



VADEMÉCUM
de la Administración
PÚBLICA

PASADO Y PRESENTE
de la **ADMINISTRACIÓN**
PÚBLICA
VOLUMEN II

**La administración pública en acción:
Procesos y conflictos en perspectiva
de las políticas públicas**

Yolanda Rodríguez Rincón
Jesús María Molina
José Francisco Puello-Socarrás
EDITORES ACADÉMICOS



Jairo Enrique Rodríguez Hernández

Adolfo León Guerrero García

María Victoria Whