo global establecía ocho grandes derroteros para 2015, a saber: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4. Reducir la mortalidad de los niños; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medioambiente, y 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los distintos actores del sector privado y la sociedad civil.

Por su parte, el principio de **integralidad** se refiere a la interdependencia entre los ODS, ya que todos tienen el mismo grado de importancia y, por lo tanto, deben realizarse esfuerzos e intervenciones integrales que aborden varios de ellos de manera simultánea.

La única forma de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desde esta perspectiva, es abordando las tensiones que usualmente se presentan entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Estas tensiones son “dilemas que surgen entre las dimensiones del desarrollo” y usualmente “pueden implicar conflictos de interés, costos de oportunidad y decisiones difíciles”. (Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales - AFE Colombia, 2018, pág. 15)

Finalmente, el principio de **no dejar a nadie atrás** implica que los logros y avances en cada una de las metas deberán beneficiar a todos y cada uno de los habitantes del planeta para el año 2030. Esto significa que para entonces, no deberá haber grupos de población excluidos o que no disfruten de las condiciones de vida que se pretende alcanzar mediante el logro de los ODS.

El rol de las fundaciones en la implementación de la Agenda 2030

Como se mencionó anteriormente, el principio de universalidad hace referencia, entre otros aspectos, al involucramiento de la sociedad civil en la implementación de la Agenda 2030. Desde esta perspectiva, las fundaciones tienen un rol protagónico en este esfuerzo global, toda vez que cuentan con conocimientos relevantes, lecciones aprendidas y una amplia comprensión de los territorios y las comunidades; tienen mayor margen que otras organizaciones para asumir riesgos y emprender iniciativas innovadoras, y muchas de ellas tienen fuentes propias de recursos para el desarrollo de sus programas.

En este contexto, corresponde a las fundaciones a nivel global y en cada uno de los países compartir su *know-how*, complementar los esfuerzos gubernamentales, desarrollar modelos innovadores y trabajar de manera articulada para alcanzar un mayor impacto colectivo.

En el contexto colombiano, la Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales (AFE Colombia) está integrada por 72 fundaciones que desarrollan programas sociales en casi todo el territorio nacional. AFE Colombia tiene como propósito principal potenciar la contribución de sus fundaciones asociadas al

desarrollo sostenible en el país, mediante el trabajo colaborativo, la incidencia en políticas públicas y el desarrollo de capacidades.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha sido un referente para el desarrollo de la labor de AFE Colombia y, por ello, la asociación ha venido trabajando para promover la alineación de cada una de sus fundaciones con los ODS y brindarles las herramientas necesarias para cumplir este propósito.

Mediante este esfuerzo colectivo, AFE Colombia busca que las fundaciones sean actores con un rol cada vez más estratégico en los procesos de desarrollo territoriales, con el objetivo superior de potenciar su contribución al logro de las metas definidas para el país en el marco de la Agenda 2030.¹¹⁹ Lo anterior implica igualmente que el trabajo de las fundaciones en los territorios debe desarrollarse bajo la lógica del ODS 17, que hace un llamado al establecimiento de alianzas entre múltiples actores, si queremos hacer realidad el logro de los objetivos.

Recomendaciones para los gobiernos departamentales y municipales

Si bien la Agenda 2030 está orientada al logro de objetivos mundiales, estos nunca serán alcanzados sin el compromiso y el esfuerzo de los gobiernos subnacionales en todos los países. Lo anterior, teniendo en cuenta que es a nivel territorial y local donde deben ocurrir las transformaciones necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible. En este sentido, es necesario incorporar las prioridades de la Agenda 2030 en las políticas, los presupuestos y las gestiones de los gobiernos intermedios y locales.

En el contexto de Colombia, este aspecto es particularmente importante, teniendo en cuenta los grandes retos del país de cara a los ODS, así como las brechas existentes entre grupos de población y entre territorios urbanos y rurales.

Con base en una revisión de algunas guías y otras publicaciones que proponen acciones concretas para que los gobiernos subnacionales puedan llevar a cabo esta labor, se presentan a continuación algunas recomendaciones para los nuevos gobernadores y alcaldes de Colombia, así como para sus equipos de gobierno. Estas recomendaciones buscan convertirse en elementos útiles para

¹¹⁹ Las metas definidas para Colombia se encuentran consignadas en el Plan de Desarrollo 2019-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, Ley 1955 de 2019 y en el Documento Conpes 3918 de 2018.

orientar la gestión territorial conducente al logro de los ODS en los municipios y departamentos del país.

Recomendaciones para las etapas de diseño y planeación

- **Identificar la relación entre objetivos, líneas estratégicas y metas del programa de gobierno con los ODS** y sus correspondientes metas e indicadores. Incluso cuando la formulación del programa de gobierno haya tenido en cuenta los ODS, es importante volver a hacer este ejercicio de manera detallada, con el fin de asegurar la visibilización de todos los vínculos, así como los asuntos prioritarios que pudieron no haberse considerado y cuya inclusión en el plan de desarrollo podría ser necesaria.
- **Llevar a cabo un diagnóstico territorial** donde se identifiquen y describan con claridad las principales problemáticas del territorio y las brechas de equidad existentes. Este ejercicio debe analizar las dinámicas locales, no desconocer los procesos previos y además considerar las dimensiones social, ambiental y económica. Así mismo, debe tener en cuenta aspectos del contexto que tienen un carácter transversal a las tres dimensiones, como la dimensión política y la cultural.
- **Identificar las tensiones entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible**, que será necesario abordar y gestionar para poder avanzar en el logro de los ODS en el territorio. Un ejemplo ilustrativo de una tensión puede ser el desarrollo de un proyecto de exploración o explotación minera, que aunque puede ser prioritario desde el punto de vista económico, podría traer consigo impactos sociales y ambientales negativos que sería necesario prevenir, mitigar o compensar.
- **Identificar posibles alternativas de solución, especialmente para aquellas problemáticas de mayor complejidad.** Para ello, la cocreación y la innovación son herramientas efectivas. Es importante que estos ejercicios se realicen con una orientación a la acción y una actitud de apertura al cambio.
- **Garantizar un enfoque multisectorial en el proceso de planeación estratégica**, identificando todos los actores responsables e involucrados, los posibles aliados estratégicos, los recursos disponibles y aquellos recursos adicionales que deben ser movilizados con el gobierno nacional y con actores privados y de la cooperación internacional.

- **Identificar los obstáculos reales que existen en el municipio o departamento**, con el fin de considerar “las condiciones objetivas que permiten determinar los alcances de las políticas” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007, pág. 19) y de esta manera no asumir compromisos que no será posible cumplir.
- **Analizar las políticas y normas vigentes en el departamento o municipio**, con el fin de evaluar su coherencia con lo que se propone lograr en el marco del plan de desarrollo y determinar si resulta necesario formular nuevas políticas o normas, o actualizar las existentes.

Recomendaciones para la etapa de implementación

- **Hacer seguimiento permanente a los avances y evaluar las políticas**, con el fin de identificar lecciones aprendidas y necesidades de ajustes, medir los resultados y generar evidencia sobre el impacto generado.

Para establecer las condiciones para futuras evaluaciones, se recomienda poner especial atención en el levantamiento de líneas de base desde el principio del periodo de gestión.

- **Identificar las necesidades de fortalecimiento institucional para la adecuada implementación del plan de desarrollo**. Con base en ello, deberán realizarse las acciones necesarias para el fortalecimiento del talento humano, el desarrollo de herramientas de gestión y el mejoramiento de los procesos organizacionales conducentes al logro de las metas y objetivos.
- **Garantizar una comunicación efectiva hacia la ciudadanía y promover la movilización social**, para que los ciudadanos se apropien de la Agenda 2030 y se involucren en el logro de sus objetivos. Lo anterior, teniendo en cuenta que para lograr este propósito se requerirá del compromiso de todos los ciudadanos, quienes deberemos asumir cambios de comportamiento a nivel individual.
- **Participar en redes e iniciativas de diálogo y cooperación entre departamentos y municipios del país**, con el propósito de reflexionar sobre los retos comunes e intercambiar buenas prácticas. Con este mismo propósito, es recomendable participar en iniciativas de este tipo a nivel global, como las desarrolladas en el marco de las redes de ciudades.

- **Establecer alianzas con actores públicos y privados y de la cooperación internacional**, para movilizar apoyo técnico, político y financiero, y lograr sinergias en función del logro de los objetivos. En este contexto, las fundaciones familiares y empresariales pueden ser aliados estratégicos con la posibilidad de agregar un valor alto en las intervenciones territoriales.

Recomendaciones generales

- **Garantizar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en las etapas de diseño, planeación e implementación**, con el fin de tener en cuenta la perspectiva y los aportes de los ciudadanos para el fortalecimiento de los planes de desarrollo.
- **Tener en cuenta que no existen fórmulas o soluciones únicas para abordar las problemáticas del desarrollo sostenible a nivel territorial**. Por el contrario, puede haber distintas formas efectivas de enfocar e implementar las políticas y las intervenciones.
- **Incorporar asuntos clave que no se encuentran explícitos en los enunciados de los ODS**, pero que son transversales e indispensables, como es el caso del componente cultural, que siempre debe tenerse presente para garantizar los resultados de las intervenciones y reducir la acción con daño.

Esperamos que estas recomendaciones sean útiles para los gobernadores y alcaldes y sus equipos de gobierno, en el propósito de liderar de manera efectiva la construcción e implementación de los planes de desarrollo territoriales, en estrecha alineación con los ODS y sus correspondientes metas e indicadores.

Igualmente, desde la Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales manifestamos nuestra total disposición para contribuir a facilitar el diálogo y la colaboración entre los gobiernos departamentales y municipales, y las fundaciones asociadas a AFE Colombia, con el ánimo de sumar esfuerzos para alcanzar el logro de los ODS en cada uno de los territorios del país.

Jaime Matute Hernández
Director ejecutivo de la Asociación de Fundaciones
Familiares y Empresariales (AFE)

Referencias

- Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales - AFE Colombia. (2018). Uso y aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Guía práctica para las fundaciones.
- Confederación Colombiana de ONG. (2019). Cuarto monitoreo ciudadano a las recomendaciones presentadas al Gobierno Nacional para la implementación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). Guía para Alcaldes: Marco para las políticas públicas y lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio (2.º ed.).
- Fondo de población de las Naciones Unidas - UNFPA. (2008). Guía para Alcaldes: El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo municipal.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). "Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer" en lo local.
- Sustainable Development Solutions Network, German Agency for International Cooperation. (2016). Getting Started with the SDG in Cities. Consultado el 23 de septiembre de 2019 en: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/be6d1d56/files/uploaded/9.1.8.-Cities-SDG-Guide.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Kit Territorial, Ficha de Trabajo, Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Muggah, R. (2019) Cities could be our best weapon in the fight against climate change. Consultado el 23 de septiembre de 2019 en: <https://www.weforum.org/agenda/2019/09/cities-could-be-our-best-weapon-in-the-fight-against-climate-change/>

Los servicios públicos y el desarrollo sostenible

Con la promulgación de la Agenda Mundial de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la humanidad se ha puesto de acuerdo y ha trazado un camino de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Esta nueva agenda, la más ambiciosa que se haya puesto el planeta, necesita de transformaciones profundas y estructurales que conduzcan al tipo de mundo al que queremos llegar; es una alianza entre los Estados, las empresas, la academia, la sociedad y una ciudadanía conformada por individuos cada vez más activos que propenden por las condiciones de bienestar de las personas, el medioambiente, la mejora en el clima de los negocios y los mercados para que permitan un crecimiento y desarrollo económico justo, hecho que implica armonizar el trabajo de todos los actores y generar sinergias que permitan alcanzar los objetivos propuestos. Poner a trabajar a distintos actores no es una tarea sencilla y por eso se necesita generar espacios para tal fin.

La Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (Andesco), conformada por más de 130 empresas de carácter oficial, mixto y privado, prestadoras de los servicios de tecnologías de la información y comunicaciones, televisión, energía eléctrica, gas natural, aseo y gestión de residuos, acueducto y alcantarillado, con un cubrimiento poblacional de usuarios aproximado del 90 % en áreas urbanas y rurales del país, ha liderado acciones sectoriales a través de sus empresas afiliadas, que propenden por el alcance de los ODS, hechos que se manifiestan en la capacidad de las empresas del sector para influir en la construcción de modelos de negocio éticos, inspiradores de prácticas innovadoras y responsables en la cadena de valor y sus grupos de interés en general.

En el documento Conpes 3918 de 2018, Objetivos de Desarrollo Sostenible, nuestro país definió como política pública una hoja de ruta para cada uno de los 17 ODS y sus 169 metas, incluidos indicadores, entidades responsables y recursos requeridos para llevarlas a buen término, con unas metas trazadoras

en las que (en cinco de ellas) el sector de servicios públicos y comunicaciones tiene una participación esencial:

- ODS 6. Agua limpia y saneamiento, con una meta a 2030 del 100 % de cobertura con agua potable.
- ODS 7. Energía asequible y no contaminante, con meta de cobertura de energía eléctrica del 100 % a 2030.
- ODS 9. Industria, innovación e infraestructura, con meta de 100 % de los hogares con conexión a internet en el año 2030.
- ODS 12. Producción y consumo responsables, estableciendo una tasa de reciclaje y nueva forma de utilización de residuos sólidos al año 2030 del 17,9 %.
- ODS 13. Acción por el clima, reafirmando el compromiso colombiano en la COP21, Acuerdo de París, de un 20 % de reducción de emisiones totales de gases efecto invernadero.

Se evidencia, entonces, una relación directa entre la provisión de los servicios públicos y comunicaciones y las expectativas y metas definidas para nuestro país en el marco de la Agenda 2030. De hecho, también se evidencia el impacto positivo sobre los demás ODS, particularmente a que estos servicios son verdaderos catalizadores para reducir la pobreza (ODS1), generar más equidad (ODS10) y favorecer un ambiente de menor conflicto (ODS16). De ahí que las empresas de servicios públicos y comunicaciones sean aliadas silenciosas en la construcción de una sociedad más equitativa, pacífica, sostenible y competitiva (ODS17).

Nuestro sector le apuesta a un compromiso integral en relación con las dimensiones del desarrollo: desarrollo económico, desarrollo social, sostenibilidad ambiental y buen gobierno, bajo el entendimiento de que ninguna de estas puede alcanzarse sin el avance simultáneo e integral de las demás. Es decir, debe haber crecimiento económico con inclusión social, y el progreso económico debe ir acompañado de la compensación al potencial deterioro ambiental inducido por el hombre; solo esta combinación holística, bajo un marco ético de actuación, permitirá alcanzar el desarrollo sostenible.

Por otra parte, también hay un aporte a las tecnologías para el desarrollo sostenible dado el enorme potencial que implica nuestro papel en la construcción y operación eficiente de las infraestructuras de servicios básicos con cobertura rural y urbana, con la implementación y promoción de la investigación y el desarrollo de tecnologías innovadoras que requiere el desarrollo sostenible

(ODS9); la producción de energías limpias y renovables que aporten a la reducción de emisiones de carbono (ODS7); el almacenamiento y eficiencia energética (ODS7); el uso eficiente del agua, reciclaje y disposición de residuos (ODS12); la infraestructura de redes y comunicaciones para ciudades inteligentes, inclusivas y resilientes (ODS11) y el fortalecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones como base esencial para la implantación y aplicación de prácticas de inclusión (ODS9).

También mantener un adecuado balance entre la oferta y la demanda de agua, incluidas medidas de reducción de la contaminación, tratamiento de aguas residuales (ODS6) y recuperación de cauces y ecosistemas protectores, como bosques, manglares, humedales, páramos, entre otros, procurando la introducción de medidas e incentivos regulatorios y fiscales para el uso eficiente del agua, con programas de reducción de pérdidas (ODS 14 y ODS15).

En el tema de energía es claro que además de contar con una matriz energética limpia como es la colombiana, por el aporte hidroeléctrico a la generación de energía, las empresas están incursionando con decisión y compromiso en el aprovechamiento de las fuentes de energía renovables no convencionales, y así contribuimos también con el ODS7 y el ODS13.

El uso masivo y responsable de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como vehículos para el acceso de los colombianos a la sociedad de la información para ser una ciudadanía digital y participativa, es la base de un Estado eficiente y respetado (ODS16).

No solamente desde la visión específica sectorial, sino con articulación con los demás sectores de la sociedad, las empresas apoyan la construcción de soluciones, como movilidad en las ciudades (ODS11); información para la gestión pública y el gobierno en línea (ODS16); educación de calidad (ODS4); la entrega con los servicios de elementos de salud y bienestar como la telemedicina, prevención de enfermedades de origen hídrico y mitigación de vectores (ODS3); normas ecológicas en el sector de la construcción (ODS9 y ODS11); soluciones de eficiencia energética (ODS7); reducción de emisiones y reciclaje en los procesos productivos (ODS12); la protección de la biodiversidad, la protección de las cuencas y la cosecha del agua (ODS14 y ODS15); todo ello para atender los requerimientos de suministro de servicios públicos y comunicaciones tanto para las grandes concentraciones urbanas que se crearán como resultado del proceso de crecimiento en los países en desarrollo, en forma confiable y continua (ODS11), como en la accesibilidad y la inclusión de las comunidades rurales y

marginadas a los diferentes servicios desde un enfoque de derecho (ODS10) y con mecanismos amplios de no discriminación (ODS8).

El sector de los servicios públicos y comunicaciones está íntimamente ligado al cumplimiento de la Agenda 2030 con los ODS como herramientas esenciales para lograr el sueño de un país sostenible, equitativo y en paz.

Camilo Sánchez Ortega

Presidente de la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (Andesco)

Energía como bien común y la inclusión social, aspectos para aportar a la sostenibilidad de los territorios

Nuestro compromiso más allá de generar energía

El acceso a los servicios públicos es un aporte fundamental para el desarrollo económico y social de los territorios; la entrega de estos servicios con calidad es indispensable para mejorar las condiciones de vida de las comunidades y está incluida en el plan de gobierno nacional en su programa “Equidad en los servicios públicos”, así como en el Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos.¹²⁰ Gensa aporta a esta política pública del país por medio de la prestación del servicio de energía.¹²¹

El aporte a la política pública del país para promover el desarrollo sostenible incluye la prestación del servicio, el fomento de actividades productivas, organización social, gestión de impactos ambientales e impulso y fortalecimiento de buena prácticas socioambientales en el marco del servicio de energía.

La prestación del servicio las 24 horas de forma continua y eficiente y la ampliación y/o mejoramiento de la infraestructura eléctrica en el territorio colombiano ha sido una apuesta empresarial de la mano con el gobierno nacional, lo que ha contribuido a dinamizar la economía de zonas apartadas del territorio nacional (Inírida, capital de Guainía; Mitú, capital del departamento de Vaupés, y Bahía Solano, en el Chocó) y mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante el fomento de nuevas actividades sociales y productivas que generan impactos positivos.

120 Proyecto de Ley n.º 311 de 2019 Cámara, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

121 Gensa es una organización con 25 años de vida administrativa en el sector eléctrico colombiano. Brinda respaldo al SIN (Sistema Interconectado Nacional) a través de la Central Termoeléctrica de Paipa (Termopipa), también aporta al desarrollo de comunidades de las regiones alejadas del país, por medio de la generación de energía, en Mitú, Bahía Solano, Bahía Cupica e Inírida. En estas localidades, Gensa atiende la generación de energía requerida por 93.330 habitantes; en 2018 entregamos a las poblaciones 42,471 MWh y se consumieron 2.298.027 de galones de combustible. Informe de Sostenibilidad 2018.

Prestar el servicio de energía y, en paralelo, mantener el equilibrio en la conservación de las culturas, el mejoramiento de las condiciones de vida y el buen uso del servicio, son un reto para Gensa, pues abrir nuevas oportunidades como acceso a la información, educación, conservación de alimentos, adelantos tecnológicos, incide en el comportamiento de las comunidades y sus visiones de futuro, por tanto este crecimiento debe ir acompañado de ejercicios socioambientales que respondan a las necesidades actuales del planeta.

El servicio de energía eléctrica es reconocido como básico-esencial y es asociado a mejores condiciones de vida. Nuestro compromiso como empresa es instaurar el reconocimiento de este como un bien común, donde el centro de la sensibilización sea la solidaridad no solo en su contexto inmediato, sino en el mundo, es decir, como “el propio bien y bien de todos”.¹²²

Las empresas, el gobierno y las comunidades estamos llamados a repensar el bien común para enfrentar los desafíos, como el daño ambiental, la pérdida de prácticas culturales, el mal uso de los recursos, etc. Es por ello que la inclusión social apalanca el concepto de lo público y común a partir de la participación activa y consciente de la solidaridad frente a situaciones que puedan tener relevancia en la vida pública, como el buen uso del servicio de energía.

La inclusión social implica partir del contexto, de las necesidades e intereses de quienes integran las regiones, y de allí desarrollar ejercicios reflexivos racionales que faciliten el reconocimiento del impacto de las acciones individuales en el escenario colectivo. Llevar esto a la prestación del servicio es pensar en el uso eficiente del mismo: consumir lo que realmente necesitamos; desperdiciar la energía no es solo problema de quien la paga sino de todos los habitantes del planeta, el consumo eficiente de energía en estas zonas apartadas del país, donde se genera con combustible, contribuye a la disminución de la huella de carbono que dejamos en el planeta producto del transporte de combustible y los impactos propios del proceso de generación de energía.

El reto está en reconocer a los usuarios del servicio como actores activos del sistema y que a través del buen uso del mismo contribuyen a que el sistema eléctrico responda de acuerdo con las necesidades de cada una de las zonas, sin necesidad de sobrepasar los límites históricos de materia prima para la generación del servicio de energía (combustible), lo cual también genera impactos ambientales al reducir los gases que pueden producir las centrales de generación.

¹²² Michelini, D. J. (2007). Bien común y ética pública. Alcances y límites del concepto tradicional de bien común. *Tópicos*, (15), 31-54.

Las empresas de servicios públicos (energía) y los gobernantes del país tenemos el reto de gestionar las acciones en pro de articular al usuario en el buen uso del servicio, desde escenarios sociales y técnicos, hacia la consolidación de territorios sostenibles haciendo honor a la inclusión social, gestionar los cambios desde la aplicación del concepto de la integralidad en la prestación del servicio y siendo consecuentes con la relación que nos atañe de contribuir a los ODS: batallar con la nueva realidad del cambio climático.

Desde esta visión también hemos innovado y consolidamos el proyecto Granja Solar de Inírida, la más grande en las ZNI del país, con una capacidad de 2,47 MWp, compuesta por 7.600 paneles solares. La energía generada mediante el Sistema Solar Fotovoltaico (SFV) será consumida por los 32.100 habitantes de la cabecera municipal; esta producción contribuirá a suplir la demanda diaria del municipio en un 22 % aproximadamente, lo que representará un ahorro de 288.000 galones de combustible diésel al año y la disminución de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en 2.927 toneladas de CO₂, que representan cerca de 292.700 árboles.

No es una utopía desarrollar un proceso articulado entre empresas, gobierno y comunidades para pretender ser sostenibles; esto se traduce en el aporte que cada uno hace desde las acciones del día a día y sacudirse desde la singularidad para contribuir a la pluralidad.

Orlando Micolta González

Presidente de Gestión Energética S.A.
(Gensa) 2013-2019

Paola Andrea Vallejo Aristizábal

Presidenta profesional especializada RSE de
Gestión Energética S.A. (Gensa)

Desarrollo sostenible con equidad: la experiencia de Jambaló (Cauca)

En septiembre del año 2015, los gobiernos de todo el mundo se propusieron 17 objetivos que permitieran erradicar la pobreza y, al mismo tiempo, darles un manejo responsable a los recursos naturales para que las nuevas generaciones puedan disfrutar de ellos. Estos 17 objetivos, entre los que están: educación de calidad, agua limpia y saneamiento básico, salud y bienestar, son conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y deben tenerse en cuenta en el momento de formular todo plan de gobierno. En el caso de Jambaló, cuya población es indígena en más del 90 %, el escenario ideal que se busca con los ODS es equiparable con el concepto *wet fizenxi*, de la cosmovisión nasa, que en castellano significa “buen vivir comunitario o buen vivir para todos”. No es raro que, a nivel global, en medio de la diversidad de cosmovisiones, todas las culturas piensen en que lo correcto está en vivir bien (con buena salud, buena educación, sin hambre, etc.) porque el bienestar es seguramente la más grande aspiración humana. Y nosotros pensábamos mucho más en vivir bien, pues Jambaló (y el norte del Cauca) había vivido una época muy difícil a causa del conflicto armado.

En ese orden de ideas, cuando en 2016 proyectamos de manera concertada con la comunidad nuestro plan de desarrollo municipal, decidimos ponerle el nombre “Tejiendo entre todas y todos el buen vivir comunitario. Darle ese nombre al plan de desarrollo nos definía claramente el camino: ponernos todas y todos a trabajar por el bienestar de todas y todos”. Y así, aunque la Real Academia de la Lengua Española nos sugiriera que con solo decir “todos” bastaba para referirse a hombres y mujeres, insistimos en dejar en claro que las mujeres también tenían su lugar en este “buen vivir”; no podría ser de otra manera, pues Jambaló por primera vez tenía una alcaldesa municipal.

Hablar de desarrollo sostenible dentro de un municipio en el que convivimos, armónicamente, las etnias indígenas nasa y misak no es una novedad. Desde tiempos ancestrales, los pueblos indígenas de Colombia, de América y del mundo han sabido vivir en un territorio generando el menor impacto negativo al ambiente. Los pueblos indígenas hemos sido cuidadores de los ríos, de las selvas y de la fauna; esto está empezando a cambiar con el nuevo modelo de vida y ahora somos también grandes destructores, pero el objetivo es no perder la memoria ancestral y volver a abrazar a *mama kiwe* (madre Tierra). Por eso, desde nuestro plan de desarrollo municipal quisimos recordarles a los jambalueños y a las jambalueñas que el modelo de desarrollo sostenible que debemos propone-nos no consiste en tener muchas cosas sino en distribuir de una manera más equitativa las que ya tenemos, en ese sentido, el desarrollo debe ser comunitario.

Al estar cerca del final de este periodo administrativo, puedo decir que logramos cumplir en buena parte lo que nos propusimos:

Vías

Consideramos que las vías son muy importantes porque permiten que todos nuestros niños y niñas puedan acceder al servicio de transporte escolar, que lo que producen nuestras asociaciones pueda salir al mercado y que los servicios de salud puedan estar disponibles en las veredas de manera inmediata. Sin embargo, muchos proyectos de apertura de nuevas vías no se llevaron a cabo; la comunidad en algún momento se pudo haber disgustado, pero es preferible mejorar las vías que ya están que hacer un daño ambiental abriendo nuevas en lugares donde hay nacimientos de agua que nos pueden dar de beber en el futuro. Así, en este sector priorizamos el mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias a través del plan vial municipal y en articulación con el departamento. Además, trabajamos con la comunidad para realizar el mejoramiento de caminos ancestrales, que tienen un impacto ambiental mínimo y permiten la comunicación entre muchas de las veredas de nuestro municipio.

Electrificación

Todos sabemos que el servicio de energía eléctrica es de gran importancia, por eso trabajamos arduamente para sacar adelante el proyecto “Construcción de redes eléctricas en media y baja tensión y montaje de transformadores de distribución a 30 veredas del municipio de Jambaló”. Así tenemos en la actualidad una cobertura muy cercana al 100 % en este servicio público. Además, con la cooperación del gobierno nacional (a través del PDET) hemos avanzado en la

estructuración de proyectos que permitan implementar, en el futuro cercano, energías alternativas en varias veredas.

Sector productivo

Por primera vez en la historia de Jambaló, trabajamos de la mano de la comunidad y las asociaciones productivas para formular una política pública municipal para el desarrollo agropecuario con un fuerte componente ambiental. Esa política es una realidad, se llama "Plan ambiental agropecuario para el posconflicto y se constituye en una herramienta de planeación y ordenamiento del desarrollo para lo ambiental, lo económico, lo productivo y la inversión de los recursos públicos". Esta política recoge las expectativas, necesidades y proyecciones de la comunidad en un nuevo escenario de paz municipal, departamental y nacional. En términos técnicos, dentro de este documento se realiza la proyección del sector agropecuario de Jambaló en ocho líneas productivas: café, fique, ganadería de doble propósito, piscicultura, frutales, cereales, especies menores y artesanías. Hay que recordar que el corazón de esta política es el cuidado del agua, pues sin ella no habrá manera de que los cultivos sean exitosos.

En este sector también se fomentaron los procesos de asociatividad a través de proyectos familiares y veredales. Fueron beneficiadas 1.150 familias con recursos por valor de \$3.200.000.000.

Se debe hacer mención del acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito que se firmó en Jambaló con el apoyo del gobierno nacional. Más de 950 familias se han acogido a sustituir voluntariamente sus cultivos de coca por cultivos de alguna línea del plan ambiental agropecuario. A estas familias, el Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) les ha entregado \$2.000.000 cada seis meses para sostenimiento y otro dinero restante para fortalecer los procesos de emprendimiento en cadenas productivas. Adicional a eso, la alcaldía municipal firmó un convenio con el Banco Agrario para realizar préstamos a familias que tuvieran iniciativas de emprendimiento; el cupo total pactado fue de \$4.000.000.000, de ese cupo ya se ha prestado la mitad. Estos créditos han sido para ganadería, fique y especies menores (20 %) y café (80 %).

Aquí hay que mencionar especialmente las acciones que se han adelantado para lograr el empoderamiento económico (y político) de las mujeres: se ha creado el consejo municipal de mujeres y se ha logrado realizar una serie de capacitaciones en artes y oficios (en convenio con el Sena y Artesanías de Colombia) y en participación política (en convenio con la Gobernación del Cauca).

Educación

El sector educativo es la principal apuesta en nuestro modelo de desarrollo sostenible, pues está muy claro que con mejores oportunidades de ingreso y permanencia en todos los niveles de educación podremos romper el círculo de la pobreza. En Jambaló tenemos un modelo pedagógico que orienta la enseñanza en escuelas y colegios, se llama proyecto educativo comunitario (PEC) y su núcleo es la etnoeducación. Sin embargo, no se trata de una educación desarticulada de los principios universales, es más bien un modelo educativo integral que se alimenta del conocimiento ancestral de los pueblos indígenas pero que se fortalece con los conocimientos universales. En Jambaló hay entes que administran la educación desde cada visión: la alcaldía municipal y el cabildo indígena; sin embargo, los dos espacios (el institucional y el indígena) coinciden en una ‘instancia coordinadora de la educación’, conocida como Yat Puçenas (el sostén de la casa). En el Yat Puçenas se analiza permanentemente el desarrollo del proceso educativo y la implementación del PEC.

Jambaló cuenta con un total de 35 establecimientos educativos agrupados en siete instituciones:

En la zona baja (norte del municipio, cerca de Toribío, Caloto y Santander de Quilichao): la institución educativa Marden Arnulfo Betancur y la institución educativa Marino Mestizo. En la zona media: la institución educativa Kwes’x Piya Yat (nuestros sitios de aprendizaje) y la institución educativa Chimicueto. En la zona alta (sur del municipio, cerca de Silvia): la institución educativa Bachillerato Técnico Agrícola de Jambaló, la institución educativa Wilder Fabián Hurtado y la institución educativa Uus Kipnxi Kiwe. Para los estudiantes de estas instituciones se ha garantizado transporte y alimentación escolar, y se han realizado varios proyectos de mejoramiento de infraestructura educativa; todos estos son mecanismos para garantizar la permanencia escolar.

Saneamiento básico

En este sector se han ejecutado varios proyectos, pero seguramente los más significativos son: el acueducto interveredal zona baja, que dentro de poco tiempo comenzará a funcionar y llevará agua potable a más de 1.200 familias en nueve veredas, y el proyecto optimización del alcantarillado del área urbana, que permitirá que se disminuyan las cargas contaminantes de aguas servidas en el río Jambaló y este cuerpo de agua, tan significativo tanto en lo ambiental como en lo cultural, lleve agua más limpia al río Cauca y no sea un agente contaminante.

Recreación, deporte y cultura

Para integrar a toda nuestra comunidad, definimos realizar cada año una semana cultural en una zona distinta de nuestro municipio. Estas semanas culturales han sido espacios de sana diversión y de difusión de nuestras tradiciones artísticas y musicales. También, varios niños y niñas se capacitan en música con instructores que hemos dispuesto y otros tantos participan de jornadas deportivas de ciclomontañismo, fútbol y atletismo, a través de competiciones como la Minga Deportiva por la Paz y la Unidad del Territorio (evento deportivo que no tiene límite de edad ni restricciones de género) y la Copa Jambaló de Fútbol.

Turismo

Hemos intentado implementar el turismo luego de que la gente no quería viajar a Jambaló por temor al conflicto armado. Hoy ya tenemos una "Ruta de los pueblos originarios", que se ha venido trabajando durante los dos últimos años y esperamos que pronto se implemente. Nuestra principal apuesta es el turismo comunitario, porque permite que los visitantes conozcan nuestras particularidades culturales (rituales tradicionales, comidas, etc.), haya ingresos económicos para nuestra comunidad y a la vez el impacto ambiental sea mínimo (senderos ecológicos, avistamiento de aves, entre otros).

Salud

Se ha trabajado por garantizar la afiliación del 100 % de la población a los servicios de salud, a la vez que de la mano con el cabildo indígena hemos avanzado en la prestación de servicios con enfoque étnico.

Nuevas tecnologías de la información

Logramos la instalación de una antena de telefonía móvil en el municipio, luego de varios años sin contar con este servicio. Sin embargo, debido a que la calidad de la telefonía móvil en Jambaló aún no es buena, estamos gestionando mesas técnicas con el MinTic y los operadores para mejorar este aspecto.

Como logro importante, tenemos la formulación de la política pública municipal de primera infancia, infancia y adolescencia, que nos permitirá garantizar de una mejor manera los derechos de nuestros menores y disminuir las posibilidades de que los factores de pobreza se sigan repitiendo.

Más allá de todas las acciones realizadas que aquí se nombran (y que han sido realidad gracias al trabajo articulado entre la alcaldía, el cabildo indígena, la comunidad y varias instituciones), lo que queremos contar desde nuestra experiencia es que la disminución de la pobreza no significa exclusivamente llenar bolsillos de dinero, sino ofrecer las mejores condiciones para que nuestra gente logre llegar al buen vivir comunitario.

Flor Tróchez Ramos
Alcaldesa de Jambaló (Cauca) 2016-2019

El desafío del cambio climático: oportunidades para el liderazgo regional

Colombia hace parte del exclusivo club de la megadiversidad. Esa realidad tiene implicaciones para el desarrollo social y económico del país. Sin embargo, esta riqueza natural se enfrenta a amenazas que ponen en peligro su conservación. Dentro de estas amenazas están la deforestación, la minería ilegal, la contaminación hídrica, la destrucción del suelo, la contaminación del aire, pero, sobre todo, los eventos extremos del clima y el cambio climático.

Para responder a esta crisis que tiene connotaciones globales, en el año 2017 se adoptó la Política Nacional de Cambio Climático. Esta política, con los instrumentos económicos y financieros que la acompañan, genera importantes oportunidades para departamentos y municipios. Los nuevos mandatarios y mandatarias regionales y locales tendrán espacio para ejercer un liderazgo transformador y comprometido con la protección ambiental y el desarrollo sostenible, lo cual se lo agradecerán no solo sus territorios, sino el país y la comunidad global en general.

Colombia es un país con una gran riqueza representada en su patrimonio natural. Es el segundo país con mayor diversidad biológica en el mundo, después de Brasil, y el primero en términos de número de especies por kilómetro cuadrado. Igualmente, Colombia es el país más diverso en aves y orquídeas, el segundo más diverso en plantas, anfibios y mariposas, el tercero en palmas y reptiles, el cuarto en mamíferos. En fin, se tienen cerca de 314 tipos de ecosistemas continentales y marinos. Es decir, Colombia no tiene que aspirar a ser una gran potencia en riqueza natural, ¡ya lo es!

Esa realidad de ser potencia mundial natural ambiental tiene implicaciones para el futuro desarrollo económico, social e incluyente del país, pero sobre

todo de sus regiones, departamentos y municipios. En el contexto actual, los nuevos mandatarios y mandatarias deben poner el patrimonio natural (activos naturales) y ambiental en una nueva dimensión, la dimensión del desarrollo incluyente, bajo en emisiones de carbono y resiliente al cambio climático. En este nuevo y demandante momento del siglo XXI, las regiones, departamentos y municipios son centrales y el liderazgo de los nuevos mandatarios regionales y locales es determinante.

El mayor desafío que tiene la humanidad, no solo ambiental, sino existencial es el cambio climático acelerado del planeta generado por la emisión de gases efecto invernadero (GEI), que han llevado a un excesivo aumento de la temperatura y al calentamiento global.

Obviamente, Colombia no es la excepción. Según el último informe del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, IDEAM y PNUD, actualmente las emisiones mundiales de GEI suman cerca de 41.000 millones de Mton CO₂ eq, de los cuales Colombia aporta el 0,57 %, ocupando el puesto 34 entre los 184 países que monitorea el World Resources Institute para el Banco Mundial.

Las emisiones de GEI en Colombia han venido creciendo, en el año 2014 se emitieron 237 Mton de CO₂ eq. Las actividades que más generaron emisiones en ese año fueron tierras forestales, incluida la deforestación (33 %), agricultura y ganadería (22 %), minería y energía (14 %), transporte (12 %) y manufactura (12 %).

Colombia, aunque no es uno de los grandes emisores de gases efecto invernadero que generan calentamiento global y cambio climático, sí es uno de los más expuestos a los impactos negativos de este fenómeno. Sin duda, la población y los ricos ecosistemas naturales del país, que son la base de su desarrollo, están expuestos a riesgo climático constante.

Ya Colombia atravesó por la catástrofe generada por el fenómeno de La Niña de los años 2010/11, que le costó al país cerca de 2 puntos del PIB, y el fenómeno del Niño de 2015/16, que alcanzó más de medio punto del PIB. Igualmente, en el año 2018 se presentó la intensa temporada de incendios del primer trimestre y lluvias torrenciales del segundo y tercer trimestres del año.

De no tomarse medidas, los efectos de los eventos extremos del clima y el cambio climático le podrían costar al país alrededor de medio punto del PIB al año. Es decir, el costo sobre los territorios es bastante alto. Hoy el mundo está aterrado con los incendios que se presentaron en la Rusia siberiana, Indonesia,

centro y sur de África; pero principalmente con lo sucedido en la Amazonía, considerada la gran reserva natural reguladora del clima planetario. Estas catástrofes nos recuerdan que los eventos extremos del clima y el cambio climático están presentes y cada vez son más intensos y más comunes y cotidianos, lo cual exige medidas urgentes y efectivas.

Existe consenso científico, ratificado por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, de que se debe mantener el aumento de la temperatura global en niveles promedios iguales o inferiores a 1,5 grados Celsius para evitar el desastre total. En el caso colombiano, el IDEAM proyecta escenarios de aumento de temperaturas entre 2,5 y 3 grados Celsius en casi todo el país, excepto en las zonas medias y altas de las cordilleras. En términos de precipitación el aumento o disminución podrá llegar a un 40-50 % de los niveles hoy registrados.

En algunas zonas del Pacífico y las cordilleras se aumentarán las precipitaciones. En zonas de la región Caribe, La Guajira, Magdalena, Cesar y San Andrés se presentará una drástica disminución. De acuerdo con estos escenarios, tanto las temporadas de lluvias como las de sequía serán mucho más extremas.

Frente a los preocupantes escenarios antes descritos, en el marco del Acuerdo de París, Colombia se comprometió con la comunidad internacional a disminuir sus emisiones en un 20 % hacia el año 2030, utilizando como base las emisiones registradas en el año 2010. Así mismo, se comprometió en la implementación de una serie de medidas de mitigación que incluyen: a) seis sectores de la economía con planes y medidas concretas de adaptación al cambio climático, b) el 100 % del territorio nacional con planes integrales de cambio climático, c. aumento en más de 2,5 millones de hectáreas de áreas protegidas y d) la delimitación de 36 complejos de páramos, entre otras.

Cumplir con estos compromisos en el país de la megadiversidad requiere de un enorme esfuerzo para controlar amenazas como la deforestación, la contaminación hídrica, la minería ilegal, el tráfico ilegal de especies, la contaminación del aire, etc. Esas amenazas se expresan de manera concreta en los territorios, regiones, departamentos, municipios y territorios étnicos y son precisamente los mandatarios y mandatarias territoriales los que enfrentarán estos desafíos de manera directa con sus comunidades, día tras día. Ahora bien, estos retos no son solo de Colombia, son manifestaciones de la crisis ecológica mundial que enfrentan todos los gobiernos alrededor del mundo, principalmente los regionales y locales.

Frente a estos desafíos, la comunidad internacional ha logrado acuerdos importantes que han venido moldeando la política ambiental y de desarrollo sostenible en el país. Vale la pena recordar que Colombia jugó un papel de liderazgo global en la adopción de estos acuerdos. Se destaca la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su Agenda 2030, los cuales fueron propuestos por Colombia y acogidos por las Naciones Unidas, y el Acuerdo de París en el contexto de la Convención Marco de Cambio Climático.

Existen instrumentos adicionales muy importantes como la agenda colombiana de acceso y membresía en la OCDE, la implementación del Acuerdo de Paz del Teatro Colón, el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 y los Planes Territoriales de Cambio Climático. Estas herramientas son fundamentales para la planificación de acciones por parte de los futuros gobernantes regionales y locales.

Ahora bien, en respuesta a los desafíos propios de la crisis ambiental y en cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia, en 2017 se formuló y aprobó la Política Nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático que tiene como objetivo principal avanzar hacia una senda de desarrollo resiliente al clima y bajo en carbono, así como facilitar el aprovechamiento de las oportunidades que el cambio climático genera para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la población.

Además esta política define cinco áreas estratégicas a) desarrollo rural con énfasis novedoso en el fomento agroforestal, el cierre de frontera agropecuaria y la producción agropecuaria cero deforestación; b) desarrollo urbano con énfasis en la protección de las estructuras ecológicas principales de las ciudades, áreas protegidas urbanas, transporte público, calidad del aire y manejo de residuos en un marco de economía circular; c) desarrollo minero energético para promover el uso racional y eficiente de energía y el aumento de las energías renovables de fuentes no convencionales en la matriz energética nacional; d) desarrollo de infraestructura que sea resiliente a los eventos extremos del clima y que permita la adaptación al cambio climático; y e.) manejo y conservación de ecosistemas y servicios ambientales/ecosistémicos, en aplicación de estrategias de adaptación basadas en el buen estado de la naturaleza.

Es claro que la Política Nacional de Cambio Climático define una hoja de ruta, objetivos y metas muy concretos que ayudarán a guiar la planificación y gestión de los nuevos mandatarios y mandatarias.

Adicionalmente, se ha desarrollado un marco muy importante de incentivos e instrumentos económicos y de mercado. Dentro de estos mecanismos se destacan: el impuesto al carbono, el mecanismo de carbono neutralidad y los mercados voluntarios de carbono, incluyendo los proyectos REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación). Así mismo, se estableció el mecanismo de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) a través del decreto ley 870 de 2017, y el decreto reglamentario 1007 de 2018.

Igualmente, se puso en operación el Fondo Colombia Sostenible con el objetivo de materializar los dividendos ambientales de la implementación del Acuerdo de Paz del Teatro Colón. Es decir, hay una serie de instrumentos de asistencia técnica y financiera que no existían antes.

Esto significa que hay recursos nuevos y disponibles. Los mandatarios y mandatarias territoriales deben tomarse el tiempo de conocer estas líneas de apoyo porque ahí tienen una gran oportunidad de poner la agenda de mitigación y adaptación al cambio climático y de desarrollo sostenible en el centro del crecimiento económico y la inclusión social, basada en una nueva relación con el patrimonio natural y cultural, en la que los negocios y los emprendimientos verdes y azules se conviertan en el motor de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, generando oportunidades reales de bienestar para las comunidades.

En ese propósito, los nuevos mandatarios y mandatarias tienen la tarea central de dirigir la implementación de procesos de mitigación y adaptación al cambio climático que garanticen un desarrollo resiliente y el bienestar de las poblaciones, y cuentan con los instrumentos para ello. Uno de los factores de éxito para tomar ventajas de estas nuevas oportunidades es la capacidad de territorializar la política de mitigación y adaptación al cambio climático y la definición de programas ajustados a las particularidades de cada región y con suficiente autenticidad.

Colombia es uno de los pocos países a nivel global que ya tiene los escenarios de riesgo climático territorializados a nivel departamental y municipal. Es decir, los nuevos mandatarios y mandatarias ya cuentan con una herramienta indispensable para diseñar sus políticas, planes y programas específicos para el acceso a nuevos recursos.

Pareciera simple, pero un esfuerzo de tal magnitud requiere que los nuevos gobernantes coordinen y alineen un sinnúmero de actores con distintos intereses, a veces contrapuestos. Sin embargo, el liderazgo decidido y comprometido

de los mandatarios y mandatarias locales está llamado a lograr los consensos necesarios desde muy temprano, desde la definición misma de sus planes de desarrollo. Nadie tiene las fórmulas mágicas para estos nuevos desafíos globales que se manifiestan en lo territorial. Es importante trabajar en equipo y actuar con celeridad. No se trata de improvisar, pero sí de recurrir a la imaginación e innovación con base en el conocimiento y la creatividad que existe en los territorios.

Es preciso tener presente que hoy el país es otro, las comunidades locales y la sociedad civil en general están expectantes y vigilantes. Los mandatarios y mandatarias deben desplegar su mejor capacidad para comunicar, educar y concertar en busca de nuevas oportunidades. Claro está, para tomar ventaja de estas oportunidades se requiere de una enorme transformación que solo la puede lograr un liderazgo que empiece por la definición de una visión compartida que integre los distintos sectores del gobierno territorial, pero sobre todo los distintos niveles de gobierno; lo anterior articulado con la comunidad, con los territorios afrodescendientes e indígenas, con la sociedad civil y con el sector privado/empresarial. Pasar del conflicto a la colaboración de estas distintas expresiones y sectores va a exigir de los nuevos mandatarios y mandatarias el sello de credibilidad que respalda su llegada a tan importantes cargos.

El desafío de los eventos extremos del clima y el cambio climático no es un juego. Este constituye la amenaza central a la vida en el planeta. En últimas, el proceso de mitigación y adaptación a este fenómeno requiere de un cambio de paradigmas en un ejercicio de inclusión social y económica de diversos sectores, especialmente los históricamente excluidos para que necesariamente se contribuya a reducir brechas y a fortalecer la democracia local y regional.

Los nuevos mandatarios y mandatarias regionales deben estar a la altura de semejante reto, en gran medida porque el éxito de su labor estará ligado a la nueva agenda de mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo sostenible. Es en esta nueva agenda en donde los mandatarios y mandatarias tendrán las mayores oportunidades para el estrellato en la gestión pública.

Luis Gilberto Murillo Urrutia

Exministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, exgobernador del departamento del Chocó, miembro investigador del Centro de Estudios Latinos y de América Latina (CLALS) de la American University

Capítulo 9

Temas de la agenda nacional con la mirada regional y local

El verdadero reto de la transformación digital en las ciudades del país

Mucho se habla hoy en día de la transformación digital y del rol que juega en el futuro de las ciudades. La discusión ha tendido a girar alrededor de cómo lograr que las ciudades sean competitivas frente a tantos cambios tecnológicos que trajo el siglo XXI. Existe, sin embargo, otro aspecto de la discusión al que se le ha dado menor relevancia pero que es, tal vez, más significativo y tendrá un mayor impacto en las organizaciones y en las vidas de los colombianos: el futuro del trabajo en nuestras ciudades.

La transformación digital se enmarca en un fenómeno más grande: la cuarta revolución industrial. Aun así creemos que lo relevante es que las empresas se están viendo obligadas a dejar sus maneras análogas y adoptar medios y procesos digitales. Tal vez eso es lo importante en el corto plazo. En el mediano y largo plazo, los exponenciales cambios tecnológicos prometen volver irrelevantes muchos de los puestos de trabajo que existen hoy en las empresas. Un reciente informe de la OCDE asegura que 14 de cada 100 empleos corren el riesgo de desaparecer debido a la automatización y a la inteligencia artificial.

En esta aparente carrera entre hombres y máquinas parece que los perjudicados seremos los humanos y, por lo tanto, las organizaciones humanas por excelencia: las ciudades.

Si hacemos el ejercicio de rastrear el culpable de que los humanos poco a poco nos estemos volviendo irrelevantes, nos topamos con uno de los culpables de siempre: la educación. Pero esto no tiene que ver con un tema de falta de oportunidades o de desigualdad. La cuarta revolución industrial no discrimina y promete arrollarnos a todos por igual (a privilegiados y a los menos

privilegiados) con la misma fuerza con la que un tren se lleva por delante a un espectador desprevenido.

El problema, en realidad, tiene que ver con el tipo de habilidades en las que se han enfocado durante muchos años los esfuerzos del sistema educativo. Le hemos apostado todo a la mente analítica, al pensamiento numérico y algorítmico. En nuestra incansable persecución de la productividad hemos ignorado un hecho muy simple (y que hoy en día se presenta como aterrador): que las máquinas son mejores operando bajo algoritmos que los humanos.

Nuestra lucha hoy no es cómo adaptarnos a medios digitales; nuestra lucha es ¿cómo evitamos la irrelevancia del ser humano? ¿Cómo evitamos despidos masivos? ¿Cómo nos ponemos en la cabeza de la cuarta revolución industrial? Las ciudades de Colombia corren el riesgo de que les suceda lo de siempre: que sean atropelladas por las tendencias globales; que se demoren 20 años en alcanzar a las de los países que sí estaban preparados; que mucho tiempo después sigan lamiéndose las heridas de ese tren que las arrolló hace tiempo y las dejó sumidas en el desierto del subdesarrollo.

Necesitamos educarnos. Educarnos en las habilidades necesarias para el futuro del trabajo. Debemos formarnos en habilidades de trabajo en equipo, empatía, creatividad, entre otras. Pero de nada nos sirve esa formación si no la acompañamos de, tal vez, lo más importante: ejecución. El verbo más importante: hacer.

Hace poco le preguntaron a ejecutivos de cuatro países latinoamericanos cuáles eran las principales debilidades de los líderes de las empresas. La respuesta más común fue falta de ejecución. En Colombia esa fue la principal debilidad que advirtieron los encuestados.

Nos hemos quedado en el papel de estrategas y en planes de desarrollo. Queremos tener el mejor plan estratégico, el plan de desarrollo más elaborado, la mejor presentación de PowerPoint y el que puede recibir todos los premios. El problema es que solemos quedarnos ahí. Se nos dificulta hacer realidad nuestras ideas de ciudad y eso tiene un gran problema: que las ideas por sí solas no sirven de nada.

Y no es únicamente un problema de los líderes de las ciudades, es un reto de todos. Venimos de una cultura de cumplidores. De sacar cinco en los exámenes, de hacer las tareas del hogar. Nos falta iniciativa propia. Adelantar proyectos

propios. Hacer que las cosas pasen. Tenemos que pasar de cumplidores a hacedores, y eso exige formarse pero, sobre todo, hacer.

Mi historia como emprendedor social me ha demostrado que cuando uno se decide a hacer que pasen cosas, grandes cosas pasan. Y es que si alguien es ejemplo de tener iniciativa propia somos los emprendedores, en particular los sociales, que, por definición, estamos llenando espacios olvidados por el mercado y el Estado. Estamos haciendo en aquellos lugares en los que nadie ha hecho. En favor de aquellas comunidades por las que nadie ha hecho nada.

En pocos años las ciudades tendrán que tomar una decisión importante: ¿qué hacemos con nuestros ciudadanos que pueden ser reemplazados por máquinas? La buena noticia es que ese problema lo tendrá un tipo de ciudades: aquellas que no se prepararon (y no prepararon a su gente) para la cuarta revolución industrial.

Juan David Aristizábal Ospina
Director del Centro de Emprendimiento
y Liderazgo del CESA

Claro, comprometido con la transformación digital de Colombia

La tecnología es una herramienta poderosa para enfrentar los grandes desafíos que hoy tiene Colombia. Es uno de los motores de la economía del país, contribuye a la transformación digital de los colombianos, permite conectar y acercar a comunidades y territorios, y desarrollar soluciones innovadoras a situaciones y problemáticas recurrentes, por nombrar algunos de sus beneficios.

El gran reto de la cuarta revolución industrial es la apropiación de la tecnología y el cierre de la brecha digital, especialmente en comunidades vulnerables y apartadas. Garantizar el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) es una apuesta estratégica que requiere del trabajo conjunto de los sectores público y privado, esto con el propósito de impulsar iniciativas que vayan desde la alfabetización digital hasta la aceleración de tecnologías emergentes como la 5G, sensores, analítica avanzada, inteligencia artificial, entre otras.

Por eso, contribuir al cierre de la brecha digital es un compromiso de Claro. En ese sentido, desde hace más de 20 años venimos trabajando para conectar a Colombia con cobertura de calidad y lo último en tecnología, lo que se traduce en acceso, conectividad y en reconocer a nuestros clientes como los más importantes. Claro llega con sus servicios al 99,2 % del territorio colombiano con tecnologías móviles, en donde 1.114 municipios cuentan con red 2G y 3G; 1.016 municipios, con tecnología 4G, y 719 municipios, con 4.5G.

Nuestra responsabilidad es contar con la capacidad necesaria y las plataformas que favorezcan una verdadera transformación digital efectiva en el país, que incluye el desarrollo de tecnologías como el internet de las cosas (IoT), el big data, los servicios en la nube, robótica, inteligencia artificial, con un portafolio robusto, el acompañamiento y una construcción conjunta con nuestros clientes.

Por ejemplo, el IoT y el Big Data se han posicionado como nuevas tecnologías que, a través de la digitalización, se convierten en un importante insumo

y soporte para la toma de decisiones. La precisión y el análisis que aseguran de los datos les permiten a las personas, empresas y entidades gubernamentales predecir desde las condiciones climáticas para temas de agricultura sostenible hasta alertas en el tráfico para transitar hacia una movilidad eficiente.

Estas innovaciones implican para la compañía adelantarse a las tendencias e ir más allá del servicio de telecomunicaciones para dar el paso a una oferta integral de servicios digitales. Para ello, hemos logrado desarrollar las siguientes soluciones:

- **Soluciones de ciudades inteligentes**, conectadas desde videovigilancia, servicios públicos, transporte, gestión de residuos hasta la iluminación pública, para optimizar tiempos y costos. Proporciona una serie de recursos que pueden ayudar a gobiernos, urbanistas y a los proveedores de servicios en su búsqueda de soluciones a todo ecosistema de la ciudad inteligente, generando ahorro y eficiencia en servicios como agua, luz y transporte.
- **Ambiental**. Las ciudades inteligentes con enfoque ambiental permitirán cuidar el verde, por medio de ahorros de energía en alumbrado público, monitoreo de automóviles y soluciones de transporte, disminuyendo así la polución, entre otros. De igual forma, permitirán la prevención y detección de desastres naturales, como derrumbes o inundaciones, disminuyendo el riesgo de afectación de los ciudadanos.
- **Residuos inteligentes**. El incremento en la generación de residuos y el bajo porcentaje de reciclaje, sumado a la crisis de los rellenos sanitarios a los cuales está por terminarse su vida útil, son algunos de los desafíos que se deben resolver para mitigar la afectación no solo al medioambiente, sino también a la salud en un futuro cercano. Hoy en día existen soluciones soportadas en el internet de las cosas, que permiten, por ejemplo, a través de contenedores de residuos inteligentes, ahorro en los costos de recolección, además de la automatización del proceso para verdaderas ciudades inteligentes.
- **Seguridad y movilidad**. En materia de seguridad, los sistemas de videovigilancia urbana permiten mapear, a través de una aplicación móvil, los sectores de mayor inseguridad para que los ciudadanos los eviten o las autoridades los controlen. O semáforos inteligentes, para que las alcaldías puedan determinar zonas de alta congestión para agilizar el tráfico.

De igual forma, la digitalización de la administración de multas vehiculares, la integración de sistemas inteligentes de monitoreo capaces de detectar infracciones o límites de velocidad, entre otros, sumado a la detección, en tiempo real, de las placas de los infractores y el envío automático de las multas correspondientes, promueven una cultura de mayor civismo y seguridad.

Así mismo, los sistemas de información integrados de los diferentes entes gubernamentales, la carpeta ciudadana que integra la información de las personas en un solo repositorio y las aplicaciones de consulta y trámites en línea harán de las ciudades sitios mejores para la vida cotidiana.

- **Smart lighting.** Predice el ciclo de vida de las lámparas proporcionando alertas sobre posibles fallas, desarrollo que hace a las ciudades más inteligentes.
- **Sistema de emergencias médicas.** Se debe responder a la estandarización de las ciudades del Sistema de Emergencias Médicas, con el cual se garantizará a un ciudadano en riesgo que lo atienda la unidad más cercana al lugar de un incidente y responder de la manera más eficiente, con el fin de salvar una o varias vidas.
- **Gestión vehicular Claro.** Gestiona el comportamiento de la flota evaluando los excesos de velocidad, horas trabajadas, distancia recorrida, entre otras variables, evidenciando comportamientos históricos, tendencias, variaciones porcentuales entre períodos, para así identificar el comportamiento de los conductores y calificarlos de acuerdo con escalas personalizadas.
- **Oil & Gas.** Contamos con soluciones basadas en IoT y *big data* que nos permiten desarrollar proyectos enfocados al seguimiento y videovigilancia de oleoductos, redes de alta velocidad en campo, analítica en la nube para exploración y perforación, con el objetivo de optimizar la producción de petróleo y gas, además del mantenimiento predictivo de maquinaria e infraestructura.
- **Agro Conectado.** Una solución para monitorear y analizar de forma remota variables ambientales y de suelo, con el fin de aumentar la productividad en el sector agrario. Contamos con un piloto en nuestras instalaciones en Plaza Claro para la sostenibilidad inteligente de los jardines. Los sensores indican en tiempo real las condiciones del suelo y la temperatura.

- **MiDoctor.** Es una solución de telemedicina para asistencias médicas virtuales, en las que profesionales de la salud de primer nivel dan orientación médica las 24 horas a los clientes Claro.
- **Reconocimiento facial.** Desarrollo que permite identificar por medio de una *webcam* las emociones, edad y género de las personas, entre otros aspectos.
- **Red NB-IoT.** Una tecnología que les permitirá a las empresas de servicios públicos controlar y ejecutar funciones de manera remota, ayudando a la construcción de ciudades inteligentes.
- **Hogar Conectado.** Desde cualquier lugar permite a las personas saber lo que pasa en su casa, conocer en tiempo real quién entra o sale, crear alarmas y recibir notificaciones en el celular.
- **Educación.** Acceso a la educación a través de universidades virtuales, bibliotecas a las que puede acceder un ciudadano desde cualquier lugar del mundo y desde los dispositivos de su preferencia. El papel y la participación de los ciudadanos es fundamental para apoyar esta evolución. Por eso, es indispensable entender los beneficios que trae esta nueva forma de vivir en una ciudad, así como reportar, respetar y transformarse también en ciudadanos inteligentes.

Además de estas innovaciones, en el marco de nuestro compromiso con el desarrollo sostenible continuamos impulsando acciones en temas sociales, ambientales y económicos. Somos conocedores de la importancia que tienen nuestras actividades para el desarrollo sostenible del país y por eso estamos comprometidos con los diez Principios del Pacto Global de las Naciones Unidas y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A través de Claro por Colombia, nuestro programa de responsabilidad social, articulamos las iniciativas y las alianzas con las cuales buscamos ampliar el impacto positivo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, respaldar la transformación del país hacia lo digital y poner nuestras redes al servicio de causas que beneficien a territorios y comunidades vulnerables.

Desde Claro por Colombia, y con el fin de contribuir al acceso de todos los colombianos a educación y formación complementaria, virtual, gratuita y de calidad, promovemos el uso de las plataformas digitales PruebaT

(<https://pruebat.org>) y Capacítate para el Empleo (<https://capacitatemparaempleo.org>), desarrolladas por la Fundación Carlos Slim.

Para fortalecer la educación en Colombia, la plataforma **PruébaT**, con más de 643.000 usuarios registrados en el país, brinda un entorno de aprendizaje para estudiantes, docentes y padres de familia con el fin de fortalecer sus conocimientos y habilidades en áreas como matemáticas, ciencias y lenguaje. Y en alianza con el Ministerio de Educación Nacional lideramos la estrategia La Selección Colombia PISA Fuerte 2018, en la que participaron 251.870 usuarios quienes se prepararon virtualmente para la presentación de las pruebas de Estado.

Capacítate para el Empleo. Desarrollada por la Fundación Carlos Slim, alberga más de 260 cursos gratuitos y virtuales de formación complementaria diseñados para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades profesionales. Hoy cuenta con más de 270.000 usuarios colombianos registrados, de quienes el 56,78 % son hombres y el 43,22 %, mujeres. Esta herramienta en línea busca contribuir al desarrollo de competencias productivas para todos los sectores de la economía colombiana, tendientes a fortalecer los perfiles ocupacionales de las personas interesadas en conseguir un empleo, así como de aquellas que tienen interés en iniciar un emprendimiento.

Los sectores en los que más se forman los usuarios colombianos de Capacítate para el Empleo son: 28,3 %, cursos del área de tecnología; 17,6 %, cursos del área de servicio al cliente y 12,1 %, cursos del área de comercio. Los cursos con mayor número de personas formadas son: representante telefónico, técnico en informática, reparador de celulares y tabletas, administrador de bases de datos, técnico en redes de datos, agente de ventas digital y auxiliar contable.

Impactar positivamente en comunidades vulnerables y promover un acceso equitativo a mejores oportunidades de educación y formación para el empleo y el emprendimiento, son posibles cuando una compañía como Claro está comprometida con mejorar la calidad de vida de los colombianos por medio de tecnología, conectividad, cobertura e inversiones.

Lo que es importante para los colombianos es importante para Claro.

Carlos Hernán Zenteno de los Santos
Presidente de Claro Colombia

Economía naranja para las ciudades y regiones de Colombia

El mundo es de las ciudades

La gente vive en las ciudades. La mayor parte de la población mundial se concentra en los entornos urbanos y esta tendencia no para de crecer. Según UnHabitat, la población urbana mundial se doblará en los próximos 30 años. Las ciudades consumen dos tercios de la energía mundial y más del 80 % del PIB mundial se genera en las ciudades.

Al filo de un nuevo mandato de los alcaldes y gobernadores en Colombia, justo a los 200 años de la independencia, parece un buen momento para volver la mirada a nuestras ciudades y regiones y hacer balance de lo que hemos hecho y de lo que queda por hacer.

Podríamos decir que nuestros alcaldes y gobernadores han puesto el foco, los últimos 20 años, en proveer servicios básicos a los ciudadanos: agua, acueducto, alumbrado público, vías urbanas, parques, gas, transporte público, regulación de la movilidad, seguridad, salud pública o educación y ordenamiento territorial para compensar los desequilibrios territoriales, han estado en las agendas municipales y regionales, con más o menos fortuna.

Todos los esfuerzos nos parecen importantes, pero, seguramente, insuficientes para los ciudadanos que aún no tienen un entorno de calidad, si tenemos en cuenta los retos y problemas que han debido afrontar las ciudades los últimos 50 años: crecimientos importantes de la población, más de 6 millones de desplazados como consecuencia del conflicto armado y, últimamente, la migración venezolana, que tal como están las cosas, ha venido para quedarse.

Los problemas no se han terminado. Los grandes retos del mundo para los próximos 20 años no son pequeños: alimentar a 10.000 millones de personas con la misma superficie que hoy mal alimentamos a 7.000 millones; agua potable

y saneamiento básico para todos; tener energía suficiente; luchar contra la emergencia climática y los efectos del CO₂; un medioambiente saludable para todos... Estos problemas requerirán respuestas desde los municipios y regiones de Colombia, así como en el resto del mundo.

Y, sin embargo, después de este breve repaso del pasado, el presente y el futuro de las ciudades de Colombia, nos hemos olvidado de un elemento esencial para que las ciudades sean sostenibles y puedan atajar con éxito todas sus dificultades. Cuando repasamos lo que se ha hecho y buena parte de los esfuerzos actuales, nos damos cuenta de que la mayor parte de gobiernos municipales no han profundizado, estratégicamente, en la dimensión productiva de sus ciudades y regiones. Casi todas las propuestas han puesto el foco en las ciudades para vivir, pero nos hemos olvidado, demasiadas veces, de las ciudades para trabajar. Y no es un detalle menor.

La mayor parte de grandes ciudades colombianas están perdiendo empresas tradicionales que se sitúan en sus áreas metropolitanas o más lejos, buscando suelos más baratos y una logística más acorde con sus necesidades. Este podría parecer un proceso natural, sin importancia, pero es muy relevante si pensamos en la sostenibilidad financiera de los municipios y en las necesidades vitales de los ciudadanos. El impuesto predial de las viviendas o de las obras de construcción no mantiene las finanzas municipales para responder a una demanda creciente de necesidades.

Sin empleo, las economías familiares no encuentran un equilibrio. El estado asistencial no es sostenible si las familias no tienen empleos para sus miembros. Ningún ‘papá’ Estado del mundo es capaz de mantener una economía sin empleo mientras la población envejece, más rápidamente, en las grandes ciudades de Colombia generando nuevas necesidades que no se habían previsto.

Definir una estrategia productiva para los municipios se convierte así en un eje troncal que permitirá tener futuro y afrontar los enormes retos que nos esperan. Se trata de definir una o varias vocaciones productivas para nuestras ciudades y diseñar una estrategia de implementación de ecosistemas que favorezcan estas actividades para que se generen emprendimientos y puestos de trabajo que sustituyan a las empresas que están saliendo de las ciudades, aunque el problema que se nos viene es mucho más importante y requerirá un esfuerzo enorme si queremos mantener nuestras democracias al servicio de los ciudadanos, de manera eficiente.

La cuarta revolución industrial

Seguramente hemos oido hablar de la cuarta revolución industrial. La automatización y la innovación tecnológica van a hacer que las cosas sean diferentes. Hoy, convivimos con 20.000 millones de dispositivos electrónicos para comunicarnos, tres veces más que los 7.000 millones de personas que habitamos la Tierra. Con ellos, se ha producido la creación masiva de información que, en cinco años, ha superado toda la que se había generado a lo largo de la historia humana. La explosión de las redes sociales es una consecuencia de este proceso tecnológico y cualquiera puede participar en un debate global, aportando su grano de arena en tiempo real.

Esta lluvia de datos que se procesan a velocidades ilimitadas va a generar nuevas ideas y respuestas a problemas que ninguna mente humana sería capaz de procesar, y hacerlo cada vez será menos costoso y podrá estar al alcance de cualquier actor.

Vivimos un tiempo de grandes cambios en el entorno industrial que van a transformar nuestras vidas y la forma de producir. Los tiempos se medirán con otras variables y los resultados de este proceso aún no los podemos imaginar de manera global.

Klaus Schwab, director del Foro Económico Mundial, describió la cuarta revolución industrial como “una revolución que está cambiando de manera fundamental la forma de vivir, trabajar y relacionarnos unos con otros”. En su libro *La cuarta revolución industrial*, apunta las diferencias entre la cuarta y la tercera revolución industrial. Entre ellas, destaca la velocidad exponencial de los cambios; el cambio no solo afecta al qué y el cómo hacemos las cosas, sino también al quiénes somos. El cambio es la transformación de sistemas complejos entre países, empresas, industrias y la sociedad en su conjunto.

También Luis Joyanes Aguilar, catedrático en la Universidad de Granada, en su libro *Industria 4.0. La cuarta revolución industrial*, relata cómo el internet de las cosas (IoT), la transformación digital de las organizaciones y empresas, el poder de la gestión de los *big data* y de su análisis, los cambios de las ciudades inteligentes, la robótica colaborativa, la inteligencia artificial, la economía digital y sus algoritmos, la gestión de la privacidad de los datos o la ciberseguridad, solo por citar algunos ejemplos, van a generar miles de transformaciones de nuestro entorno, en pocos años.

Es una revolución disruptiva que nos conduce a una economía colaborativa en la que las comunidades de usuarios y proveedores transformarán muchos sectores. El entorno que las empresas y los gobiernos han de saber anticipar parece un tren de alta velocidad al que en cada momento sube un pasajero sin detenerse, con una nueva idea para desarrollar, un problema que resolver o una pregunta incómoda porque no tiene una respuesta fácil.

Ciudades para vivir, ciudades para trabajar

El cálculo de los expertos es que un tercio del empleo de Latinoamérica está en riesgo por la cuarta revolución industrial. Para complicarlo, vale la pena recordar que la economía de la región es más de un 50 % informal y eso pone en riesgo los empleos que las máquinas podrán substituir sin coberturas sociales para los desempleados.

Sin embargo, si al mismo tiempo uno se detiene a pensar, las oportunidades que todo este proceso puede generar parecen el momento adecuado para que Latinoamérica tome la iniciativa y le dé la vuelta a la situación, construyendo un futuro diferente con nuevos empleos y emprendimientos.

Todos aceptamos que las empresas compiten entre ellas, de forma natural, y nos olvidamos de que las ciudades también lo hacen: compiten para atraer empleos, compiten para atraer inversiones privadas, compiten para atraer infraestructuras y servicios, compiten para atraer institucionalidad, compiten para atraer turistas, compiten para atraer investigación o compiten para atraer universidades.

Las ciudades deben saber encontrar qué oportunidades pueden aprovechar para crecer, generar riqueza y acompañar a sus habitantes en su desarrollo profesional. La apuesta productiva se convierte, así, en una apuesta estratégica para las ciudades que deben saber escoger aquellos caminos que sean más interesantes para poner en valor los activos que poseen y que facilitarán la implantación de empresas y la creación de empleos en clave de futuro.

Por eso, la dimensión productiva de las ciudades debe reinventarse pensando en las nuevas oportunidades. Nos referimos a la necesidad de generar vocaciones productivas para las ciudades y poner en valor el capital humano de este país, el mejor formado en la historia de Colombia.

Si la presidencia de Juan Manuel Santos estuvo caracterizada por el proceso de paz, la presidencia de Iván Duque parece que debería estar caracterizada

por ser la que dio grandes oportunidades a la economía naranja y al desarrollo del turismo. Efectivamente, la implementación de la paz no es solo un proceso institucional o de integración de los colectivos de desfavorecidos, sino, sobre todo, es un proceso inclusivo de creación de empleo y de mejora de los espacios para hacerlo posible. Por ello la apuesta por la economía naranja y el turismo, como sectores que son inclusivos por definición, generando oportunidades a diferentes colectivos sociales de manera transversal y en el conjunto del territorio, parece una opción inteligente y factible que propone el actual gobierno.

La segunda parte de la paz será un éxito si es capaz de crear empleo y oportunidades para las personas. Si no hay empleo, la paz parecerá un espejismo y habrá servido de poco, o le achacaremos todos los males.

¿Por qué la economía naranja y cómo la hacemos?

Las ciudades están perdiendo su identidad. Cada vez se parecen más entre ellas. Podríamos decir que asistimos al tiempo de las ciudades sin personalidad o ciudades franquicia. Los mismos centros comerciales, las mismas tiendas, los mismos restaurantes o el mismo mobiliario urbano llegan a confundir a los visitantes que no pueden recordar qué fue lo que les gustó más de una ciudad o donde estuvieron de vacaciones.

Es en este contexto de ciudades franquicia que se explica la preocupación de muchos municipios por saber modificar esta tendencia y poder diferenciarse del montón.

Saben que para que sus ciudades y regiones sean atractivas es necesario que los inversores, las empresas o los turistas se interesen por ellas, quieran estar o visitarlas. Por ello tiene sentido la apuesta por la economía naranja y el turismo que sugiere el presidente Duque.

Empecemos por definir la economía naranja, llamada también economía creativa, que comprende los sectores que conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural, y/o aquellas que generen protección en el marco de los derechos de autor. Las industrias creativas comprenderán de forma genérica pero sin limitarse a los sectores editoriales, audiovisuales, fonográficos, de artes visuales, de artes escénicas y espectáculos, de turismo y patrimonio cultural material e inmaterial, de educación artística y cultural, de diseño, publicidad, contenidos multimedia, *software* de contenidos y servicios audiovisuales interactivos, moda, agencias de noticias y servicios de información, y educación creativa.

Se trata de alinear las políticas productivas de las ciudades y regiones al impulso de los sectores de la economía naranja. Y las preguntas que se harán los nuevos alcaldes y gobernadores son cómo se hace, por dónde se empieza, con qué recursos y herramientas.

Precisamente, durante 2018, y por encargo de Findeter, el banco para financiar los proyectos de las ciudades de Colombia, con el equipo de la empresa Nearco hicimos un conjunto de propuestas de cómo podía ser esta intervención desde los territorios.

Veamos la definición de algunos de estos productos que se inspiran en el marco legal de la Ley de Economía Naranja de 2017 y en los lineamientos definidos por el nuevo gobierno:

- **Agendas creativas y planes de acción para los actores institucionales territoriales:** son una acción de planificación territorial que permite identificar los elementos potenciales que posibilitan a las regiones convertirse en un territorio más sostenible y competitivo y desarrollar las Industrias Culturales y Creativas (ICC).
- **Distritos creativos:** hacen referencia al espacio geográfico específico, de conexión entre oferta y demanda de actores que se encuentren en cualquiera de los cinco momentos de la cadena productiva de las ICC, en el marco de la recuperación de centros históricos de ciudades o viejos entornos industriales en decadencia, mediante programas de asistencia técnica para el diseño del proyecto, sus contenidos y la estructuración de los procesos de inversión y ejecución.
- **Circuitos creativos:** son entornos culturales especializados en determinados productos o servicios creativos, que pueden estar en uno o varios territorios y que requieren el fortalecimiento para desarrollarse de una manera eficiente y acelerada y permitir que sean más competitivos en sus propuestas en las ICC. Es decir, son una línea de encadenamiento estratégico que desarrolla la interconexión entre sectores o subsectores de la ICC.
- **Detonantes productivos para las ICC:** son catalizadores productivos para sectores de las Industrias Creativas y Culturales y sus mipymes, como incubadoras creativas, aceleradoras productivas, centros de *coworking* creativo o la elección de espacios para acelerar el intercambio de los productos o servicios creativos.

- **Universidades creativas:** son definidas como aquellas universidades con el foco puesto en el impulso de la formación universitaria en el sector de las Industrias Creativas y Culturales. En este sentido, dichas universidades buscan prestar servicios de formación, investigación y desarrollo para los diferentes componentes de la cadena de valor (creación, producción, gestión, divulgación, circulación y formación) de las ICC, dirigidos a estudiantes y para entidades privadas y públicas de Colombia y América Latina.

Cualquiera de estos productos y otros que ahora no desarrollamos son financiables por alguna de las líneas que el gobierno está impulsando a través del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Trabajo, la propia Findeter, Bancoldex, Colombia Productiva, Impulsa, el Fondo Emprender del Sena o Bonos Naranja.

Es cierto que la mayor parte de actores locales carecen de la institucionalidad suficiente para afrontar, desde dentro, los retos que plantea el desarrollo de la economía naranja. Por ello, la propia Findeter o el Ministerio de Cultura, con sus equipos, pueden acompañar estos procesos a cuenta de las alcaldías o gobernaciones, y cada vez hay más empresas competentes en Colombia para hacerlo.

Es evidente, también, que los recursos no son infinitos y que va a ser necesario ampliar la mirada y pensar cómo y cuál va a ser el rol del sector privado o del sector de la banca multilateral o la cooperación.

En cualquier caso, la apuesta por la economía naranja es de futuro y tiene un enorme valor para poder potenciar múltiples recursos culturales de los diversos territorios del país y que abarcan a un conjunto de sectores sociales muy amplio que requiere la atención de las ciudades y del Estado.

Economía naranja y turismo

La realidad del turismo en Colombia necesita mejorar. La inestabilidad del país por el conflicto armado fue percibida de manera negativa por el turismo internacional a lo largo del tiempo. Solo cinco millones de turistas internacionales han visitado Colombia el último año, una cifra muy pequeña si la comparamos con los 80 millones de turistas que tiene España.

Hoy el mundo ve a Colombia en paz y la revolución de la aviación *low cost*, que está llegando de forma acelerada a Latinoamérica, va a impactar de una manera muy relevante el coste de los tiquetes aéreos y, directamente, la

posibilidad de que una parte de los latinoamericanos o los ciudadanos del resto del mundo puedan viajar a Colombia a un precio razonable.

Colombia tiene un enorme potencial si sabe apostarle al turismo experiencial, que es el que se está imponiendo en el mundo. Se trata de vivir experiencias interesantes y personales en las ciudades y territorios que se visiten. Que los turistas encuentren una experiencia única en su viaje que les genere emociones, conocimientos o percepciones que hagan diferente la propuesta de ese territorio.

Para que esto ocurra, la economía naranja es fundamental. Ella, en sus diferentes manifestaciones, sí tiene en cuenta las raíces de los territorios, es un gran activo para generar realidades distintas y experiencias que tienen que ver con el pasado, con la imaginación, con la música, el teatro, la expresión corporal o el sector audiovisual, solo para poner algunos ejemplos.

El turismo, además, puede ser un retroalimentador de la economía naranja colombiana y un factor para su internacionalización. Esa propuesta dual del gobierno se puede convertir en un gana-gana si los diferentes actores involucrados apuestan de verdad por esta hibridación entre la economía naranja y el turismo, y además puede ser un impulsor de la innovación y de las nuevas propuestas y su extensión por el mundo.

La hora de la verdad

La economía naranja y el turismo se pueden convertir en un detonante de las nuevas maneras de generar riqueza para Colombia, sin tener que depender de las actividades extractivas con fecha de caducidad, como el petróleo, y aprovechando el enorme potencial de las personas y su talento, de sus tradiciones, pero también de su capacidad de innovación.

Colombia puede construir un futuro diferente para nuestros hijos, y las alcaldías y gobernaciones pueden jugar un rol central en esta propuesta para el porvenir del país. Se pueden convertir en los catalizadores del cambio y velar por sus raíces territoriales, más allá de Bogotá y las grandes ciudades.

Oriol Balaguer
Director de Nearco Ciudades

Creatividad y cultura, temas clave para el desarrollo nacional

Diferentes sectores a los tradicionales jalonan hoy por hoy la economía mundial. Reconocerlos y promover su crecimiento se ha convertido en el objetivo de los tomadores de decisiones y diseñadores de políticas públicas.

Una de estas nuevas actividades productivas son las llamadas Industrias Culturales y Creativas (ICC), o de economía naranja, como las ha nombrado para Colombia nuestro gobierno, que promueven la creación, producción y comercialización de contenidos creativos que sean intangibles y de naturaleza cultural a través de la generación de ideas y su transformación en bienes o servicios creativos (Unesco, 2013).¹²³

Precisamente, en ese esfuerzo por definir y delimitar el sector y avanzar en su medición, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) publicó recientemente el primer reporte de economía naranja, resultado del trabajo realizado en el Consejo Nacional de la Economía Naranja, órgano rector y articulador interinstitucional del país, del cual hacen parte Findeter y la Mesa de Información coordinada por el Dane, ambos creados por la Ley 1834 de 2017, conocida como Ley Naranja.

En dicho hito en la información del sector se definieron 32 actividades como totalmente creativas y 69 como parcialmente pertenecientes a la economía naranja, y se logró determinar que las principales representaron el 1,9 % del valor agregado nacional entre 2014 y 2018. Según el reporte, “esta es una cifra cercana a la reportada para el sector de la construcción de obras de ingeniería civil (2,1 %), y a la de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (2,4 %)”.

123 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), 2013, en Buitrago Restrepo & Márquez Duque, 2013.

Algunos de los países con datos disponibles con los que puede compararse Colombia son Argentina, cuya industria cultura aportó en 2017 el 2,56 % del valor agregado bruto, y España, con un 2,60 % en 2016.

La economía naranja es la gran apuesta del gobierno nacional como instrumento para diversificar nuestra economía, dado que abre la posibilidad de integrar subsectores con un valor agregado diferencial y alto potencial, a través de la conformación de ecosistemas creativos y productivos a lo largo y ancho del territorio.

En estos ecosistemas se estimula la oferta y la demanda de los diferentes agentes económicos que hacen parte de la cadena de valor y se dinamiza el sector como un importante motor del desarrollo económico (Potts y Morrison, 2009), a través del aumento del Producto Interno Bruto (PIB) vía consumo, inversión y aumento de la canasta exportadora. Así mismo, es una fuente de empleo juvenil (uno de los grandes desafíos de la región) y promotora de emprendimientos.

En este artículo queremos abordar cómo pueden aterrizarse estos conceptos a dinámicas regionales de competitividad que rescaten y pongan en valor diversas expresiones culturales en nuevos escenarios sociales y económicos.

Findeter apoya el desarrollo de las ICC en las regiones del país

Además de sus ya conocidos servicios de financiación y asesoría en ejecución de obras de gran impacto social para los territorios y sus habitantes, Findeter apoya a las regiones del país en sus ejercicios de planificación urbanística, económica, financiera, productiva, social y ambiental, para impulsar su desarrollo. Y, desde 2013, introdujo el eje de ICC como uno de los componentes de dicha planificación estratégica.

A la fecha, se han realizado un total de 28 planes de acción que incluyen proyectos en el sector de la economía naranja en las fases de diagnóstico y propuestas, elaborados conforme a la metodología de Desarrollo Territorial Integrado (DTI) de Ciudades Sostenibles y Competitivas (CSC), en alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ciudades Emblemáticas (CE), Territorio de Oportunidades y Diamante Caribe y Santanderes.

Así mismo, en el marco de la Ley 1834 de 2017, Findeter tiene la misión de crear líneas de crédito y ofrecer cooperación técnica para el impulso a la construcción de infraestructura cultural y creativa en los entes territoriales.

Por tal razón, Findeter, fiel a su objetivo de ser el aliado estratégico del gobierno nacional y las regiones para sacar adelante los proyectos que impactarán positivamente la calidad de vida de los colombianos, desarrolló una estrategia integral que contempla tres líneas de acción:

Línea 1. Diseño e implementación de ecosistemas culturales y creativos para estimular la innovación y el fortalecimiento institucional en las ICC

En esta primera línea, diseñaremos y dinamizaremos los ecosistemas culturales, definidos como el conjunto de actores individuales o colectivos de tipo público o privado que interactúan en el desarrollo de las ICC y a su vez en la cadena de valor. Esta línea crea modelos de negocio innovadores, a través de bienes y servicios asociados a la cultura y la creatividad en las regiones, aumentando la competitividad local.

Los Distritos Creativos o Áreas de Desarrollo Naranja (ADN) y los Circuitos Creativos son ejemplo de los productos que pueden ser trazados por la hoja de ruta de implementación de proyectos de economía naranja en esta línea de acción.

Los Distritos Creativos están concebidos como un espacio geográfico específico de conexión entre la oferta y la demanda, y demás actores de la cadena de valor, delimitados y ordenados por instrumentos de ordenamiento territorial, con el objetivo de incentivar y fortalecer las actividades creativas y culturales.

Estos entornos se propician en el marco de la recuperación de centros históricos de ciudades o viejos entornos industriales. Son centros de actividad económica y creativa que contribuyen a la renovación urbana y al mejoramiento del área de intervención. Crean un ambiente propicio para el emprendimiento, el empleo basado en la creatividad, el turismo, la conservación medioambiental, la transferencia de conocimientos, la inclusión social y el acceso ciudadano a la oferta creativa y cultural.

Por su parte, las ADN, incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo, serán desarrolladas en cinco ciudades del país: Cali, Medellín, Manizales, Barranquilla y Bogotá. Estas áreas se dinamizan a través de incubadoras creativas o aceleradoras, planes de sostenibilidad, rutas de emprendimiento, universidades creativas y encadenamientos productivos, entre otros.

Por otro lado, los circuitos creativos son entornos culturales especializados que pueden estar en uno o varios territorios y requieren el fortalecimiento para

desarrollarse de una manera eficiente y acelerada. Es decir, son una línea de encadenamiento estratégico que desarrolla la interconexión entre sectores o subsectores de las ICC.

Línea 2. Instrumentos financieros para el desarrollo de las ICC

Findeter se enfoca en la colocación de créditos con tasas competitivas a través de la línea Reactiva Colombia, que cuenta con recursos hasta por \$450.000 millones, para proyectos de infraestructura cultural (dura y blanda), creativa y social.

La financiación del sector cultural ha sido un cuello de botella para su desarrollo y formalización. Findeter, como banca de desarrollo, busca generar soluciones eficientes a una demanda insatisfecha para las entidades territoriales y actores privados que requieren una tasa especial para sacar adelante sus proyectos.

La tasa de redescuento que ofrecemos impulsa la construcción, compra, ampliación, adecuación, el mantenimiento de instalaciones y la dotación de infraestructuras culturales. También son financiables las herramientas para el desarrollo y la apropiación de las infraestructuras culturales, como estudios y planes de sostenibilidad, Proyectos de I+D+I, herramientas de planificación cultural territorial, planes especiales de manejo y protección, planes especiales de salvaguardia y programas de formación, apropiación y cultura ciudadana.

Lo anterior aporta a la reactivación económica del país, dado que la construcción de un detonante creativo-productivo como una escuela taller o un museo genera empleo en dos vías: la puesta en marcha del proyecto desde su ejecución y construcción, y la operación y sostenibilidad del mismo. Un ADN como San Felipe en Bogotá tiene la proyección de generar 5.000 nuevos empleos calificados, a partir de la construcción de nuevas infraestructuras culturales. Es este el punto en el que concentraremos nuestros esfuerzos para generar impacto económico y social.

Línea 3. Construcción y adecuación de infraestructuras creativas y culturales duras y blandas

Por último, la tercera línea, que se apalanca en las dos primeras, contempla la construcción y adecuación de infraestructuras creativas y culturales duras y blandas, conforme a principios de polivalencia, sostenibilidad y tecnología, como casas de la cultura, bibliotecas, salas de cine, escuelas de formación

artística, teatros, archivos, museos, centros culturales, malocas, auditorios, parques culturales, aceleradoras, cinematecas e incluso algunos inmuebles de carácter patrimonial y de significación histórica y cultural.

Findeter le apuesta a contribuir a la transformación y sostenibilidad de estos espacios desde la estructuración de modelos innovadores de financiación, hasta el diseño de encadenamientos productivos que respondan a las vocaciones de cada infraestructura y les permitan dinamizar sus ecosistemas culturales y vincular a la comunidad con roles de creadores, pero también de proveedores.

Además, al incluir la tecnología como pilar fundamental, no solo se ofrecen nuevas herramientas que permiten transformar ideas en productos creativos, sino también nuevos canales para difundirlos, a fin de aprovechar al máximo el potencial de la economía creativa que se gesta en los equipamientos culturales.

La infraestructura cultural ha sido escenario de eventos y momentos importantes para la construcción de Nación. En este sentido, no solo es preciso financiarla y construirla, sino proyectarla como escenario vivo de investigación, creación, innovación y circulación cultural, que contribuya al reto que afronta el gobierno nacional.

En Findeter estamos preparados para acompañar a las regiones a hacer realidad sus proyectos. Apostar por que Colombia logre fortalecer y desarrollar su Industria Creativa y Cultural no es otra cosa que confiar en el talento y la creatividad de su gente y en el valor intrínseco de nuestro patrimonio inmaterial, para que el combustible de las ideas haga despegar el motor que jalonará nuestra economía.

Saira Samur Pertuz
Vicepresidenta de Desarrollo
Territorial de Findeter

Turismo sostenible en Santa Fe de Antioquia, Ciudad Madre del departamento de Antioquia

Un reto superado

Santa Fe de Antioquia, también llamada la Cuna de la Raza Paisa o Ciudad Madre del departamento de Antioquia, fue fundada en 1541 por el mariscal Jorge Robledo y fue capital del departamento durante la época colonial hasta 1826, destacada por ser un monumento nacional (Ley 150 de 1960) por su admirable y hermosa arquitectura de la época colonial, posee siete iglesias y una gran cantidad de casas de los siglos XVI, XVII y XVIII y por Ley 25 de 1978 fue declarado el Puente de Occidente como monumento histórico nacional. Con la apertura del túnel de Occidente se ha disminuido la distancia para llegar a la ciudad y estamos a tan solo 55 minutos de la capital de Antioquia, Medellín. Cuenta con un área de 493 kilómetros cuadrados, la temperatura máxima promedio al día es de 33 °C y la mínima promedio es de 23 °C; en cultura se destaca la vocación religiosa y en la consagrada Semana Santa, el Festival de Cine, las Fiestas del Tamarindo, las Fiestas del Río y las Fiestas de los Diablitos; en música se destaca por su escuela de música y Ceducarte, que llevan años educando y formando jóvenes, y por el festival Antioquia le canta a Colombia, reconocido también como Patrimonio Cultural de la Nación.

Sin embargo, a pesar de esta connotación de ciudad patrimonial protegida, fue necesario definir estrategias para recuperar y posicionar la ciudad como destino turístico sostenible, pues lamentablemente habíamos perdido el orden y la organización de la ciudad. Todo empezó el 1.^º de enero de 2016, cuando recibimos una ciudad que estaba cambiando su vocación turística por la vocación minera; la fiebre por el oro que se explota en el Buriticá, municipio vecino a 50 minutos de Santa Fe de Antioquia, ocasionó un incremento excesivo de la población: más de 5.000 personas que vinieron de diferentes regiones, en especial de los municipios de Segovia, Remedios, Amalfi, llegaron y se instalaron en la Ciudad Madre. Esta información se valida a través del registro de nuevas matrículas de niños, niñas y jóvenes en el Simat municipal. Los mineros, en su mayoría informales, alquilaron fincas para el lavado del oro en los llamados

entables mineros, que generaban grave afectación al medioambiente; se aumentaron los bares y cantinas, se aumentó el alquiler o arriendo de apartamentos, el desorden en el espacio público era fatal, aumentó el número de accidentes y el parqueo de vehículos y motos en las calles y parques; el ruido y la velocidad se habían tomado la ciudad.

Por ello se definió un plan estratégico con la Gobernación de Antioquia para proteger el medioambiente, fundamentalmente el agua, logrando así la migración o retorno de esta población a sus municipios de origen.

En relación con la plaza mayor o parque principal, era evidente que en las condiciones en que se encontraba se estaban perdiendo los requisitos para que siguiera siendo un monumento histórico nacional y se asumía el riesgo de salir de la red de pueblos patrimonio; sería imposible soñar con que esta ciudad algún día fuera patrimonio histórico de la humanidad.

Los problemas que tenía la Ciudad Madre se convirtieron en oportunidades de mejora que hicieron hoy de Santa Fe de Antioquia el destino turístico sostenible preferido por muchos antioqueños, colombianos y hasta por el turismo internacional, que viene creciendo en el último año.

Se logró, a través de estos mismos problemas:

1. Recuperación del espacio público de la Plaza Mayor Simón Bolívar (parque principal) y del Centro Histórico. Para ello fue necesario buscar soluciones que no afectaran a los sectores económicos que ocupaban el parque; estas fueron:

Reubicación de las chivas y escaleras de transporte del campesino: para solucionar de forma definitiva esta situación se adquirió la Casa Campesina con parqueadero. Hoy el transporte público, las chivas y escaleras que transportan a las personas de la zona rural tienen un espacio en el parqueadero de la Casa Campesina, y los campesinos tienen un sitio para hospedarse cuando hacen diligencias en la ciudad.

Reubicación de vendedores de frutas, artesanías y alimentos: se buscaron diferentes opciones, así:

- Construcción en la plaza de mercado de un *mall* con 26 locales para fruterías y artesanos, y además se les entregaron los toldos tradicionales para que vendieran sus productos en el parque Monseñor Toro. Al tiempo,

se unieron al gremio otros fruteros que antes ocupaban el espacio público en la vía al mar, a la entrada de la plaza de mercado; hoy están agrupados en los locales del mercado de frutas y artesanías.

- Construcción en la plaza de mercado de un *mall* con 21 locales independientes para la reubicación de vendedores de alimentos (antes estacionados en el parque principal). Uno de los principales problemas de la plaza mayor era el desorden que ocasionaba el estacionamiento permanente de cocinas, neveras, casetas y estanterías con plásticos, que a su vez generaban abundancia de roedores, malos olores y contaminación visual.

Recuperado el espacio público que antes ocupaban los vehículos frente al Hotel Mariscal, se ubicaron allí otros vendedores de frutas y artesanías que no aceptaron ser reubicados en la plaza de mercado.

- Construcción del Parque de las Clavellinas: otro de los grandes problemas de la plaza mayor era la desorganización por las ventas ambulantes de comidas rápidas que se trasladaron allí. Para el beneficio de la comunidad general y los visitantes, se pasó a la Oficina de Tránsito Municipal, que antes estaba a cuatro kilómetros del parque principal, en zona rural del paso real. Hoy es un espacio más para niños y visitantes, con parqueaderos para 20 vehículos.

Reubicación del transporte público urbano, taxis y buses: se adquirió un lote en arriendo en la plaza de mercado y se autorizó el mínimo costo para el parqueo de vehículos de transporte público. Hoy se tiene un sitio permanente de parqueo mientras los vehículos reciben su turno. Se construyó, además, el Acopio de Transporte, donde se le entrega en arriendo a cada empresa de transporte un sitio para la venta de tiquetes y una celda de parqueo que le permite esperar su turno de salida; hoy los pasajeros tienen un solo punto de encuentro de salida y llegada y los transportadores no tienen que volver al parque principal.

Reubicación de equinos: para ellos se hizo la construcción de un establo. Antes los caballos ocupaban el espacio público del parque principal, ahora han sido reubicados y se promocionan los recorridos rurales a caballo con sus respectivas pólizas a través de una empresa operadora de turismo en la que se agruparon todos los que ejercen esta labor. También se ofrece educación para el cuidado de los animales.

Reubicación de motocarga y mototaxis: en sana concertación, se retiraron los puestos de motocarros y mototaxis y pasaron a otros espacios concertados

y definidos en las diferentes reuniones; antes tenían líneas telefónicas, oficinas y radios en el parque principal.

Inconvenientes para peatonalizar la ciudad: peatonalizar la ciudad en el Centro Histórico generaba un embotellamiento de vehículos a la entrada de la ciudad. Para solucionarlo, se habilitaron dos opciones más: la primera fue la construcción de un *box culvert* que permitió la apertura de una nueva vía, la calle 7, con salida a las parcelas, a la vía al mar y al río Tonusco. Igualmente, se habilitó en la calle 8 la ronda para tránsito vehicular y otras vías que no estaban disponibles para tránsito vehicular, para unir el Centro Histórico con el Parque las Clavellinas y se generó otra opción de salida vehicular hacia el barrio Santa Lucía y la variante.

No fue fácil recuperar el espacio público, pero todo se logró sin violencia, sin policías ni ejército, basados en el respeto de los actores involucrados y en la sana concertación.

2. Restauración del parque principal: logrado el punto 1, es decir, la recuperación del espacio público, se inició la restauración del parque principal, para lo cual se hicieron diseños con la participación de la comunidad y con la supervisión del Ministerio de Cultura y los propios restauradores de la Ciudad Madre. La recuperación del parque principal ha tenido una importante aceptación local, departamental y nacional, razón por la cual ha incrementado el número de turistas y visitantes. Por eso mismo cada día crece el compromiso de los habitantes de la ciudad con la protección y el cuidado de nuestro patrimonio histórico.

3. Peatonalización de la calle 10 y señalética de la ciudad histórica. Sumado a lo anterior, se da cumplimiento a la sentencia 070 del 11 de agosto de 2016, que le ordena al municipio peatonalizar la calle 10 y parte del Centro Histórico, con estricto cumplimiento. Hoy, el parque y la calle 10 son totalmente peatonales. También se logró instalar señalización en inglés y español de los principales sitios de interés histórico y patrimonial.

4. Reglamentación para garantizar la sostenibilidad turística: para garantizar la peatonalización del parque principal y de la calle 10 y evitar que algún día se vuelva a ocupar el espacio público, se definieron y aprobaron las siguientes normas:

- Acuerdo municipal 026 del 29 de noviembre de 2018: aprobó el reglamento de parque principal.

- Decreto municipal 079 de julio de 2019: aprobó el reglamento para la Casa Campesina.
- Resolución 4325 del 27 de diciembre de 2018 del Ministerio de Cultura: aprobó el plan especial de manejo y protección de patrimonio (PEMP), adoptado por el Concejo municipal mediante acuerdo 010 del 20 de julio de 2019, para la protección general del patrimonio, en especial, de las casas antiguas, para evitar edificios en el Centro Histórico.
- Creación de la Unidad de Control Minero Municipal: está a cargo de un profesional que tiene la misión de apoyar la minería artesanal, hacer los inventarios y registros de capacitación y llevar control de la minería informal con el fin de evitar los daños al medioambiente.

Y, finalmente, la autoridad ambiental, el 22 de agosto de 2019, aprobó la concertación del nuevo esquema de ordenamiento territorial para el municipio de Santa Fe de Antioquia; pasó al Concejo municipal de la ciudad, que estableció más condiciones para proteger la ciudad histórica, y se articuló al PEMP.

Gracias a todo lo anterior, la Ciudad Madre fue reconocida por Cotelco como el tercer municipio más competitivo turísticamente en el país. Hoy es uno de los mejores destinos turísticos de Colombia y es valorada su transformación y su desarrollo como modelo para otras organizaciones.

Saulo Rivera Fernández
Alcalde de Santa Fe de Antioquia
(Antioquia) 2016-2019

Emprendimiento e innovación en las administraciones locales

Hace más de 8 años, en junio de 2011, tomé contacto con Colombia por primera vez. En aquel entonces, dirigía una Fundación de las Cámaras de Comercio de España que gestionaba una buena suma de fondos europeos para el emprendimiento, dedicada a fortalecer capacidades de los emprendedores y a construir la mayor red de viveros (incubadoras) empresariales de toda Europa. Buscábamos un país con condiciones similares a las que tuvo España en el momento de arrancar aquel programa, y que gozara de los mecanismos que permitieran replicar aquel esquema que tan buenos éxitos había generado. Tenía que ser un país que tuviese la institucionalidad empresarial suficiente, la cual encontramos en la capilaridad de las Cámaras de Comercio de Colombia, no solo para poner en marcha la iniciativa, sino para atraer a financieros internacionales (como BID, CAF, Banco Mundial), convencidos de la estabilidad del ecosistema, para poder poner en marcha aquel proyecto.

Y lo encontré. Encontré un país que, viviendo aquel junio las consecuencias del fenómeno de La Niña sin precedentes, salía adelante y luchaba contra la adversidad. Y me 'amañé'.

Ocho años después, el presidente Iván Duque ha establecido el emprendimiento como uno de sus tres pilares en el Plan Nacional de Desarrollo. Y ocho años después, Colombia se encuentra en pleno proceso de catarsis (política, social y económicamente hablando), enfrentando una situación diferente en la que tiene la posibilidad de convertirse en la 'nueva' Colombia.

Colombia es COLOMBIA. Y eso implica sus regiones, sus departamentos y sus más de 1.100 municipios, que constituyen un amalgama maravilloso de oportunidades para convertir al país en lo que está llamado a ser: el líder regional en el plano económico, institucional y de desarrollo. Colombia es "el riesgo es que te quieras quedar".

Lo que para algunos implica el término ‘rebusque’ en el sentido peyorativo de la palabra, para mí es una de las condiciones maravillosas que hacen del colombiano un luchador; implica resiliencia; implica superación; implica esfuerzo; implica creatividad; implica querer salir adelante y conseguir lo que uno se soñó un día... y todas esas condiciones, innatas aquí, son condiciones necesarias (aunque no suficientes) que un emprendedor debe tener.

Ahora bien, el proceso de llamado que la administración del presidente hace al país sobre el emprendimiento, si bien es una oportunidad enorme, también significa algunas consideraciones, a mi juicio, que deben tenerse en cuenta. Y en lo que a las administraciones locales compete, fundamentalmente considerando que en Colombia existen seis categorías de municipios que marcan en gran medida el nivel de desarrollo, las capacidades técnicas y operativas y, en definitiva, la capacidad de acceder y gestionar recursos de manera eficiente. Esto condiciona, sin duda, la necesidad de estrategias pensando en las condiciones de partida. Así, más del 60 % de esos municipios son de categorías 4, 5 y 6, lo que restringe sus posibilidades de éxito si no se diseñan adecuadamente desde el gobierno central las condiciones para que los programas sean fructíferos en los territorios. Casos como Tumaco, municipio de categoría 1 por población pero de bajos ingresos, que le otorgan una categoría 4, lo que le genera múltiples retos, como disponer de bajos recursos de inversión.

Si me pongo a pensar en lo que sería necesario para que esas administraciones locales emprendan, queriendo decir que generen las condiciones para fomentar emprendimientos exitosos en sus territorios, identifico tres variables que, con toda la humildad y el respeto, me atrevo a sugerir que tengan en cuenta los mandatarios locales que inician mandato (añadiendo la necesidad inicial de aclarar los alcances que sobre el término emprendimiento deban hacerse en primer lugar):

- **Visión-liderazgo.** El mandatario debe ser consciente de la importancia de una política emprendedora como eje transversal a la gestión de programas. No es tanto pensar en el indicador de desempeño que va a medir la gestión y el cumplimiento al final de cada año, sino soñarse verdaderamente una transformación en la manera de hacer las cosas. Eso implica riesgos, implica decisión e implica presupuesto.
- **Tiempo.** Tratar de reconvertir la realidad de una ciudad o una región en un mandato de algo más de 30 meses (restando el tiempo de formulación del plan de desarrollo, con el presupuesto de la vigencia anterior; restando los períodos de Ley de Garantías de los diferentes procesos; restando los

últimos meses del mandato, con las elecciones del siguiente periodo y los últimos tres meses de empalme) es del todo impensable. A no ser, como he podido ver en algunos casos en el país, que el mandatario diseñe su política de gobierno desde la premisa de que tiene tiempo para sentar las bases de algo que no verá terminado, pero que sus vecinos le agradecerán toda la vida. Las ciudades no se transforman en menos de diez años, y eso implica continuidad; implica generosidad del que empieza y del que recibe las iniciativas después; implica que los procesos han de madurar... y eso no se consigue en un mandato.

- **Método-coordinación.** Precisamente aludiendo a los tiempos, entendiéndo que la administración local está llamada a generar las condiciones (no a hacerlo todo), es imprescindible partir de lo que ya tenemos y hacer un llamado a la colaboración. La importancia de la coordinación de iniciativas desde lo local-departamental es fundamental para que las cosas sucedan. El ejemplo de las Cámaras de Comercio y sus múltiples herramientas, las Agencias de Desarrollo Local, la presencia de algunas instituciones del Estado (como el Sena), la capacidad de entidades del gobierno nacional de llegar al territorio, como Bancoldex o iNNpulsa, requieren, para generar sostenibilidad en los procesos, de la construcción de institucionalidad.

Adicional a lo anterior, me atrevo a hacer algunas reflexiones sobre el riesgo de generar una cierta ‘inflación emprendedora’ y meter en el cuento a quien no deba, o a quien no pueda.

Hablo desde la mirada y experiencia que pude vivir en España con la Ley de Emprendedores, en el año 2013, que llevó a buscar en el emprendimiento la solución a muchos de los problemas coyunturales de nuestro país en aquel momento, o a problemas estructurales con respuestas coyunturales: desempleo juvenil (teníamos tasas de más del 55 % entonces); reducción del desempleo general (más del 20 % en aquel momento); generación y crecimiento del PIB... pero en realidad, buscando más un efecto inmediato que un cambio de cultura laboral-empresarial.

¿El emprendedor nace o se hace? Es una dicotomía sobre la que se han preguntado desde hace tiempo aquellos con responsabilidad en la generación de política pública. Básicamente para determinar si esa política debía centrarse en mecanismos de oferta de servicios para una demanda ya existente, o si se trataba de generar o propiciar emprendimientos en sectores y en regiones que tenían unas tasas muy bajas.

Hoy creo que lo ideal es tener actitud emprendedora, y ciertas capacidades, y poder fortalecer algunas otras o adaptarlas. Es una mezcla de actitud y aptitudes. Y de la misma forma, me permite afirmar que no todo el mundo puede ser emprendedor a punta de capacitaciones, apoyo financiero, ni siquiera de los mejores procesos de *mentoring y coaching* emprendedor... si no tiene o cuenta con ciertas capacidades de partida. Un buen análisis *a priori* (técnico, pero también muy sincero con uno mismo) va a ahorrar mucho tiempo y dinero a las personas y a la maquinaria del Estado.

¿Por qué todo esto? Porque, de la misma forma que las personas, las administraciones deben ser responsables a la hora de diseñar, potenciar, crear y poner en marcha proyectos o programas dirigidos a una dinámica emprendedora en un territorio: un equilibrio entre lo que puedo ser y lo que quiero ser. Saber qué capacidades tengo, pero ser realistas con las debilidades. Adicionalmente, es necesario construir sobre lo que ya hay. Es necesario hacer renuncias para entender el bien común sobre los objetivos particulares. A partir de ahí: encadenar visión productiva del territorio, existencia de rutas clúster, apalancarse en las comisiones regionales de competitividad y la arquitectura institucional presente, contar con las empresas tractoras de sectores consolidados en los territorios; con la recomendación de hacerlo desde la mirada del usuario al que beneficiar con esos servicios, sus necesidades y las problemáticas a las que ir haciendo frente en el proceso de consolidación de sus emprendimientos.

Es una humilde opinión generada por lo que vivimos en España tras la aprobación de la Ley y el conocimiento que tengo de Colombia, sus instituciones y su potencial, que admiro en estos momentos.

Conclusión: las oportunidades son enormes. Los retos, también. Yo tengo el convencimiento de que este país y sus administraciones encontrarán el equilibrio nacional-regional-local que permita, en no más de diez años, una transformación de Colombia donde el emprendimiento juegue un papel crucial en su crecimiento. Y, por ende, sus administraciones locales.

Ángel Colomina
Director de Nearco Colombia

Innovación transformativa territorial a través del café y la caficultura de alta calidad

Colombia es un territorio megabiodiverso, multiétnico y multicultural; un país de regiones, conformado por un mosaico de ecosistemas llenos de riquezas paisajísticas naturales y por comunidades entusiastas y maravillosas que lo hacen único y especial, lo cual debemos todos reconocer, valorar y promulgar.

El café y su caficultura, que llegó a Popayán, Cauca, en 1736 y se exportó por primera vez desde Salazar de las Palmas en Norte de Santander, en 1835, se ha constituido en nuestro producto insignia, orgullo de la patria y el mayor patrimonio social y económico de la Nación, el cual debemos todos conocer, respaldar y proteger.

La solidaridad, asociatividad y cooperación para el desarrollo que han logrado crear, fortalecer y dinamizar las organizaciones rurales cafeteras, desde hace ya casi 100 años, son identidad y emblema de nuestras gentes y un modelo ejemplarizante de visión, concertación y compromiso de autogestión para el mundo, que nosotros debemos concientizar, entender y liderar.

Nuestro talento humano es de reconocimiento global; provenimos de una pujante raza, insistente, persistente y siempre soñadora, que no tiene miedo a atreverse a lograr más en la búsqueda del progreso; a pesar de todas las adversidades, tenemos que canalizar todas estas capacidades, en la definición participativa e incluyente de horizontes estratégicos, con enfoques visionarios de mediano y largo plazo, superando el miope individualismo y los egos personales e institucionales que no nos permiten la unidad y el liderazgo colectivo.

Nuestras nobles comunidades campesinas, inmersas en la ruralidad de nuestros territorios, han estado expuestas en las últimas décadas a la grave presión de los actores armados y de las economías ilícitas, sufriendo el inclemente abandono del Estado, que no logra llegar con instrumentos efectivos de desarrollo, bienestar y progreso.

Hoy tenemos una inmensa responsabilidad colectiva y oportunidad histórica de dejar de ser parte del problema y convertirnos determinantemente en parte de la solución de nuestras desigualdades sociales, especialmente marcadas entre el campo y las ciudades. El futuro de nuestra y de las futuras generaciones dependerá de que podamos lograr los consensos sobre los principios fundamentales de nuestra sociedad y que nos constituyamos como una verdadera Colombia Líder, que respeta, valora y tolera la divergencia constructiva, pero que se enriquece, fortalece y empodera gracias a la polinización cruzada, que promueve el pensamiento creativo, que nos hace una comunidad resiliente e innovadora, que se reconcilia y enfoca y prioriza sus mejores recursos y mayores esfuerzos en la resolución participativa y pacífica de sus desafíos sociales, a través del impacto positivo que permite el desarrollo de verdaderas soluciones tecnológicas.

Como buenos agricultores tenemos que aprender el buen sembrar, lograr una reveladora investigación aplicada para poder saber cultivar el eficiente desarrollo tecnológico y aprovechar efectivamente los beneficios de la innovación disruptiva que nos permita dinamizar los procesos de aprovechamiento de nuestros recursos naturales y del talento humano de nuestras gentes, factores determinantes del bienestar y del progreso comunitario.

Para ello, bajo el tutorado de la Federación Nacional de Cafeteros, las cooperativas de caficultores de Colombia y su conglomerado empresarial, conformado por la sociedad exportadora Expocafé, Supracafé Colombia y Supracafé España, desde hace más de seis décadas vienen construyendo la capacidad organizacional para la generación de modelos de negocios más inclusivos, equitativos y justos, en la cadena internacional de valor del café, acercándose con identidad y calidad integral a los clientes y consumidores finales de nuestra aromática infusión, transfiriendo de mano en mano, y por decenas de manos, el inmenso amor y dedicación que profesamos por esta estimulante bebida que nos alegra la vida.

Complementando esta estrategia, desde 2008 Supracafé identificó un ecosistema natural, donde se podrían alinear los factores ambientales para la obtención de cafés de alta calidad, siendo la meseta de Popayán, en el Cauca, el epicentro del proceso de transformación del enfoque tecnológico de nuestra caficultura

y estableciendo, desde 2012, un núcleo articulador de innovación en café que dinamizara el clúster de caficultura promovido por la Gobernación y el Comité de Cafeteros del Cauca, a través del cual se constituyó, con el respaldo de otros socios estratégicos internacionales como Multiscan Technologies y el Coffee Quality Institute, en 2015, el primer Parque Tecnológico de Innovación en Café a escala global, que puso en servicio su infraestructura habilitante en septiembre de 2017, en el corregimiento de La Venta de Cajibío, Cauca, hasta ese momento, uno de los escenarios más crudos y legendarios de la guerra en Colombia.

Así se constituyó, gracias al apoyo interinstitucional, en un laboratorio de gestión del conocimiento para la innovación social y tecnológica, pero ante todo en un laboratorio de reconciliación, paz y progreso comunitario en el que se desarrollaron decenas de emprendimientos de base tecnológica que avanzan tangiblemente hacia la elaboración de productos innovadores y la ‘empresarización’ que ha logrado el reconocimiento local, regional, nacional e internacional del café, que ha recibido, desde entonces, más de 26.000 visitantes presenciales de los diferentes actores de la industria, provenientes de 46 países, para constituirse en un referente de innovación abierta y colaborativa en agregación sostenida de valor al café y su caficultura.

Ejemplo de ello es que desde 1999 se ha promovido, motivado y respaldado la conformación y el fortalecimiento de la Asociación de Mujeres Caficultoras del Cauca, una comunidad altamente vulnerable y víctima del conflicto en la que se han beneficiado más de 500 familias campesinas y que logra el reconocimiento internacional de sus resultados, pues su cadena de valor ha sido merecedora del premio Seres a la Innovación Social en España, el café ha sido invitado oficial y exclusivo de las cuatro últimas asambleas anuales de la OCDE en París y Supracafé ha sido una de las pocas organizaciones reconocidas por el programa PNUD de las Naciones Unidas por su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Call To Action y ha sido caso exitoso de estudio en las escuelas de negocios internacionales más prestigiosas.

Igualmente, en este esfuerzo incansable por superar los factores condicionantes del conflicto iniciamos, desde hace varios años, y con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, la formación especializada en café y caficultura para nuestros heroicos policías carabineros y soldados profesionales encargados de la erradicación de cultivos de uso ilícito, para que tuviesen oportunidades de reconstrucción de los tejidos sociales a través del trabajo de extensión tecnológica comunitaria, proceso que nos llevó, por solicitud del gobierno nacional, a formar a excombatientes de los grupos armados ilegales (de derecha y de izquierda) en proceso de reincorporación a la vida civil

y después de la firma del Acuerdo de Paz, a la formación del talento humano en proceso de reintegración de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, sembrando fundamentos para la reconstrucción de un nuevo proyecto de vida individual y comunitario alrededor del café y la caficultura.

Hoy se asumen nuevos retos y se da continuidad al esfuerzo del Comité de Cafeteros y de la Gobernación del Cauca realizando nuevas y promisorias siembras, inculcando a los niños y jóvenes de los colegios rurales de todo el territorio caucano el programa de complemento generacional de la caficultura, Escuela y Café, con el que se les ofrece una formación pertinente, incluyente y de pragmatismo tecnológico transfiriéndoles herramientas para la transformación de sus famiempresas, con el aprovechamiento integral de la biomasa del cafeto, con ecotecnologías bajo los principios de la agroecología, en el ordenamiento ambiental productivo y la promulgación de la estrategia de Agregación Sostenida de Valor, que nos permita prevenir el perverso reclutamiento para las economías ilícitas y grupos armados ilegales, lo cual solo puede ser posible con la generación de nuevos modelos de negocios más inclusivos, equitativos y justos, a través de las plataformas tecnológicas de las TIC que nos acerquen efectivamente a los verdaderos *coffee lovers*, que les permitan asegurar a sus familias un futuro más próspero y sostenible para todos.

Invitamos a nuestros líderes de toda Colombia, a nuestros dirigentes en todos los ámbitos de la sociedad y muy especialmente a nuestros nuevos gobernantes a que asuman esta gran responsabilidad, a que vengan, conozcan y se articulen a esta estrategia proactiva de innovación transformativa territorial a través del café y la caficultura de alta calidad, para que en todos nuestros campos florezca por fin la paz y logremos cosechar el bienestar, el amor y la felicidad que tanto soñamos y añoramos las familias que orgullosamente nos sentimos y queremos seguir siendo campesinas... Unidos lo podemos todo...

César Echeverry Castaño
Gerente de Supracafé Colombia y director ejecutivo del Parque Tecnológico Tecnicafé

Propuesta para el abordaje del proceso de (des)democratización de Venezuela y su impacto en la región

Tras 20 años de la llegada de la revolución bolivariana resulta una difícil tarea desentrañar las diferentes variables que determinan la crisis venezolana y resulta aún más difícil reconocer de manera seccionada las afectaciones para los Estados vecinos, ya que lo que parece un problema principalmente económico tiene unas profundizas raíces políticas. Lo cierto es que hoy, ante un mundo cada vez más interconectado, lo que sucede dentro de nación en muchos casos termina siendo de interés internacional, y cuando se refiere particularmente a cuestiones relacionadas con la protección y aseguramiento de los Derechos Humanos y la democracia, más que un interés se convierte en un tema de responsabilidad internacional.

Este es el caso de la situación interna en Venezuela, cuya discusión, después de dos décadas de acciones que han desmontado de forma progresiva las instituciones, no es sobre el carácter democrático o no del régimen bolivariano. Hoy se trata de la protección y supervivencia de quienes aún viven en Venezuela y de la afectación directa que ahora esto tiene sobre la región. En ese sentido, este artículo tiene el propósito de presentar una revisión del contexto actual en Venezuela tomando como referencia los elementos esenciales de la democracia señalados en la Carta Democrática Interamericana, como base para la exposición de las propuestas presentadas para la gestión a nivel local y departamental.

Una lectura a la crisis venezolana desde la Carta Democrática Interamericana

Primero, se hará una revisión de los elementos esenciales de la democracia partiendo de la propuesta realizada por la Carta Democrática Interamericana. Los criterios de selección no son más que una forma de dibujar de manera ordenada unos parámetros regionalmente aceptados, reconociendo que estos

no son los únicos elementos para la evaluación de la calidad democrática y la determinación de su existencia, sin embargo, como se mencionó, a nivel institucional en el sistema interamericano parecen ser los criterios más aceptados, ya que de cierta manera cubren de forma general aquellos elementos particulares de la democracia y los Derechos Humanos, pues son concebidos bajo el mismo principio de la no intervención. Sin olvidar que este mismo texto sirvió como arma de defensa del régimen bolivariano en el año 2002, tal como lo demuestra la resolución 811 (1315/02) de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA el 13 de abril de 2002.

Es importante recordar que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce la democracia como un factor indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo del hemisferio, por tanto, se convierte en uno de los propósitos de la misma organización y explica la estrecha relación que se presenta en el hemisferio entre Estado de derecho, democracia y derechos humanos. Así, es imposible para el sistema interamericano la existencia de uno de estos elementos de forma independiente de los otros; se presentan como condiciones necesarias para la estabilidad regional, particularmente cuando a la protección de los derechos humanos se refiere.

Con este propósito en mente, la Carta Democrática, en su artículo 3, va a enumerar algunos criterios considerados como elementos esenciales que deben presentarse en toda democracia: primero, el respeto a los Derechos Humanos; segundo, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; tercero, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas, como expresión de la soberanía del pueblo; cuarto, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y quinto, la separación e independencia de los poderes públicos. Su enunciación no corresponde a ningún grado de jerarquización ni de prioridad, por el contrario, es necesaria la existencia de todos ellos de forma armónica.

Para efectos de la presentación realizada en este texto se describirán estos cinco elementos de manera integral, con el propósito de exponer de una forma breve los elementos relacionados con la desdemocratización de Venezuela, ya no solo como una situación de interés nacional, sino regional.

Respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales como condición esencial

Cuando hacemos referencia a los derechos humanos, el concepto que se ubica en el centro de la discusión es la dignidad humana, término que se constituye como la esencia de la discusión en cuanto a la protección de las personas. Es por

ello que los derechos humanos, en su condición de progresivos, van incluyendo cada vez más condición necesaria para una efectiva garantía de los mismos. Es por ello que la pobreza se establece como una de las principales amenazas a la garantía de los derechos.

En este caso, el empobrecimiento de los venezolanos y el desmejoramiento de las condiciones de vida se han convertido en una de las formas más efectivas de controlar políticamente a la población; esto, unido a la criminalización de la protesta y la represión, generan una idea incorrecta hacia el exterior, ya que pareciera que los venezolanos han caído en el desinterés del devenir político del país, cuando lo que realmente ha ocurrido es que quienes viven en Venezuela deben dedicar buena parte de su día a realizar largas filas para comprar productos o desplazarse hasta las zonas de fronteras para poder adquirir algunos bienes de primera necesidad, por supuesto, cuando la hiperinflación y creciente devaluación lo permiten.

Sin embargo, de acuerdo con las cifras del Observatorio de Conflictividad Social de Venezuela, durante los primeros meses del año 2019 se registraron en promedio 69 protestas diarias, periodo en el cual se generaron, según el Foro Penal Venezolano, 1.503 arrestos arbitrarios, además de las de 500 ejecuciones extrajudiciales entre 2015 y 2017. Solo estas cifras representan las muchas violaciones de los derechos humanos producto de la represión en Venezuela, que, aunadas a los más de siete millones de personas que necesitan ayuda humanitaria, ponen a los venezolanos ante una encrucijada ya conocida por todos, pero que tal vez no es dimensionada de una forma clara por quienes no conocen de cerca esta realidad: quedarse en Venezuela o migrar, en ambos casos, en condiciones muy precarias.

Ante esta violación sistemática de los derechos humanos, es muy poco lo que internamente se puede hacer para su reparación. Venezuela se muestra en 2019, y por segundo año consecutivo, como el país menos apegado al Estado derecho en el mundo, lo cual deja de presente la complicidad de las instituciones en el desmonte del sistema democrático en el país. Esta falta de institucionalidad es evidente en relación con la separación e independencia de los poderes públicos, la cual es casi inexistente ya que el poder ejecutivo, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se ha encargado de absorber todos los demás poderes públicos, particularmente el judicial, por medio de la imposición fraudulenta de magistrados en la Sala Constitucional, quienes han avalado y justificado decisiones antidemocráticas tomadas por el ejecutivo nacional y por la fraudulenta e inconstitucional Asamblea Nacional Constituyente.

No obstante, lo anterior no ha quebrado el espíritu democrático del pueblo venezolano, que apoya en mayor medida la democracia (75 %), lo cual indica que los venezolanos aún se aferran a la institucionalidad democrática que por muchos años se cultivó en la región. Es por esta razón que, ante la violación masiva de derechos humanos y la imposibilidad de recibir protección alguna, la crisis en Venezuela se convierte no solo en interés regional, sino en un asunto de responsabilidad conjunta.

Propuesta para el abordaje de la crisis en Venezuela desde los gobiernos locales y departamentales

En ese orden de ideas, atendiendo a los elementos presentados anteriormente, se proponen dos dimensiones para afrontar la crisis de Venezuela y su relación con la afectación al contexto colombiano, que si bien guardan una estrecha relación requieren atención diferenciada por parte de las alcaldías y las gobernaciones, partiendo de que esta situación ya no se trata de una coyuntura, ya no se trata de algo momentáneo que necesitaba de acciones particulares e inmediatas, sino que se trata de una situación de largo aliento porque aun si el régimen de Nicolás Maduro ya no estuviese en el poder, el proceso de redemocratización de Venezuela costará varios años. Por tanto es necesaria la coordinación de acciones entre todos los niveles de gobierno, con una asignación clara de recursos humanos y materiales.

Las dos dimensiones que se presentan en este texto van dirigidas a dos niveles diferentes de la crisis: por un lado, atender a nivel macro la posición de Colombia frente a la situación interna en Venezuela y cómo las acciones del régimen de Nicolás Maduro constituyen un atentado a la democracia y la estabilidad regional; y por otro, hacia un nivel micro de la crisis –no por ello menos importante–, que es el impacto directo sobre el territorio colombiano, principalmente la migración forzada de venezolanos hacia los países vecinos. Lo anterior entendiendo que la ocurrencia de las condiciones del nivel macro son las causas de la situación del nivel micro.

En ese sentido, la primera dimensión va enfocada hacia el tratamiento político de la crisis y la posición que debe mantener Colombia a nivel regional. Sin desconocer la competencia del gobierno nacional en el direccionamiento de la política exterior, es necesaria la armonización de las acciones desde los gobiernos locales y departamentales. Si bien ocuparse de un asunto como la crisis venezolana tiene como límite, en lo constitucional y lo interamericano, el principio de la no intervención, la afectación masiva y la violación sistemática de los derechos humanos convierten esta situación en un asunto de interés regional e incluso

universal, ya que las mismas Naciones Unidas establecen que la democracia proporciona un medio para la protección del ejercicio efectivo de los derechos humanos. Por tanto, es el compromiso de los alcaldes y gobernadores el apoyo a las acciones emprendidas por el ejecutivo nacional en procura del retorno de la democracia a Venezuela, ya que esto guarda una relación estrecha con los grupos armados colombianos que hoy son resguardados por el régimen bolivariano. Esto sin mencionar que la crisis en el país vecino representó la pérdida de uno de los principales socios comerciales para Colombia.

La segunda dimensión hace referencia al tratamiento de la crisis humanitaria producto de la crisis política y económica en Venezuela. Aunque la Constitución Política de 1991 establece en su primer artículo que Colombia se concibe como un Estado descentralizado, la identificación y priorización de los problemas de agenda política desde la entrada en vigencia de la carta constitucional no es acorde con esta afirmación, ya que las directrices y el direccionamiento político siguen teniendo un fuerte acento capitalino, ya que Bogotá marca el ritmo de la agenda nacional y el tratamiento de los temas regionales. Por ello no es de extrañar que los mismos municipios y departamentos hubiesen asumido una posición casi secundaria y tengan su mirada constante hacia Bogotá para la construcción de sus propias identidades.

Esta situación es aún más compleja en las regiones fronterizas de Colombia, ya que estos territorios hacen frente a un gran esfuerzo dada su doble dimensión fronteriza: por un lado, asumir una posición de gran valor para los procesos de integración y ser el intermediario para el sostenimiento de las buenas relaciones con los vecinos; y por otro lado, asumirse como parte de un territorio que parece no incorporarlos del todo a la realidad nacional, sino como subordinados a las necesidades del centro del país.

Un ejemplo claro de ello se evidencia en lo ocurrido desde agosto de 2015, cuando el régimen de Nicolás Maduro ordenó el cierre indefinido de la frontera, lo que provocó un impacto devastador sobre la economía fronteriza, particularmente en Norte de Santander, ya que muchos de los productos que se comercializaban en esta zona eran enviados hacia Venezuela por ser mucho más sencilla y rentable esta ruta que llevarlos al interior del país. No obstante, esto debía verse como un llamado de atención y como una oportunidad de mejora de la forma como Colombia se encuentra interconectada y de las fracturas del proyecto nación en su inserción internacional.

Otro ejemplo de lo anterior ha sido el tratamiento que se le ha dado a la crisis migratoria venezolana, pues, por las mismas limitaciones políticas y jurídicas

que tienen los gobernantes locales, es desde Bogotá donde se emiten las decisiones importantes sobre el manejo de esta situación, obviando las dinámicas propias de los departamentos fronterizos, lo que evidencia una vez más que si bien no se busca desconocer ni contradecir el carácter unitario de Colombia, como bien lo evoca la Constitución Política, es imperativo entender que cada región tiene unas necesidades diferentes que demandan un tratamiento diferenciado dentro de la agenda política nacional. Es así que en el tratamiento de esta dimensión se requiere de forma urgente:

1. Realizar un mapeo detallado de la ruta de los migrantes y así poder ubicar los puntos de mayor vulnerabilidad en las diferentes rutas, ya sea por amenazas relacionadas con el conflicto armado o por las mismas condiciones medioambientales y económicas de estas personas. Esto en atención a las diferencias de la población migrante identificadas por Migración Colombia, de acuerdo con la vocación de permanencia o no en el territorio nacional.
2. Realizar una caracterización detallada de la población migrante en los municipios de mayor concentración, ya que la distribución y las condiciones de esta población no son homogéneas en todo el territorio nacional. Esta información debe levantarse de la mano de las asociaciones u organizaciones de venezolanos que generen mayor confianza en esta población, ya que bajo ninguna circunstancia estos registros pueden representar una amenaza a su condición y permanencia en el territorio nacional.
3. Con esta caracterización detallada, clasificar a la población de acuerdo con las condiciones particulares de atención y la capacidad del municipio y/o departamento, lo cual debe integrarse en la agenda nacional. La política migratoria integral no puede pretenderse de forma homogénea para todo el territorio nacional.
4. Coordinar actividades de integración local, con el propósito de disminuir actos xenófobos, lo cual no se logra con la implementación de campañas sino con la asimilación cultural efectiva de los migrantes en las comunidades receptoras.

Finalmente, es importante recordar que la única forma de poder gestionar de forma efectiva la migración es ganando la confianza de esta población, ya que mientras esto no ocurra los migrantes irregulares preferirán vivir en el anonimato, como sombras de las instituciones, ya que representa un mayor riesgo ser identificados. Al ser invisibles a los ojos del Estado, son empujados hacia las crecientes redes de explotación sexual y bandas criminales. Por ello, es necesario entender que las amenazas de cierre fronterizo solo generan un

aumento del flujo migratorio y que, para el caso de Colombia y Venezuela, un cierre se daría solo en términos políticos pero no en lo real, ya que el ingreso de forma irregular se hace por los cientos de trochas ubicadas en los más de 2.000 kilómetros de frontera.

Nastassja Rojas Silva

Decana de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás

Movilidad humana venezolana en Colombia, un gran reto para el Estado y la gobernanza territorial

La emergencia humanitaria compleja¹²⁴ de Venezuela se ha manifestado en Colombia con la migración internacional más grande que ha recibido el país en toda su historia. Se trata de una multiplicidad de flujos de población que llegan por motivos económicos o en busca de las condiciones más básicas de protección internacional, lo que ha generado grandes presiones económicas, operativas, jurídicas y sociales a un Estado y una sociedad sin experiencia en la recepción migratoria.

Si bien los retos que plantea este fenómeno para el gobierno nacional son innumerables, empezando por el establecimiento de la primera ley migratoria integral (Conpes 3950), lo cierto es que hoy la gran presión la reciben los gobiernos locales. Son estos los que, con poca capacidad institucional, insuficientes recursos, limitada autonomía financiera, escasa articulación interregional y profundas problemáticas estructurales de diverso orden, han debido hacer frente a la llegada y a las demandas de un número importante de migrantes y retornados provenientes de Venezuela.

Una realidad que implica la imperante necesidad de pensar nuevos liderazgos y de crear nuevas estrategias de gobernanza local acordes con las particularidades de cada territorio. Esto con el fin de lograr gestiones integrales que se beneficien de la migración desde un enfoque de derechos y se propongan

¹²⁴ La Emergencia Humanitaria Compleja es un tipo de crisis humanitaria causada por la combinación de múltiples factores políticos, económicos y socioculturales, que impacta gravemente todas las formas de vida y los ámbitos de la sociedad. Cada emergencia compleja es diferente en cuanto a sus causas, actores, incidencia y resolución, sin embargo, suelen desencadenarse en contextos de desestructuración tanto política como económica resultantes de la combinación de factores como: el debilitamiento, la quiebra y la fragmentación del Estado; el fortalecimiento de la economía informal bajo la articulación de redes clandestinas; conflictos civiles con implicaciones internacionales; hambrunas y epidemias; aumento de la pobreza y migraciones forzosas causadas por necesidad de ayuda o por persecuciones políticas, religiosas o étnicas (Cliffe y Luckham, 1999).

gobiernos que establezcan mejores canales de conexión con poblaciones que son cada vez más diversas, logrando así una mayor inclusión y autosuficiencia.

Colombia actualmente participa de complejas y simultáneas dinámicas de movilidad humana.¹²⁵ Históricamente ha sido un gran emisor de población hacia múltiples destinos internacionales. Según la Cancillería, para 2012 había 4.700.000 colombianos viviendo en el exterior (Cancillería, 2012), cifra que hoy puede oscilar entre cinco y ocho millones, teniendo en cuenta las actuales altas tasas de emigración. Así mismo, el país se incluye en las rutas de tránsito de migración mixta extracontinental y del Caribe dirigidas principalmente hacia Estados Unidos y Canadá; se trata de flujos compuestos por migrantes económicos y, en menor medida, por personas refugiadas, solicitantes de asilo y víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes (Cano, Ramírez y Cabrera, 2013). (Observatorio de Venezuela y Konrad Adenauer Stiftung, 2019).

Décadas de conflicto interno han sido también un factor generador de dinámicas de desplazamiento interno y de refugio internacional. Con un acumulado de 7.816.500 desplazados internos, Colombia ocupa, desde 2015, el primer lugar en el mundo en víctimas de desplazamiento forzado dentro del mismo país (Acnur, 2019) y desde 2013, el país se ubicó entre los diez que más refugiados nacionales tienen a nivel mundial, categoría en la que ocupa el primer lugar de Latinoamérica (CNMH, 2019).

A este ya complejo panorama se agrega la llegada masiva de migración venezolana. Según la más reciente cifra del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), actualmente hay 1.640.000 venezolanos con vocación de permanencia en Colombia (Portafolio, 2019), lo que lo convierte en el país receptor del 38 % de una diáspora que ya alcanza los 4.307.930 migrantes y refugiados (R4V, 2019). Una cifra que se proyecta a finales de 2019 entre 5,3 y 5,7 millones de personas, y entre 7,5 y 8,2 millones en 2020 (OEA, 2019), lo que para el país podría significar, si se mantiene el actual porcentaje de recepción, al menos 2 millones para cerrar 2019 y 2,8 millones para 2020.

125 Movilidad humana se refiere a los procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquél donde ha nacido o residido (Benavides y Rodas, 2009). Incluye personas migrantes o inmigrantes, solicitantes de refugio, refugiados reconocidos o de facto, asilados, apátridas, migrantes y desplazados internos, víctimas de trata y tráfico de personas y también a sus familias (República del Ecuador, 2009). La movilidad humana supera las definiciones tradicionales de migración, reconociendo el fenómeno como un derecho humano en la medida en que la historia de la humanidad se ha definido por procesos de movilidad (Observatorio de Venezuela y Konrad Adenauer Stiftung, 2019).

Tabla 1. Destinos internacionales de la diáspora venezolana 2015-2019

Destinos	2015	2016	2017	2018	2019
Colombia		350.000 (3)	552.000 (2)	935.593 (2)	1.408.055 (2)
Perú	2.351	445	100.000 (4)	414.011 (4)	860.871 (10)
Estados Unidos	255.520	290.224		418.366 (5)	351.144 (10)
Chile	8.001	34.643	119.051	288.233 (6)	
España	165.895	180.289	208.333 (8)	274.000 (7)	58.597 (10)
Ecuador	8.901	23.719	39.519	121.000	330.414 (10)
Argentina	12.856	25.960	57.127	99.435(9)	145.000(10)
Brasil	3.425	5.523	35.000	103.000	178.557(10)
México	15.959	23.734	32.582(8)	95.000(10)	46.072(10)
Panamá	9.883	20.999	36.365(8)	94.000	94.596(10)
Italia	48.970		49.831(8)		
Trinidad y Tobago	1.732		1.743(8)		40.000(10)
Guyana					36.400(10)
Rep. Dominicana		5.417	5.539(8)	22.500(10)	28.500(10)
Curazao					26.000(10)
Costa Rica	6.437	7.692	8.892(8)		29.500(10)
Portugal		24.174	24.603(8)		
Canadá	17.898		18.608(8)		20.775(10)
Aruba					16.000(10)
Guatemala				15.650 (3)	
Uruguay	1.855	2.762	6.033(8)		8.500(10)
Paraguay					500 (10)
Total		1.062.376	1.585.450	2.757.893	4.299.297(1)

Elaboración propia con base en los datos de OIM (2018-2019) y otras estadísticas actualizadas.

(1) Sumatoria de los datos más actuales de cada uno de los países; (2) Migración Colombia 2017, 2018 y 2019. (3) Comunicado Grupo de Lima 2018; (4) Superintendencia de Migraciones de Perú 2017, 2018; (5) Oficina del Censo de Estados Unidos 2018; (6) Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE) 2018; (7) Instituto Nacional de Estadística de España (INE) 2018; (8) USAID-ACNUR 2018; (9) Dirección Nacional de Migraciones de Argentina (DNM) 2018; y (10) R4Vinfo, 2018.

A estas cifras se suman: un número incierto de retornados que han regresado al país y que el gobierno calcula son más de 500.000 (Gerencia de la Frontera, 2019); los 2.355.933 que han transitado por nuestro territorio desde enero de 2016 hasta inicios de septiembre de 2019 (Migración Colombia, 2019) y la población venezolana flotante en la zona de frontera, entre febrero y septiembre del presente año, que pasó de los 2.908.336 venezolanos con Tarjeta de Movilidad Fronteriza

(TMF) a los 4.151.993 (Migración Colombia, 2019), un crecimiento del 70,04 % en tan solo seis meses.

A diferencia de los demás países de la región, Colombia comparte las complejas lógicas de migración transfronteriza con Venezuela, con quien ha tenido una relación histórica de fuertes vínculos políticos, económicos, sociales y culturales, y ha trazado un pasado migratorio que se manifiesta con un gran número de familias binacionales, de retornados e importantes redes migratorias de solidaridad.

Según las proyecciones que realizaron para 2019 el Dane y el Instituto Nacional de Estadística (INE), entre los siete departamentos colombianos y los cuatro estados venezolanos que conforman los 2.219 kilómetros de frontera convergen aproximadamente 11,5 millones de ciudadanos de los dos países; de ellos, 6,3 millones viven del lado venezolano, 4,3 millones en el estado Zulia, siendo este el más poblado de la frontera y del país; del lado colombiano viven 5,1 millones, 1,3 millones en el departamento de Norte de Santander.

En los últimos años, Venezuela viene presentando cambios demográficos. Antes de la denominada revolución bolivariana, la mayoría de la población se concentraba en la costa y sus ciudades, un poblamiento asociado a la actividad petrolera y la ‘gran Caracas’. Sin embargo, la emergencia humanitaria y la crisis del sistema de servicios públicos están causando un triple desplazamiento interno.

Primero, en dirección a Caracas, ciudad menos afectada y con mayor infraestructura que posibilita la consecución de bienes y servicios, no obstante, la población de la capital venezolana se ha envejecido y el tráfico y sus largas colas se han ido desvaneciendo. Un segundo grupo se ha desplazado en dirección al Arco Minero. Ante la imposibilidad de sobrevivir dignamente dentro del modelo económico chavista, los ciudadanos de las zonas rurales se han desplazado a las áreas de explotación minera en medio de la ilegalidad y el control que ejercen organizaciones criminales, sobreviviendo en las actividades de explotación minera con técnicas y en condiciones del siglo XIX, lo que fomenta el crecimiento de enfermedades tropicales, especialmente la malaria.

Y un tercer grupo que se ha desplazado a la zona de frontera y que todo parece indicar que es el más grande. Millones de personas dependen del paso a Colombia para desarrollar actividades económicas, recibir las remesas de sus familiares migrantes y abastecerse de bienes y servicios, sobre todo en la frontera entre Táchira y Norte de Santander.

De Venezuela han salido 4,3 millones de personas y 4,1 millones de venezolanos tienen la TMF, ello demuestra que el drama del desplazamiento interno venezolano es similar al de la diáspora. Dicho fenómeno es definido por el Estado colombiano como migración pendular: desplazamiento desde el lugar de residencia al lugar de trabajo, estudio o abastecimiento por períodos diarios o muy cortos. No provoca un cambio permanente de residencia, ya que su principal característica es que las personas vuelvan a su residencia original (Migración Colombia, 2019).

Pero el fenómeno de movilidad humana en la zona de frontera es mucho más complejo, por ejemplo: de los pasos diarios que se dan en el puente internacional Simón Bolívar, actualmente cerca del 48 % de las personas que cruzan todos los días tienen nacionalidad colombiana. Es decir, casi la mitad del flujo no son venezolanos sino colombianos que también dependen de las actividades socioeconómicas que se desarrollan en el paso fronterizo.

Con las relaciones bilaterales en su peor momento y la frontera cerrada por períodos prolongados, se mueve una frontera de difícil control. Las características geográficas permiten el fácil acceso; la precaria presencia del Estado en ambos lados de la frontera y los puntos geopolíticamente estratégicos son de gran atractivo para el tránsito y la administración de economías ilícitas de grupos armados ilegales. Así se conforma un escenario de trochas que se multiplican a lo largo de una zona por donde históricamente se han transportado mercancías de manera ilegal; peligrosos caminos verdes por donde huye también la diáspora venezolana tejiéndose con la migración pendular.

Se trata de miles de personas que se movilizan diariamente, en promedio 45.000, de las cuales cerca del 2 % se quedan en Colombia o inician la ruta hacia terceros países (Migración Colombia, 2019). Las difíciles condiciones de seguridad del territorio, la imposibilidad de estos migrantes para acceder a pasaportes y otros documentos de identificación y la necesidad de asistencia producto de las deterioradas condiciones económicas, sociales y de seguridad propias de la emergencia humanitaria en Venezuela, constituyen factores de riesgo y vulnerabilidad para el grueso de la población migrante, así como también grandes demandas al gobierno nacional, especialmente en materia de salud, educación, empleo, abastecimiento de servicios de agua y saneamiento básico.

A nivel nacional, la atención en servicios de salud a la población venezolana pasó de 1.475 casos en 2015 a 160.947 para agosto de 2019. Así mismo, en el sector educativo se han matriculado 190.942 niños, niñas y adolescentes venezolanos en colegios públicos colombianos (Gerencia de la Frontera, 2019). La insuficiente capacidad institucional y la presión fiscal producida por el aumento en la demanda

de servicios de la población migrante se hace cada vez más evidente a lo largo del territorio y genera fuertes tensiones entre el gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales, especialmente en regiones donde no se han resuelto las necesidades de la población local, el tejido productivo es débil y la presencia estatal es aún precaria.

Las múltiples dinámicas migratorias en Colombia son un fenómeno que compromete a todos los departamentos del país y gran parte de sus municipios. Teniendo en cuenta los diferentes tipos de flujos migratorios que presenta la migración venezolana, el Conpes 3950 muestra tres áreas de influencia en las que se identifican los municipios con mayor número de migrantes. En el área de influencia uno confluyen los municipios de principal recepción, especialmente porque son fronterizos y sirven tanto de punto de llegada como de despensa de abastecimiento de alimentos, medicamentos y servicios de salud. Los departamentos de la segunda área cuentan con mayores capacidades institucionales y se caracterizan por su atractivo para el asentamiento de migrantes sin importar el estatus migratorio; y en el área de influencia tres se ubican los municipios que sirven como lugares de paso hacia otros destinos internacionales, razón por la que también son despensas de abastecimiento.

Tabla 2. Colombia: áreas de migración pendular, tránsito y permanencia desde Venezuela

Área	Departamento	Municipio
Área de influencia 1: Migración pendular	Arauca	Arauca, Arauquita y Saravena
	Atlántico	Campo de la Cruz y Suan
	Cesar	Becerril
	Guainía	Inírida
	La Guajira	Maicao
	Norte de Santander	Puerto Santander, Tibú y Villa del Rosario
	Vichada	Puerto Carreño
Área de influencia 2: Migración con vocación de permanencia	Antioquia	Medellín, Bello e Itagüí
	Atlántico	Barranquilla, Santa Lucía y Soledad
	Bogotá	Bogotá
	Bolívar	Cartagena
	Cesar	Valledupar
	Cundinamarca	Chía y Soacha
	La Guajira	Riohacha, Fonseca y Uribia
	Magdalena	Santa Marta
	Norte de Santander	Cúcuta, Los Patios y Ocaña
	Santander	Bucaramanga

	Risaralda	Pereira
	Valle del Cauca	Cali
Área de influencia 3: Migración en tránsito	Valle del Cauca	Cali
	Nariño	Ipiales
	Huila	Neiva
	Putumayo	San Miguel

Fuente: Documento Conpes 3950 con base en datos del DNP, 2018.

Desde hace dos décadas, la migración proveniente de Venezuela dejó de ser un asunto fronterizo para ser un fenómeno nacional. Actualmente todos los departamentos participan en dinámicas de movilidad humana e, incluso, la migración pendular ha desbordado sus límites geográficos y se empiezan a rastrear flujos circulares y pendulares con temporalidades mayores en departamentos del interior. Simultáneamente, un departamento o un municipio puede afrontar diversos tipos de movilidad, lo que requiere de gestiones integrales que faciliten vías de integración social y económica para poblaciones diversas (Conpes 3950, 2018). El no hacerlo puede acarrear mayores costos sociales, políticos y económicos a futuro.

Uno de los grandes retos para el gobierno en sus diferentes niveles es entender la profunda complejidad de la movilidad humana, sus efectos a corto, mediano y largo plazo y su diversa manifestación en los territorios. Si bien los costos y la gestión de esta migración a corto plazo desbordan la capacidad operativa y financiera, informes especializados como el de Fedesarrollo (2018) o el del Banco Mundial (2018) plantean que la migración podría constituir una oportunidad económica y productiva a mediano y largo plazo. Esto quiere decir que del modelo de gobernanza que se establezca dependerá una adecuada integración y el aprovechamiento de la potencia migrante.

Algunas recomendaciones, a modo de conclusión

Los fenómenos de movilidad humana nos obligan a repensarnos como Estado, como sociedad y como personas, a crear nuevas respuestas ante los nuevos retos y desafíos: ¿cómo se puede responder a la migración pendular y a la dependencia cada vez mayor de la población venezolana al paso fronterizo? ¿Cómo convertir toda esa ebullición humana en una herramienta para el desarrollo económico y social de Colombia y Venezuela? ¿Cómo evitar que los actores al margen de la ley saquen partido de esta situación?

Colombia es hoy imagen internacional de solidaridad y acogida migratoria, sin embargo, la mayoría de las medidas impulsadas por el gobierno son dispersas y de carácter temporal. Han sido políticas de gobierno y no de Estado, las medidas

actuales pueden ser removidas en cualquier momento o ante un cambio de gobierno, dejando así un inestable andamiaje de instrumentos de política pública y un ambiente de constante incertidumbre para las acciones de instituciones públicas y privadas y para una población migrante que permanecerá en Colombia y seguirá en aumento.

La ausencia de una política migratoria integral colombiana afecta profundamente los gobiernos locales, quienes hoy carecen de un marco legal sólido que dé lineamientos generales y garantías jurídicas para lograr una gestión migratoria adecuada y conforme a las realidades y necesidades regionales. En este sentido, los próximos gobernantes locales electos deben hacer acompañamiento al proceso legislativo del proyecto de ley presentado al Senado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y ejercer presión para que este incluya un componente regional, del que carece actualmente.

Así mismo, se debe incluir la migración como un capítulo en los planes de desarrollo local 2020-2023. Aunque en el periodo de contienda electoral este tema fue evadido por la mayoría de las candidaturas por ser un asunto sensible para la opinión pública y altamente retador para los gobiernos locales, debe ser manejado frontalmente y asumido desde un enfoque propositivo y de oportunidad. Es importante entender que incluso un fenómeno tan retador como este puede fortalecer la gobernanza local y los procesos de descentralización gracias a su manifestación diferencial.

El asentamiento migratorio empieza a vincularse con problemáticas estructurales e históricas del conflicto colombiano, sumado al reciente desplazamiento causado por la reacomodación de actores armados después de la firma del acuerdo con las Farc. En este sentido, la gestión migratoria en ciertas zonas debe enlazarse con algunas de las políticas de atención de víctimas y población en estado de vulnerabilidad y debe poder articularse con políticas de ayuda humanitaria y con la futura y esperada Ley de Fronteras.

Es importante mencionar que la gobernanza local está directamente ligada a las demandas territoriales; en esta línea, los gobiernos locales deben fomentar estudios regionales especializados sobre el comportamiento migratorio, así como también impulsar mecanismos de registro para migrantes y retornados que sirvan para la gestión territorial y faciliten una mejor articulación intrarregional a mediano y largo plazo.

Finalmente, es importante entender que los actuales fenómenos de movilidad humana que vive Colombia tendrán profundas repercusiones económicas, políticas, sociales y culturales de mediano y largo plazo, razón por la que se requiere trabajar en el proceso de integración social entre migrantes y comunidades receptoras, el cual dependerá en gran medida de la alfabetización migratoria de la sociedad en general. Un proceso pedagógico que debe involucrar varios sectores y que será decisivo en la adecuada implementación de las futuras gestiones migratorias y en la lucha contra la discriminación y la xenofobia dentro de los territorios.

María Robayo León y Ronal Rodríguez Durán

Investigadores del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y miembros del proyecto Edificando Consensos para la Migración, adelantado con apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

Bibliografía

- ACNUR (2019). Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2018. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>
- Benavides, G. y Rodas, S. (2009). Protocolo de asistencia integral para personas en movilidad. Octubre de 2009. Quito.
- Banco Mundial (2018). Migración desde Venezuela, impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- CNMH. (2019). Los refugiados que ha dejado el conflicto armado colombiano. En Voces del Exilio del Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/vocesdelexilio/index.php/noticias/item/145-los-refugiados-que-ha-dejado-el-conflicto-armado-colombiano>
- DNP. (2018). Documento Conpes 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia y Departamento de Planeación Nacional. Recuperado de: https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/CONPES_3950.pdf
- Fedesarrollo. (2018). Informe Mensual del Mercado Laboral: migración venezolana a Colombia. Recuperado de: https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/iml-octubre_2018-web.pdf
- Gerencia de la Frontera. (2019). Respuesta a la migración desde Venezuela y estrategia de generación de ingreso para la población migrante: Balance actual y siguientes pasos. Conversatorio con investigadores. 2 de septiembre de 2019. Vicepresidencia de la República.
- INE (2011). XIV Censo Nacional de Población y Vivienda. Resultados total nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Instituto Nacional de Estadística de Venezuela. Recuperado de: <http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/nacional.pdf>
- Migración Colombia. (2019). Presentación de Power Point: Venezolanos en Colombia, corte al 30 de junio.

- Migración Colombia. (2019). Presentación de Power Point: Total de venezolanos en Colombia, corte al 30 de marzo.
- Observatorio de Venezuela y Konrad Adenauer Stiftung. (2019). Las migraciones en el contexto colombo-venezolano. Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer -KAS- Recuperado de: https://www.kas.de/documents/287914/287963/Las+migraciones+en+el+contexto+colombo-venezolano.pdf/dee22342-dc38-d405-3ddd-ce94e2d60fe4?t=1563801976151&fbclid=IwAR2nOHvGtyLlIebVxkkX6V0E9wlQJXUhUCeC_7llFdZDFdKKMh_azqR4qNY
- OEA. (2019). Informe del grupo de trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región. Organización de Estados Americanos, publicado en junio de 2019. Recuperado de: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol.pdf>
- Portafolio. (2019). Venezolanos están más capacitados que los colombianos, pero peor pagos. Publicado el 17 de septiembre de 2019. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/trabajadores-venezolanos-mas-capacitados-que-los-colombianos-pero-ganan-menos-533665>
- República del Ecuador. (2009). Acuerdo defensorial. Primer Encuentro de Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina y Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua, para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en movilidad y sus familias. Quito. 18 de septiembre de 2009. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7258.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2009/7258>
- R4V. (2019). Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://r4v.info/es/situations/platform>



Capítulo 10

¿Y cómo lo comunicamos?

Marketing de gobierno.

Haciendo, comunicando y gobernando. Comunicando, haciendo y gobernando

Durante una campaña electoral los candidatos hacen esfuerzos por comunicar, por conectarse con los electores y conquistarles el corazón y su voto. Sin embargo, pasada la elección, a los gobernantes se les olvida que deben seguir comunicando. Claro, ahora deben comunicarse con los ciudadanos como su mandatario en funciones; la campaña electoral quedó atrás.

Ahora bien, comencemos por definir qué es gobernar. Puede haber varios conceptos, todos válidos, todos con algún tipo de aporte a la discusión filosófica o académica. Por ejemplo, el expresidente de Costa Rica Óscar Arias, en una entrevista dijo que “gobernar es educar, gobernar es escoger, gobernar es convencer”.

Otros dicen que gobernar es ejercer la dirección o la administración y el control del Estado. También están los que opinan que es el manejo con autoridad de la dirección del Estado. Otra de las definiciones se refiere al mando que un individuo ejerce sobre una nación, departamento, municipio o ciudad, bien sea por la autoridad que le haya sido conferida por un órgano legislativo o por el pueblo a través del voto.

Algunos conceptos más simplistas dicen que es un juego de suma cero, pues lo que les das a unos se lo quitas a otros, y una muy de moda tiene como postulado que gobernar es comunicar.

De todos podemos sacar algo bueno, sin embargo, prefiero tratar de resumirlas y condensarlas en “gobernar es gobernar”, es ejercer democráticamente el mandato

otorgado por los ciudadanos, para que, a través de la administración y ejecución eficiente de los recursos del Estado, el gobernante genere oportunidades y herramientas para que el ciudadano, con su esfuerzo, tenga acceso a mejor calidad de vida para él y su familia, transformando así vidas, sociedades, comunidades y países.

Ahora, comunicar es vital para gobernar, pues si no se comunica, para el ciudadano la acción del gobernante no existe. Adicionalmente, notará el lector que en todo momento nos referimos a comunicar, nunca mencionamos informar, puesto que informar es generar conocimiento y comunicar es mucho más que informar: es generar sentimientos y sensaciones en el ciudadano, de manera que logre retener la información por la experiencia que se le hizo vivir.

La diferencia es grande y se hace vital tener claridad en la diferencia, pues al estar en la era de la hiperinformación se puede estar expuestos a entre 3.000 y 20.000 impactos publicitarios y/o informaciones diariamente –claro está, dependiendo del tamaño del territorio donde estemos– y más de 240 imágenes de logotipos y marcas, pues no necesariamente es prioridad para el ciudadano recibir más información.

Suficiente tiene que procesar el cerebro, razón que lleva a enfocarnos en comunicar, para generar en el gobernado el sentimiento de que su gobernante está activo, trabajando por todos, dando respuestas y soluciones concretas a los problemas que ofreció resolver y por lo cual lo eligieron.

Si tratamos de informar en vez de comunicar, el ciudadano ejercerá su poder sobre el control remoto y cambiará de canal, pero lo más preocupante es que también tiene un control remoto en su cerebro y se desconecta, con lo cual ni escucha ni ve la información que se le ofrece, sencillamente, no le es atractiva, no es de su interés y el esfuerzo de informar se diluye y termina perdiéndose.

Así que una de las grandes herramientas que todo gobierno debe usar es la investigación social. Durante la campaña, quizás hicieron uso de alguna de las herramientas de investigación; luego en gobierno se olvidan de que existen las encuestas, los *focus groups*, las entrevistas en profundidad, los mapas de poder, los estudios de entorno, los seguimiento de opinión pública (*tracking*), los FODA, los análisis demográficos, en fin, muchas herramientas que le permiten al gobernante tener información valiosa que, además de medir el pulso de la opinión pública, le ayuda a tomar decisiones a la hora de comunicar y actuar.

Sumado a esto, debemos entender otra realidad de nuestros países. Los gobernantes tratan de informar –o, en el mejor de los casos, comunicar– sobre las obras que están realizando y resulta que estas son pasivos de los Estados con los ciudadanos.

Es decir, muchas de las obras que ejecutan los gobernantes debieron estar hechas hace 5, 10, 15, o 20 años atrás, así que para los ciudadanos esas obras no son novedad, solo son el pago de una deuda vieja, por lo cual, si bien puede favorecer o resolver un problema de vieja data, a la final, la valoración es parecida al pago de una deuda que consideraba perdida.

Entonces, con estos elementos en mente, debemos establecer una priorización de las acciones del gobierno, como de lo que se va a comunicar. Sin embargo, la tendencia de los gobernantes es a informar absolutamente todo, en afán de mostrar lo que están haciendo. Para el gobernante todo lo que hace lo considera importante y ‘la gente tiene que saberlo’.

Otra de las tendencias de los gobernantes es a ocuparse en la ejecución de los programas y las obras, que se cumpla en tiempo y forma, pero, en el afán, se olvidan de comunicar.

Este error, común en administraciones, conlleva a evaluaciones negativas sobre la gestión, generando un efecto no deseado sobre la gobernabilidad y contribuyendo a su vez al desgaste de las democracias, los partidos políticos y los políticos en sí.

Entonces, comunicar correctamente es fundamental, y para ello, la comunicación política ofrece técnicas que permiten hacer de estas herramientas un instrumento que, además de generar confianza entre los ciudadanos, hará que se cree una interrelación, acercándolos, permitiendo una clara lectura de lo que está pasando en la comunidad.

La comunicación política tiene dos ramas: la comunicación electoral, que se desarrolla en las campañas electorales y que llamamos *marketing* político, y la comunicación gubernamental, enfocada, como su nombre lo dice, a lo gubernamental y que usualmente le decimos *marketing* de gobierno.

Son dos tipos de comunicación con objetivos y *targets* distintos. La primera busca ganar el corazón del elector para ganar su voto. La segunda busca ganar el corazón del ciudadano para ganar su confianza y respaldo. Puede pensarse que es

una línea delgada y, de hecho, lo es, pero es muy profunda y tener claridad de ello es el primer paso para poder comunicar correctamente en la gestión de gobierno.

Teniendo claridad en el concepto anterior, entonces, para diseñar una correcta estrategia de comunicación debemos comenzar por definir –y eso debe hacerse desde la campaña electoral– cuál va a ser el legado que dejará el gobernante en su administración. Es decir, cuando los ciudadanos piensen en ese gobernante, con qué lo van a asociar, cómo será recordado.

El paso siguiente será definir los objetivos estratégicos de la gestión de gobierno. Para ello, hay que hacer un ejercicio de priorización, tanto de lo que se va a hacer como de lo que se va a comunicar.

Esa priorización viene dada por la relación costo/beneficio. Es decir, cuáles son los servicios o los programas de la administración que más impacto positivo tienen sobre la población. Realizado ese ejercicio, se procede a diseñar un plan estratégico que servirá de base al plan de *marketing* de gobierno.

Otro elemento que debemos considerar es que la estrategia que se diseñe no debe ser un proceso lineal, por el contrario, debe ser un proceso multidimensional. Es decir, debe tomar en consideración factores y elementos que vayan a contribuir al diseño de la estrategia.

Por ejemplo, la correcta caracterización de la población es vital; conocer cómo está compuesta, sus principales características. La cultura, usos y costumbres, la historia, sociología y antropología de la sociedad presente en el territorio son determinantes, como también lo son la economía local y la incidencia de la economía nacional en la región.

Considerar las estadísticas que ofrece el censo, los informes de organizaciones –cámaras de comercio, industriales, sociales, entre otras– o publicaciones como las de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo pueden ser insumos de calidad que enriquecen el análisis y pueden dar perspectivas distintas o enriquecer la que originalmente se tenía.

Otro elemento a considerar es el sentido común. Algunos gobernantes pierden la conexión con la realidad y se encierran en una burbuja que les impide ver la realidad, o peor aún, la realidad es su propia interpretación de los hechos. Esta desconexión puede –y por lo general lo hace– ocasionar problemas de

gobernabilidad, pues el mandatario se desenfoca de las prioridades ciudadanas y, fundamentalmente, de la realidad.

Adicional a esto, estudiar y diseñar distintos escenarios que permitan visualizar posibles amenazas y también posibles oportunidades, o anticipar posibles crisis, permitiendo prepararse para esos acontecimientos que son cílicos, que sí o sí van a suceder –lluvias, sequías, deslaves, inundaciones–. Eventos que la única manera de afrontarlos es estar preparados y tener un plan estratégico, además de un plan para crisis. Si se tiene un plan de crisis y los distintos posibles escenarios puestos en blanco y negro, la comunicación se vuelve más sencilla y efectiva.

Por otra parte, planificar la ejecución en el tiempo y en función de los recursos disponibles, sumado al párrafo anterior, permite no dejar nada al azar, tener claridad sobre qué se debe hacer, cuándo, cómo y por qué.

Si la estrategia es un plan diseñando para alcanzar una meta particular, entonces, tener diseñado ese plan de *marketing* de gobierno puede ayudar en la consecución de las metas de cualquier gobierno.

Las metas evidentemente pueden variar, dependiendo del tipo de gobierno, del momento histórico, del país y/o la región, pero algunas seguirán siendo comunes. Por ejemplo, lograr la mayor satisfacción para los ciudadanos debe ser un objetivo inamovible, al igual que debe serlo el cumplimiento de las ofertas electorales, para luego poder exceder las expectativas ciudadanas, sorprenderlos y emocionarlos con cada acción u obra de gobierno.

Que la acción de gobierno logre ese efecto en los ciudadanos hará que se desarrolle una relación de largo plazo entre los ciudadanos y el gobernante, lo que incidirá en el tamaño de su capital político y significará que, muy posiblemente, su obra de gobierno trascienda más allá del mandato y genere una recordación y valoración positivas.

Otro elemento para tener en cuenta es que así como las campañas no se tratan de los candidatos sino de los anhelos, deseos, expectativas, miedos y angustias de los electores, para efectos del gobierno, no se trata de los gobernantes, se trata de los problemas reales de la sociedad, de las expectativas y deseos de los ciudadanos, de sus miedos y angustias, de establecer un equilibrio entre las necesidades sentidas de la población –por lo general relacionadas con problemas coyunturales– y las necesidades reales –usualmente ligadas a problemas estructurales– y de cómo el gobernante, además de generar respuestas, genera opciones y soluciones.

Entonces, podemos concluir que toda acción de gobierno debe estar enfocada en el ciudadano. A él se debe cualquier gobierno, por él fue electo y al él debe responder.

Por otra parte, hoy, con los avances tecnológicos, se ha democratizado la comunicación y se tienen medios alternativos –con mayor o menor penetración dependiendo del país o la región donde se esté–. También, y no menos cierto, es que estos pueden ser usados para desinformar o, en el mejor de los casos, contar parte de la historia y obviar lo esencial, lo que realmente es importante y estratégico.

Entonces, tener un claro conocimiento de los alcances y posibilidades de cada canal disponible, del tipo de *target* al que cada uno de ellos puede llegar y, lógicamente, de la forma como se debe comunicar, es fundamental.

Dos errores tienden a cometerse aquí, que son perfectamente evitables. Uno, no usar todos los medios disponibles, y el otro, usar la misma forma de comunicar para todos los medios. Ambos son casos simples de corregir, y si además se usan sincronizadamente, se logra potenciar la comunicación, su alcance, penetración y recordación.

“El objetivo de la comunicación política es tocar un acorde sensitivo en el ciudadano de información presente en su mente. No es para insertar nueva información”. Así Tony Schwartz nos explica, de forma sencilla, uno de los grandes objetivos de la comunicación política que muchos gobernantes se resisten a entender en el afán de ‘informarlo todo’.

Un ejemplo de lo anterior es la equivocada tendencia de los gobernantes a informar sobre cifras de cualquier cosa. De kilómetros asfaltados, metros cúbicos de cemento usados, cantidad de luminarias instaladas, y la que más gusta a los gobernantes: las cifras referidas a la inversión de dinero. Para muchos gobernantes esto es muy importante, pero para el ciudadano es una información abstracta, difícil de digerir, entender e internalizar.

De vuelta, no se trata de introducir información al ciudadano, que tiene su cerebro atiborrado de información correspondiente a sus necesidades y muchas otras cosas que, además de ser importantes, relevantes y hasta emocionantes, no le permiten dar cabida a números, cifras, que son frías, tristes, carentes de emoción.

Es un clásico escuchar en la comunicación gubernamental en cualquiera de nuestros países y en cualquier nivel de gobierno expresiones como: “Esta administración ha invertido más que ninguna otra en... (agregue el renglón que

deseo)". Sin embargo, como ya se explicó, esto es absolutamente inocuo para la gran mayoría de los ciudadanos. Pero si en vez de informar cifras comunicamos la utilidad de la obra o acción, hablamos del impacto que tendrá sobre la vida cotidiana de los pobladores, se hará que el ciudadano preste atención y se puede lograr no solo la comprensión de lo que se comunica, sino hasta generar recordación por las sensaciones que produce en el receptor de la comunicación: el ciudadano.

Por ejemplo, si en lugar de decir "... hemos asfaltado 20 kilómetros de carretera con una inversión superior a \$..." decimos: "Después de haber asfaltado la carretera y dejarla en óptimas condiciones, usted podrá llegar a su casa más rápido y seguro, por lo cual tendrá más tiempo para estar con su familia", estamos diciendo lo mismo, pero con diferentes palabras, y el efecto es totalmente distinto.

En el primer párrafo usamos la información, aportamos conocimiento de cifras frías que no le dicen mayor cosa al ciudadano. En el segundo párrafo, comunicamos un breve relato de cómo la acción del gobierno le hará la vida más fácil y segura al ciudadano y cómo esto le producirá mayor bienestar. Es clara la diferencia. Pero más allá de la claridad, la potencia del relato no tiene comparación.

Menos es más, dice el viejo adagio popular, y no le falta razón. Así que priorizar lo que se va a hacer, lo que se va a comunicar y cómo comunicarlo es neurálgico, pues los gobernantes deben hacer, comunicar y gobernar. Para ello lo eligieron.

Conclusión:

- Defina con antelación cuál va a ser su legado.
- Delimité los objetivos estratégicos de su gobierno.
- Precise los servicios o programas que tienen mayor impacto en la población.
- Investigue. Use las herramientas de investigación social para tener elementos científicos que le ayuden a tomar decisiones y esto le ayudará a construir su relato.
- Planifique la aplicación de la estrategia en el tiempo.
- Calendarice la aplicación de la misma en función de los recursos disponibles.
- Construya su relato y cuéntelo.

- Repita y siga repitiendo su relato. La penetración del mensaje toma su tiempo, no es inmediata.
- Use todos los canales disponibles, pero adaptándose a cada uno de ellos.
- Así como el enfoque de toda acción de gobierno es sobre el ciudadano, en la comunicación es igual, centrada en el ciudadano.
- Las cifras no comunican; la utilidad de la obra o el beneficio sobre la vida cotidiana del ciudadano, sí.
- Siempre estar enfocado en la realidad, jamás perder contacto con ella.
- Menos es más. Así que estructure historias cortas, breves, que le permitan al ciudadano sentir, experimentar sentimientos de empatía con el gobernante.

Orlando Goncalves Da Silva
Consultor político internacional

¡Lo eligieron para gobernar! ¡Bienvenido a la realidad!

La campaña que usted realizó para lograr ser hoy electo no fue más que una alta dosis de adrenalina, trabajo y disciplina. ¡Felicitaciones! Ha logrado lo más fácil.

Ahora, al entrar a este reto de vida, usted debe tener claro que durante cuatro años tendrá la gran responsabilidad de cambiar el destino de las personas que están bajo su gobierno, incluido el suyo.

En Colombia se creó la Ley 1757 de 2015, el Estatuto de la Participación Democrática en Colombia, con fundamentos en los principios constitucionales que reafirman el poder supremo o soberano del pueblo. Por lo anterior, los ciudadanos y sus organizaciones hacen el control al poder público, es algo que usted debe recordar siempre. Le ayudará a tomar decisiones mucho más claras entendiendo que deben prevalecer los intereses del bien común y no las posturas propias.

Una de las principales falencias que tienen los políticos y gobernantes más prometedores es no tener una planeación estratégica que logre impactar a sus ciudadanos en cada espacio de su vida. Para esto se requieren diferentes aspectos, pero principalmente nace de entender cuáles son las necesidades, los sueños y los anhelos, de esta forma usted puede hacer su planeamiento enfocado en objetivos concretos y acciones ejecutables, minimizando los costos financieros y humanos.

Luego de tener datos reales no suponga, investigue con metodología, de manera que sirva para hacer seguimientos constantes a cada interés que usted haya focalizado. Recuerde, usted fue electo por un número de votos, pero gobierna incluso para los que no votaron por usted. Los actores sociales, agrupaciones, sectores públicos y privados, tienen que ser tenidos en cuenta para

que las decisiones que usted tome sean base de la construcción de agendas encaminadas a conseguir beneficios colectivos.

Y con este prólogo solo deseo ponerlo en contexto de la importancia de la planeación estratégica, para que su gobierno sea un total éxito.

En esta época en la que la vida es tan rápida, hablar de gobernabilidad es sinónimo de relacionamiento bidireccional, por eso, la comunicación que usted tenga con sus ciudadanos para entender las necesidades reales y construir proyectos y políticas públicas acertadas, los presupuestos participativos y los indicadores de gestión favorables para su gobierno, debe ser su prioridad.

En la búsqueda de más oportunidades y soluciones entran de manera preponderante la innovación, la efectividad y el liderazgo, que puede demostrar en el manejo adecuado de las situaciones, consolidándose como un gobernante con visión.

Comunicar no es solamente lo que estamos acostumbrados a ver en medios masivos y digitales, es hacerle entender a las personas que la gestión que se realice tiene un solo propósito: mejorar su calidad de vida. Por lo tanto, esas acciones vinculan a los ciudadanos en el proceso de transformación que va a liderar desde su gobierno; el impacto que cause en sus vidas diarias dará origen a la percepción que logre generar en ellos.

Un gobernante moderno debe tener en cuenta diferentes premisas, como investigar, escuchar, persuadir, argumentar y liderar, todas ellas en búsqueda de que la gestión sea óptima; podemos realizar muchos proyectos, tener los mejores indicadores de gestión, pero si no tenemos una comunicación directa, fluida y casi de rendición de cuentas inmediata, no estamos logrando el objetivo primario de un buen gobernante, que es trabajar por su gente y mantenerla informada de los avances que se hacen con esfuerzo y dedicación junto a un buen equipo de trabajo que usted conformará para lograr esos objetivos.

La capacidad de coordinación y articulación se vuelve un factor principal en su desempeño; esta combinación de habilidades se fortalece con el liderazgo participativo que alcanza metas y mejora el entorno; porque permítame compartir con usted algo que he aprendido: disminuir comportamientos como la ignorancia, la desigualdad y la inequidad son características de un verdadero líder.

Saber escuchar, hablar con la verdad, ser flexible y espontáneo, son herramientas para generar confianza; pero gobernar se forja con los objetivos de la alta gerencia, planificar, diseñar, ejecutar, controlar y monitorear, todos ellos buscando que usted sea el gobernante que pasará a la historia por lo que logró.

Cuando preparaba este escrito pensaba en lo que más me había marcado de mi trabajo en América Latina para compartírselo. He tenido la fortuna de ser partícipe y conocer muchos proyectos de gobernantes, aprender de ellos cosas interesantes que son modelos a seguir de gestión, de impacto social o de transformación, pero lo que más admiré de uno de ellos fue el arraigo por sus raíces, el orgullo de ser campesino y ser el mejor gerente de lo público que he conocido. Es la combinación perfecta de un buen gobernante: corazón, carisma y profesionalismo.

Un buen gobernante no se mide por el número de obras que realice sino por la huella que deja en la sociedad que transforma; es por esto que la comunicación de gobierno debe tener un planeamiento riguroso, un presupuesto asignado y un grupo de profesionales competentes, porque de ellos dependerá que se comunique o se informe no solo su trabajo, sino el de su gobierno.

En líneas generales, en la planificación estratégica el análisis político nos da herramientas para entender las aristas que deben ser priorizadas y comunicadas, y la comunicación nos permitirá socializar todas estas acciones que son las que nutren diariamente la agenda pública.

La innovación y la tecnología le permitirán, desde el inicio de su gobierno, un diálogo participativo; por ejemplo, la construcción de portales de transparencia y seguimiento acerca a los ciudadanos porque conocen día a día la gestión pública y pueden contar con un canal directo que canaliza todas las necesidades, quejas y reclamos y permite hacer seguimiento a sus correctivos, si diera a lugar.

Un gobierno en línea para trabajar por la transparencia, una marca ciudad que genere identidad y valor territorial, son solo algunos de los ejemplos que deben buscarse para comunicar interna y externamente, ya que lo importante de la innovación es generar expectativas diferentes a las que usted propuso en campaña.

La gente no quiere pavimento, vías, puentes, obras, acueductos –aunque sí son determinantes–, la gente quiere saber cómo estos mejoran su calidad de vida, quiere saber cómo será su gobierno, cuáles son sus posturas, sus acciones

“de continuidad, de cambio radical, de pequeñas mejoras”, eso es lo que espera la gente que usted le deje claro.

Gobernar es gobernar. Hoy que la globalización nos ha traído la revolución industrial a la puerta de la casa requerimos nuevos equilibrios, la confianza de los ciudadanos en sus autoridades, el fortalecimiento de la democracia y colocar a las personas en el centro de la agenda.

Ahora pregúntese ¿cómo desea que sea recordado su gobierno? Si tiene esta respuesta, el planeamiento estratégico tendrá un norte claro y los esfuerzos serán orientados al posicionamiento de su paso por la historia. Tres recomendaciones me gustaría dejarles:

Su gestión debe ser bandera de guerra

La modernización de la gestión pública ha incrementado los niveles de competencia dentro de los ámbitos públicos y privados, demostrando que la gerencia de lo público debe ser medida por la eficiencia en el manejo de los recursos estatales, el logro de las metas propuestas y la rendición de cuentas como factores para garantizar la transparencia de la gestión.

La gestión de gobierno es su objetivo, por eso, si usted realiza una planeación estratégica enmarcada en un análisis de actores y en la construcción de una matriz lógica tendrá muy asertivamente un camino trazado, las acciones que deba realizar para el cumplimiento de sus objetivos deben ser potencializadas por todos los canales con que cuente. Y recuerde que el gobierno es el manejo de una crisis permanente, así que mi premisa es: “En la jungla de concreto gana el más inteligente, no el más fuerte”.

Asesórese de personas capacitadas para lograr alternativas en el momento de hacer sus estrategias

Como diría Robert Mnookin, aprenda cuándo negociar y cuándo pelear, identifique las emociones, las estrategias y la política; de allí utilice la razonabilidad que abarca la intuición y el análisis de la información con que cuenta para realizar sus estrategias, recuerde que tener personas capacitadas en diferentes ámbitos le permite tener perspectivas diferentes, no deje afuera de su equipo a un asesor político que conozca el enfoque que se requiere para la construcción de proyectos sólidos.

No permita que las decisiones se tomen bajo la emotividad de la situación, ya que la estrategia y la retórica que usted tendrá que utilizar deben ser coherentes con el beneficio que recibirán sus ciudadanos.

La comunicación estratégica no es publicidad

Estamos en un mundo dinámico, veloz, que nos cambia las reglas del juego al comunicar. No se equivoque, la publicidad es solo una herramienta de la comunicación que produce espacios creativos para influir en el público objetivo.

La comunicación es un ecosistema que nos permite crear comunidades, conocer las simbiosis que se generan alrededor de temas o causas puntuales, incluso incorporar plataformas de análisis para conocer y generar percepciones, todo ello buscando siempre la interacción desde la credibilidad de las acciones que se produzcan o se planifiquen.

La era digital ha cambiado la manera de comunicar en política, tenga presente que esto debe realizarse de manera profesional debido a que es comunicación directa e inmediata de los hechos, lo cual le puede apoyar o complicar su trabajo.

Señor gobernante, la política es concebida como el arte de servir, así que no solo hay que sembrar un árbol o escribir un libro, hay que ser parte de la historia por tener la capacidad de transformar sueños en realidades, de construir proyectos ambiciosos y de crear mejores espacios para las nuevas generaciones que verán en usted el líder a seguir.

María Trujillo Moncaleano
Consultora político internacional

Construir marca de gobierno y de gobernante en 2020

Pasados los afanes de la campaña y el empalme, un gobernante electo no debe esperar a la posesión para empezar a definir las bases de la construcción de su marca de gobierno, pero no se trata únicamente de hacer un logotipo, eslogan, *jingle* o manual de identidad gráfica; la marca de un gobierno es la rúbrica que se define desde la marca de quien gobierna para que la tarea de liderar un equipo de trabajo y una comunidad sea mucho más legítima, legitimada y memorable.

La primera etapa para poder construir una marca es recordar que no estamos hablando solo de signos sino de experiencias, por esto hay que hacerse la pregunta clave: ¿cómo quiero ser recordado por los ciudadanos cuando termine mi periodo de gobierno en este cargo? Y en esa pregunta, que es el propósito final de la evaluación de percepción, un concepto que hoy es equiparado con el factor de legitimidad política, tan o más poderoso que los resultados tangibles de una gestión. Y es allí donde se deben concentrar los gobernantes a la hora de definir su estrategia de marca sobre la base de las experiencias que quieren hacerles vivir a los habitantes de ese territorio que empiezan a gobernar.

Los tiempos han cambiado y hoy los gobiernos modernos no se rigen bajo esquemas de poderío vertical sino que son organismos que trabajan esquemas de relacionamiento horizontal donde cocrean desde el gobierno en clave de construir políticas públicas para resolver anomalías bajo un criterio de observar la realidad, medir el impacto de sus acciones, construir imaginarios de la mano con las fuerzas vivas de una comunidad e intervenir las situaciones bajo un mínimo impacto sobre el desarrollo, el bienestar y el medioambiente.

El gobernante moderno construye una marca que parte de un déficit; por holgado que haya sido su triunfo en las urnas, debe empezar desde ya a sanar las heridas generadas en la campaña, porque debe tener absolutamente claro que su gobierno no es solo para quienes lo eligieron, sino para toda la comunidad que

habita ese territorio, incluidos sus adversarios y enemigos políticos, quienes se ubicarán en la oposición, se acercarán, se alejarán, terminarán unidos e incluso le van a generar discrepancias con personas y sectores que se sumaron a la victoria en las urnas pero no se vieron reflejadas en la participación dentro del nuevo gobierno. A ese déficit se suma el profundo escepticismo y hasta hastío o fastidio que experimentan hoy los ciudadanos frente a los políticos, la política, y dentro del mismo paquete para el ciudadano del común entran los gobiernos.

De entrada hay que resolver la pregunta clave de la recordación, pues para un ciudadano promedio solo es memorable un concepto en relación con una marca corporativa y/o personal y en el caso de un gobierno es bueno definir ese factor de recordación y generalmente esto suele vincularse con obras tangibles que se hacen visibles y recordables en la medida en que hay un trasfondo, se atiende una verdadera prioridad para la comunidad y se ejecutaron dichos dineros públicos bajo una búsqueda de acuerdos colectivos.

Sin embargo, más que definir un frente de obra específico, lo que se debe es atender una necesidad urgente que impacte a los habitantes de un territorio, esa es la clave de la construcción de una marca de gobierno, pues muy pobre sería solo hablar de construir un puente, una vía, unas escuelas o dotar el hospital, si detrás de esta acción no hay una narrativa consecutiva de búsqueda de sentido desde el impacto a un indicador tangible que beneficie de manera prioritaria a la mayor proporción de comunidad posible. Y para ello es menester conocer a fondo las principales problemáticas pero también la forma como los ciudadanos se conectan con ellas desde sus intereses y motivaciones; este último paso es clave pues muchas veces en la campaña o el gobierno no nos damos cuenta de que no estamos hablando de un megacolegio sino de oportunidades, que no estamos hablando de un programa para la tercera edad sino de dignidad, o que no estamos hablando de una nueva patrulla para la policía sino de percibirnos seguros.

Luego de resolver la pregunta sobre la forma como usted quiere ser recordado e identificar o ratificar esa problemática pública y su implicación como relato para los ciudadanos, un gobierno y un gobernante deben proceder a tener en cuenta los siguientes pasos para la identificación y diseño de una plataforma de marca de gobierno y marca de gobernante:

1. Inicialmente es clave **retomar la esencia del compromiso** que usted hizo con los ciudadanos a manera de pacto por medio de su programa de gobierno, donde es clave priorizar los frentes o acciones que se van a concertar con esa

recordación que usted desea y ese frente o frentes de acción prioritaria a los que va a construirles una narrativa clara, memorable y emocionante.

2. Esta fase inicial demanda convertir en símbolos esta nueva etapa de gobierno y **son cinco los símbolos comunicacionales más importantes** que usted debe gestar con el apoyo de un equipo de publicidad y comunicación, a saber: colores corporativos, un eslogan de gobierno, logotipo (si así lo permiten las normas de su municipio), denominación del gobernante (cuáles nombres y apellidos o un apelativo) y una musicalización sonora que acompañe la recordación auditiva.

3. Identifique y **precise los nombres de los principales programas y proyectos** que tiene como estandarte del gobierno, trate de ligarlos desde el lenguaje al eslogan y constrúyales la propia narrativa también desde intereses y motivaciones de los ciudadanos, evitando más eslogan del principal y que cada uno de estos frentes de trabajo se articule con el propósito principal de ser claro, emocionante y memorable desde un propósito central que es la promesa básica de gobierno por la cual usted fue percibido, aceptado y elegido por la mayoría en las urnas.

4. **Genere un manual de imagen corporativa** donde se consignen estos elementos de filosofía de gobierno, estilo, forma y fondo que generen una normativa clara para que sea aplicada en varias de las apariciones públicas que se empiezan a hacer visibles desde antes de la posesión y que incluso luego se pueden replantear o relanzar.

5. Recuerde que el municipio, departamento o la corporación pública en la cual usted toma posesión ya tiene unos **emblemas y un marco de imagen heráldica y pública** que reposa como un acuerdo u ordenanza y busca optimizar el *branding* de la institución por encima del *branding* de gobierno y de gobernante, por eso hay normativas sobre el uso de esos emblemas, como el escudo del territorio, el nombre de la institución que –por Ley– no deberán transgredirse y la marca de gobierno debe ser complementaria a los mismos.

6. Es clave que construya un **texto base de discurso del nuevo gobierno** y una definición del líder y el estilo de liderazgo que esa persona va a encarnar. El relato debe ceñirse a una mirada de heroicidad que se convierta en alternativa única y diferenciable en relación con sus antecesores, los colegas de alcaldías, gobernaciones o curules al mismo nivel. Este texto debe ser inducido al equipo de gobierno y bajar en cascada, haciendo parte de los procesos de inducción laboral de los nuevos servidores y del personal de carrera administrativa.

Adicionalmente hay unos frentes de trabajo en materia de *marketing* de gobierno que permitirán hacer tangible esta labor que debe hacerse siete días a la semana 24 horas con una profunda vocación hacia la conversación más que a la imposición a partir de los nuevos paradigmas culturales y legales donde el gobierno debe ser una urna de cristal disponible a la rendición de cuentas permanente.

El equipo de trabajo, junto con el gobernante, debe realizarse seis preguntas claves en el ejercicio de la generación de su comunicación: ¿qué, quién, por qué, cuándo, dónde y cómo queremos comunicar el mensaje de marca gubernamental?

Es importante evitar la idea de que la comunicación de gobierno significa reproducir los discursos del gobernante de turno, replicar todas sus acciones, incluso presentar campañas de rendición de cuentas que en algunos casos se alejan de su fin principal, que consisten en evaluar el actuar responsable de los servidores públicos por medio de mecanismos como la transparencia y la fiscalización, y no un momento de exaltación para el gobernante con el fin de apelar a su ego. Este mecanismo es exitoso cuando se permite la interacción con el ciudadano.

Dentro del poder político existe la necesidad de la generación de comunicación entre los *stakeholders* –públicos que intervienen directa o indirectamente con el gobierno, que son relevantes y ante los cuales debe ser responsable con su comunicación–; es decir, el gabinete, los ciudadanos, inversionistas, proveedores, sindicatos, entidades públicas, organizaciones no gubernamentales, regiones, diversos mandatarios y las comunidades.

Gobierno y medios de comunicación

Un gobierno es un proyecto político que debe dejar una huella, y para lograrlo, los medios de comunicación son clave. Sin embargo, la forma de comunicarnos cambió para siempre y aquí aplica la frase “menos es más”: menos propaganda, menos ruido, menos desinformación, menos ego. Al ciudadano actual no se le puede engañar y reconoce el contenido de calidad que lo informa, lo orienta y lo guía. Contenido que le permite guardar en su mente y corazón la figura del político.

Así que la tarea esencial del gobernante y de su director de comunicaciones será conocer lo que el ciudadano necesita y desde dicha utilidad construir

mensajes pertinentes, para generar contenido bajo la consigna de la investigación, la creatividad y la intencionalidad.

Es común que los gobernantes quieran dirigir la mirada hacia los medios de comunicación tradicionales –prensa, radio y televisión– e invertir altas sumas de dinero en publicidad. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que hoy las audiencias son digitales y la creatividad debe apuntar al lugar donde ellas se encuentran.

Social media de gobierno

El ecosistema digital cada día adquiere más relevancia y se define como una percepción de la realidad que acerca al gobernante con la ciudadanía y permite la generación de conversaciones. La *social media* juega un papel fundamental a la hora de comunicar, sin embargo, sin la debida planeación, estrategia y oportunidad es imposible pensar en el acercamiento fructífero entre figuras políticas y ciudadanos. No hay que estar en la *social media* por moda, no hay que estar en todas las redes, estas son como locales comerciales que si carecen de quien los atienda no sirven para nada y antes pueden convertirse en un factor de riesgo reputacional.

Ahora las interacciones se hacen posibles gracias a espacios que antes eran inimaginables, *social media*, donde ciudadanos con perfiles diversos pueden validar o rechazar las actuaciones del mandatario. Las personas hacen presencia en el entorno digital por la necesidad de crear grupos, generar interacción social, conectarse con la gente y formar parte de causas.

Las plataformas digitales deben convertirse en una herramienta de alcance más allá de una bitácora para compartir el día a día del gobernante sin el interés de crear una conexión con sus audiencias.

Se debe humanizar el contenido digital, hacer uso de un lenguaje cotidiano, contar historias de vida reales, hacer visible el conocimiento del territorio, permitir una comunicación bidireccional y compartir contenido de utilidad y aprendizajes.

Relaciones públicas en gobierno

La prensa ya no es la gran protagonista ni los medios masivos; los ciudadanos están agotados y resistentes a la comunicación gubernamental aburrida, inútil y propagandista. El ejercicio de relaciones públicas está llamado a evolucionar

en áreas con un nivel más especializado. Los líderes están llamados a generar una comunicación política que brinde orientación, servicio, esperanza y movilice desde la utilidad al ciudadano.

El ejercicio de relacionamiento público actual consiste en la creación de contenido continuo e inmediato, con espacio para atender medios de comunicación y periodistas, con la difusión de material propio –videos, *podcast*, fotografías, infografías y piezas–, con el uso de redes sociales, rumores, conversaciones en un pasillo e invitaciones a dialogar.

Es claro el papel de los prosumidores –productores y consumidores de contenidos– y su necesidad de producir contenidos y responder a lo que publican otros.

Manejo de crisis en gobierno

Pocas veces se considera que una crisis puede afectar a la organización que se lidera, la familia, la imagen y la reputación propia, incluso el momento de gobierno. Pero la crisis es una constante en el liderazgo político y en la gran mayoría de casos no existe un mapa de vulnerabilidades, cuyo principal objetivo es proteger la reputación del líder, que se logra a partir de un previo fortalecimiento de las relaciones con los públicos de interés y las buenas relaciones con los medios. Como primer paso ante una crisis, se debe diagnosticar el problema, entender si realmente merece ser tratado como una crisis y medir el daño que puede ocasionar. Por otro lado, puede responder con cabeza fría ante causas y consecuencias. Paso seguido, evitar las discusiones y priorizar las soluciones. Solicite el apoyo de personas externas que puedan analizar la situación y dar una solución sostenible. Por último, decida a partir de las mediciones y elementos de juicio las acciones que generen el menor daño posible.

Miguel Jaramillo Luján

Consultor, estratega político
y de gobierno

La negociación, una competencia esencial

Hoy negociamos más

Cuando las jerarquías son muy distantes, solo basta con organizar y obedecer las órdenes emitidas. Hace unas décadas la distancia entre un padre y un hijo era enorme, lo mismo que la distancia entre un jefe y un colaborador, entre una empresa y su comunidad. En este momento estamos viviendo épocas en las que las jerarquías se han aplanado y, además, estamos hiperconectados con un nivel enorme de interdependencia, pues para hacer algo hoy dependemos de muchas más personas que antes.

Debido a estos cambios, dar órdenes o imponer nuestros deseos no es la solución más viable y debemos entonces empezar a negociar en forma más intensa e inteligente. Muchas personas y empresas que estaban acostumbradas a ordenar van a tener que desarrollar la competencia de negociación. Es la negociación la que nos permite lograr más con menos esfuerzo.

Todos negociamos todo el día, pero lo hacemos generalmente en forma empírica y en forma intuitiva. Necesitamos negociar en forma profesional y con una estructura suficientemente sólida para hacer un trabajo efectivo.

Negociamos con los clientes y proveedores, con las jerarquías, con los equipos de trabajo, con los sindicatos, con las comunidades, con los grupos de presión, con los vecinos, con la propia familia. Tenemos una gran red de acuerdos para hacer. Los expertos en administración dicen que los modelos mentales para entender las organizaciones han cambiado; ya no son las milicias, sino las orquestas, en donde hay muchas personas con habilidades musicales diferentes y equipos diferentes, pero que tienen que sonar en armonía. Cuando no hay buen liderazgo se produce ruido. Otros dicen que el modelo mental es el del prestidigitador que lanza objetos al aire y que debe tener muy sincronizado el proceso para que ninguno de los objetos se caiga. Hay que atender diferentes asuntos en forma simultánea sin dejar que alguno de ellos caiga.

Errores fatales

Los negociadores cometemos muchos errores en las negociaciones, pero algunos de ellos podrían clasificarse como errores fatales, pues tienen un efecto enorme en la calidad de los resultados de la negociación. Entre estos errores, podríamos enumerar los siguientes: 1) temor al conflicto, 2) mala planeación de la negociación, 3) anclarnos en posiciones y 4) no saber manejar el valor. Podemos pasar a explicar cada uno de ellos en una forma breve.

- **Temor al conflicto**

La mayoría de nosotros tenemos temor al conflicto, no queremos tener problemas, entregamos lo que sea con tal de no tener problemas, es decir, somos compradores de paz. Si usted es un comprador de paz y el otro se da cuenta de eso, se volverá vendedor de paz y hará lo que cualquier vendedor hace con su producto, que es subir el precio. En este caso subir el precio a la paz significa crearle más conflicto a usted, pues de esa manera su tensión aumentará hasta el límite y entonces usted estará dispuesto a entregar lo que sea con tal de tener la paz.

Ese vendedor de paz, sabiendo que los humanos tenemos mala memoria y solo trabajamos con memoria de corto plazo, le creará a usted mucho más conflicto cuando se aproxime el inicio de las mesas de negociación para que usted tenga más presente el estrés del conflicto y así vea más rentable la mesa de negociación. Queda claro que para muchas personas el conflicto es solo un instrumento comercial o de negociación. Le crean conflicto para que usted conceda más en la mesa.

Hay una maravillosa definición que dice que estrés es igual a las metas menos las capacidades. Cuando alguien tiene estrés tiene dos posibilidades de reducirlo. La primera sería bajar las metas y la segunda, aumentar las capacidades. La inmensa mayoría de las personas reduce el estrés bajando las metas, es decir, sacrificando sus objetivos y haciendo concesiones en forma unilateral, pagando los costos de las negociaciones y absorbiendo las pérdidas en forma unilateral. La forma más inteligente de bajar el estrés que se produce en las situaciones es mediante el desarrollo y perfeccionamiento de las capacidades de negociación, es decir que invertir en ser mejores negociadores será rentable. Podríamos decir que usted paga por entrenarse en negociación o paga en la mesa de negociación al conceder lo que no tiene que conceder.

- **Mala planeación de la negociación**

La mayoría de los seres humanos somos empíricos e intuitivos, mucho más de lo que creemos. Muchas veces preferimos trabajar con la intuición que con la razón. Además, hay culturas que tienen más habilidades de preparación que otras y eso afecta a los negociadores. Muchos negociadores del mundo no planean bien las negociaciones. Además de las razones de diseño cerebral y culturales, la falta de planeación se debe a que los negociadores no disponen de una estructura para planear las negociaciones. Las negociaciones pueden llevarse a cabo con ciertas estructuras.

Por ejemplo, la negociación debe ser vista como un proceso de toma de decisiones o de solución de problemas, así que, si usted dispone de una metodología de toma de decisiones o de solución de problemas que es estructurada, podría usar dicha estructura para planear la negociación. Otra forma es trabajar con el llamado método Harvard de negociación, que no es más que la adaptación de una metodología simple de solución de problemas. Este método tiene unos elementos que pueden ayudar a planear las negociaciones en forma más estructurada.

Para poder planear las negociaciones podemos usar un postulado o hallazgo maravilloso y es que toda negociación tiene la misma estructura. Con mucha frecuencia me dicen que negociar una compra es muy diferente a negociar una venta, muy diferente a negociar con el jefe, negociar con una comunidad, negociar con un terrorista o con la pareja. Cuando una persona me dice esto entiendo que no ha comprendido plenamente lo que significa la negociación. En realidad, en cada negociación lo que cambia es la carne y lo que permanece constante son los huesos, es decir, la estructura. A la carne démosle el nombre técnico de contexto y a los huesos, el nombre de estructura. Toda negociación, entonces, tiene la misma estructura y es allí donde nos debemos concentrar, pues de esa manera podríamos negociar en forma más estructurada.

- **Anclarse imposiciones**

La mayoría de las personas emite sus opiniones muy prematuramente y sin el suficiente análisis. A medida que progresá la discusión es posible que se den cuenta de las debilidades de sus posturas, la falta de argumentos que las soportan, pero el ego les impide cambiar de posición. Está claro que mientras más defienda usted su propia posición, más atrapado estará en ella. Usted quisiera cambiar, pero su ego y el riesgo de perder su imagen no lo dejan. Es

por esto que los negociadores de alto desempeño son expertos en manejar de forma inteligente el ego del otro y usan estrategias de *saving face*.

Los negociadores se concentran en forma enfermiza en las posiciones, que son el qué, en lugar de concentrarse en los intereses, que son el por qué. Una regla muy importante de negociación nos dice que no siempre podemos darle al otro lo que pide, pero sí podemos darle lo que necesita. Lo que piden es la posición, mientras que lo que necesitan es el interés. El objetivo en una negociación no es lograr la posición, sino satisfacer el interés.

- **No saber manejar el valor**

Metafóricamente, en la negociación se habla de crecer el pastel y tomar tajada. Crecer el pastel es el proceso de creación de valor y tomar la tajada es el proceso de captura de valor. Se crea valor cuando se aumentan las utilidades, se disminuyen las pérdidas, se aumentan los placeres y facilidades, se disminuyen los dolores y dificultades. Se captura valor en la partición, cuando definimos qué parte del pastel va a cada una de las partes.

Una empresa crea valor mediante las utilidades generadas y varias partes capturan ese valor, entre ellas, los accionistas, los empleados, la comunidad, el Estado, los consumidores, etc. Lo ideal es repartir la riqueza, no la pobreza, aun cuando muchas veces se trabaja con el postulado de privatizar las ganancias y democratizar las pérdidas.

Hay que ser muy eficientes tanto en la creación como en la captura, pero es claro que la captura es el proceso de la negociación en el que hay más conflictos. Para poder crecer el pastel, es decir, para poder tener un pastel más grande para repartir, es necesario colaborar, compartir información, ser creativos. En cambio, para tomar la tajada es necesario ser competitivo y usar los mejores argumentos a nuestro favor.

Estructura de toda negociación

Es fundamental entonces entrar a describir cada uno de los elementos o huesos de la estructura de toda negociación, que son los **intereses** –las necesidades de cada una de las partes, lo que cada parte quiere–, las **alternativas** –lo que cada parte haría en caso de no haber acuerdo–, las **opciones** –las propuestas que llevamos a la mesa de negociación–, los **criterios** –la forma de determinar que las propuestas son razonables–, el **compromiso** –el acuerdo factible que cumplirían las partes–, la **comunicación** –la forma como se comunican las partes

tanto adentro de la mesa como afuera de la mesa con las diferentes partes interesadas-, la **relación** –la calidad de la relación entre las partes–, la **verificación** –la verificación del acuerdo al que se llegó en la mesa de negociación–.

Para planear la negociación debemos hacerlo desde ambos lados, es decir, desde mi lado y desde el suyo. Cuando hablamos de dos lados no nos referimos a dos personas, pues puede que en cada uno de los lados allá múltiples personas en la mesa.

Aquí estamos haciendo una asunción por motivos de claridad y es que estamos hablando de una negociación bilateral, que cada día es menos común, pues lo más común son negociaciones en las cuales intervienen múltiples partes, cada una de ellas con sus propios intereses y con el objetivo de tratar de maximizar sus propias utilidades, la mayoría de las veces a costa de las utilidades de los demás. Lograr que cada una de las partes alcance lo máximo es un imposible matemático, así que en las negociaciones multilaterales lo que se busca es el llamado **acuerdo de mínimos**, que significa aquel acuerdo con el cual las partes podrían vivir.

Es importante conocer a la persona con la que vamos a negociar, no solo conocer sus personalidades, sino también sus valoraciones, es decir, qué cosas valora y qué no valora. Aun cuando no sea políticamente correcto, debemos decir que en las negociaciones se trata de lograr un acuerdo excelente para mí y aceptable para usted. Claro que usted también está buscando un acuerdo excelente para usted y aceptable para mí. Si usted y yo somos buenos negociadores, el acuerdo será bueno para ambos, pero si uno de los dos es muy buen negociador y el otro no, el buen negociador se queda con el excelente y el malo, con el aceptable. Queda claro entonces que yo tengo que averiguar qué significa para usted excelente, bueno, aceptable.

Tampoco es políticamente correcto decir que el objetivo mío en la negociación es entregarle a usted algo que para mí no vale mucho, pero que para usted tiene altísimo valor. Supongamos que hay un vegetariano a quien lo metieron en una cava repleta de carne. La pregunta es: ¿cuánto vale la carne para el vegetariano? Su respuesta posiblemente es que no vale nada y en este momento entonces usted sin darse cuenta está respondiendo con base en un tipo de valor llamado **valor de uso**, pues el vegetariano no tiene ningún uso para esa carne, es decir, no vale nada. Ahora, si el vegetariano se entera de que afuera de la cava hay un carnívoro la carne aumentaría considerablemente de valor, pues en este caso estamos usando el **valor de intercambio** en lugar de usar el valor de uso. Yo necesito entonces saber qué cosas valora usted y qué cosas no valora.

La mejor negociación sería aquella en la que yo le entregue a usted algo que no tiene mucho valor para mí, pero sí mucho valor para usted y a cambio usted me entregue algo que para usted no vale mucho y para mí vale bastante.

Descripción de los elementos

Para dar mayor claridad, y sabiendo que conocer la estructura de negociación nos hace más eficientes, es preciso hacer una breve descripción de cada uno de los elementos o huesos de esta estructura común a todas las negociaciones.

- **Intereses:** los intereses de las partes, es decir, lo que cada una de las partes necesita, las preocupaciones, las carencias, las insatisfacciones, los temores, las pérdidas, los problemas, los dolores, las motivaciones. Ese tema de los intereses es posiblemente el elemento más importante en la planeación de una negociación, pues se trata de perfilar al otro, de conocerlo para saber cómo interactuar con él.
- **Alternativas:** las alternativas en este método es lo que haríamos en caso de no llegar a acuerdo, es decir, nuestros planes B, nuestros planes de contingencia. Son una especie de seguro en caso de que falle la mesa de negociación. Todos debemos tener planes B en todos nuestros aspectos de la vida, ya sea personal, laboral, comercial. Debemos siempre calcular nuestros costos de salida y si dichos costos son muy altos, no tendremos mucho poder.
- **Opciones:** las opciones en este método son equivalentes a las propuestas que hacemos en la mesa de negociación y deben ser vistas como las soluciones a los problemas identificados en la fase de los intereses. Esas acciones deben ser interesantes, es decir, deben tocar los intereses; deben ser atractivas, valiosas, agregar valor; deben ser personalizadas, es decir, entregarle al otro lo que necesita y no excederse.
- **Criterios:** los criterios en este método son la forma de determinar que las propuestas son razonables. Esos criterios son antecedentes, precedentes, precios de mercado, leyes, políticas de empresa, tradiciones. Aquí están los algoritmos de valor, con los que demostramos que lo que estamos ofreciendo tiene valor.
- **Compromiso:** el compromiso de acuerdo en este método es el acuerdo al cual llegan las partes, acuerdo que debe ser real, factible, razonable, que se pueda implementar. En este punto está la credibilidad de los negociadores, pues lo que se promete y se firma debe poderse ejecutar y volverse realidad.

- **Comunicación:** en este método es la comunicación entre las partes, pero también incluye la comunicación con las jerarquías y con todas aquellas personas externas que podrían estar interesadas en los resultados de esta negociación. Es decir, hay que incluir a otras personas que no están en la mesa de negociación pero que pueden ser afectadas por la negociación o que pueden afectar los resultados de la negociación y, sobre todo, su implementación.
- **Relación:** en esta metodología es el tipo de relación que mantienen los negociadores, las partes. Mantener la relación en la calidad requerida es fundamental en la negociación. Esa relación debe ser madura, pero no se debe convertir en el objetivo único de los negociadores, pues si eso es así, algunos negociadores estarán dispuestos a sacrificar los resultados con tal de no dañar la relación. Habrá otros negociadores que no le den importancia a la relación y por eso están dispuestos a aceptar sacrificarla con tal de lograr los resultados que están buscando.
- **Verificación:** en esta metodología es la fase de verificación en la implementación de los acuerdos. Muchos acuerdos no se cumplen en forma rigurosa, no por maldad de las partes, sino porque, por error de los negociadores, muchas veces se promete más de lo que los recursos y la estructura permiten cumplir.

José Ignacio Tobón

Entrenador y consultor en negociación, resolución
de conflictos, pensamiento estratégico,
formador de negociadores.

El diálogo y la comunicación como herramientas de legitimidad y gobernanza en los territorios

Lo primero que hay que decir es que gobernar no es fácil. Gobernar es un reto muy exigente. Y gobernar con la ciudadanía lo es aún más. Pero hoy es imprescindible.

El poder en la actualidad no debe aspirar a controlar, a ordenar o a enviar mensajes unidireccionales y verticales. No. Hoy, el poder debe tener la capacidad de escuchar, de abordar las problemáticas en conjunto y de construir soluciones a partir de las expectativas y del diálogo con las comunidades y sus eventualidades, coyunturas y transversalidades. Solo así se construye sobre bases sólidas y se brindan soluciones a largo plazo, profundas.

Ese diálogo abierto, sincero y por momentos duro tiene una fortaleza en sí mismo y es que, en la medida en que se va desarrollando, en la medida en que se va tejiendo una salida, se va activando la legitimidad necesaria para la toma de decisiones y, a su vez, va generando activos intangibles, tan necesarios en las sociedades de hoy para posteriores bienes tangibles.

En Colombia nadie duda de que Boyacá es defensor a ultranza de la sostenibilidad ambiental y paradigma nacional en ese sentido. Este es un activo que se construyó a partir de la voluntad férrea del gobierno Creemos en Boyacá, de los anhelos de los boyacenses, de su tradición propia, de mensajes y del diálogo social entre todas las partes.

Este valor, aunque lo propició el gobierno departamental, ya no pertenece ni al gobernador ni a una visión política particular. Pertenece al departamento, a la sociedad boyacense.

Ahora bien, esa construcción colectiva tiene otra característica y es que propicia el cierre de las grietas existentes entre gobierno y ciudadanos. Las

decisiones de un plumazo o los ‘pupitrazos’ con respecto a comunidades o sobre los recursos públicos no son factibles hoy en día en una administración que se quiera exitosa.

Esas grietas generan relaciones caóticas, gobiernos desconectados y reclamos completamente válidos por parte de los ciudadanos. Y es precisamente allí en donde el gobernante tiene que tender puentes que sirvan de comunicación y construcción bidireccional.

Es el mismo gobierno el que debe propiciar los encuentros con los ciudadanos y abordar con ellos las salidas. Así mismo, son las propias administraciones las que deben poner la lupa sobre las problemáticas y llamar a intervenir a todos los actores para generar las soluciones.

Y es que, precisamente por esa triste costumbre de los sectores políticos tradicionales de hacer privado lo público, prima la desconfianza de la ciudadanía ante los administradores. La gente, *a priori*, tiene dudas frente a sus gobiernos. Y es lógico en un país objeto histórico de tantas y tantas promesas falsas, procesos fallidos y decisiones tomadas con cartas marcadas y por debajo de la mesa. Es más, muchos de quienes incursionamos en la política lo hicimos precisamente por eso: porque no creímos en su momento en quienes dirigían el Estado.

Por eso es tan necesario tender puentes que construyan la tan esquiva confianza, que es un punto neurálgico para el desarrollo de un pueblo.

Ahora bien, si hay un aspecto sensible y que debe ser parte fundamental del debate público para la construcción de país son los territorios, entendidos estos no solo como espacios geográficos sino como escenarios sociales vivos, llenos de procesos, con reflexiones propias, saberes y vocaciones.

Y es que los territorios son hoy más importantes que nunca porque es allí donde se presenta la mayor cantidad de recursos renovables y no renovables, siendo estos los objetos de grandes tensiones en tanto el centralismo se ha empecinado en que la única manera de que Colombia pueda crecer es con base en el ‘extractivismo’, tantas veces disfrazado de bondad; mientras que las comunidades, cuidadoras ancestrales y productoras de bienestar en armonía con la naturaleza, resisten las embestidas de procesos desconocidos para ellas.

En el año 2017, a las provincias de Ricaurte y Occidente de Boyacá llegó, de la noche a la mañana, una empresa con acento extranjero a hacer procesos de

sísmica para una probable y eventual explotación de petróleo por medio de métodos no convencionales, es decir, *fracking*.

La comunidad nunca fue informada de manera veraz con respecto a lo que sucedía, lo que generó protestas y por poco se presentan vías de hecho, lo que habría sido lamentable en cuanto las mismas llevan consigo la pérdida de uno de los aspectos más valiosos en los procesos de construcción de los territorios: la legitimidad.

El gobierno nacional cometió todos los errores posibles en este proceso. No tuvo en cuenta el alto valor medioambiental de la zona ni su vocación, y generó aún más desconfianza en la ciudadanía, que vio la intervención como una imposición unilateral desde el poder central.

Fue el clásico caso de toma de decisiones a partir de un mapa, con coordenadas, trazando líneas imaginarias por la mitad de poblaciones, de veredas, de comunidades. Fue el clásico caso de gobernar alejado de la ciudadanía.

Como gobierno de Boyacá, tomamos posición porque conocíamos el entorno y sentamos las bases del diálogo entre comunidades y gobierno nacional. Fue una negociación dura, audiencias públicas, varias reuniones con actores defendiendo sus posiciones de manera clara y argumentada; pero al final, la sensatez primó: la vocación medioambiental, turística y agrícola de este territorio no permite que la riqueza se genere a partir de la extracción de recursos no renovables, y mucho menos utilizando técnicas tan destructivas como el *fracking*.

Ese mismo año, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió acto administrativo para la delimitación del páramo de Pisba, ecosistema estratégico conformado por más de 100.000 hectáreas y en el que habitan aproximadamente 6.500 personas que serían obligadas a salir de la zona sin tener la seguridad de su sostenibilidad.

Nuevamente el gobierno nacional cometió el error: tomó decisiones desde Bogotá sin tener en cuenta la realidad de la región.

Como lo hizo el gobierno de Boyacá en torno a la sísmica, en este caso se llamó al diálogo, se debatió, se argumentó, la población se expresó y la delimitación se aplazó hasta tanto no haya soluciones reales para sus habitantes, que por definición hacen parte de dicho ecosistema.

Traigo a colación estos dos ejemplos para significar la necesidad del diálogo cuando de temas medioambientales se trata, ya que siempre estarán enmarcados en realidades territoriales y tendrán como protagonistas a comunidades frágiles, que necesitan legitimación mediante el ejercicio de la comunicación bidireccional, mediante la democracia viva.

Así pues, con base en la experiencia, podemos afirmar con plena seguridad que el diálogo es uno de los fundamentos primarios para gobernar con la sociedad, para generar confianza, para tender puentes, conexiones y para llegar a puntos de encuentro a partir de los cuales se descubren o se hacen evidentes valores intangibles, que más temprano que tarde redundarán en bienestar social y elevación de niveles de vida.

En el mismo sentido, es factible comenzar a cambiar realidades con mensajes en la dirección correcta.

¿Habrá algo más complejo que invitar a alguien a cuidar lo que no se comprende del todo? De ese tamaño, más o menos, es el reto de la protección de la naturaleza.

El brutal abuso de plásticos hoy tiene al mundo sumido en una crisis que puede desembocar en una catástrofe, pero no es del todo entendido porque aún no ha tocado a la puerta de los hogares de los ciudadanos.

Si se permite hacer un paralelo algo arbitrario, y con toda la distancia que los separa, es similar a la firma de los acuerdos de paz. Muchos colombianos nunca supieron que Colombia estaba en guerra porque la misma nunca estuvo en su barrio, y por eso no entendieron la necesidad de la paz.

¡Es tan grande la tragedia de la problemática en sí como la impotencia de frenarla!

Y aquí está el reto de la comunicación como fundamento de primer orden para gobernar en la sociedad actual.

En Boyacá fueron implementadas varias estrategias reales para el cuidado del medioambiente, las cuales basaron su éxito, en gran medida, en la efectividad del mensaje.

La prohibición de los plásticos de un único uso en la contratación de la Gobernación de Boyacá y los trueques de canastos por elementos de plástico son dos

acciones enmarcadas en una política de sostenibilidad ambiental transversal de gobierno, pero también inscrita en la tradición e idiosincrasia boyacense, lo que construyó un mensaje muy fuerte, valorado en el departamento, en el país y en el extranjero.

A partir de esas acciones, se ha venido generando el uso de canastos en diferentes regiones de Colombia y hasta en ciudades de Ecuador fue aplicada la idea. Lo mismo, la prohibición del plástico comenzó a ser replicada en diferentes regiones del país.

Así, la combinación de acciones reales con mensajes poderosos y estructurados logra efectos trascendentales, sobre pasando de lejos al gobierno que las impulsó.

De otra parte, están las inversiones que se deben llevar a cabo en la protección de los ecosistemas estratégicos, en las reconversiones productivas y en el estudio de la biodiversidad como fuente de riqueza presente y futura para una región.

Al final, ese tejido que pacientemente se logra uniendo mensajes, acciones, diálogos y resultados, genera valores, ya no de un gobernante o de un partido político, sino públicos, que la ciudadanía apropiará y ya nunca dejará ir.

Carlos Amaya Rodríguez

Representante a la Cámara 2010-2014 y
Gobernador de Boyacá 2016-2019



Asociados

Semana



Aliados

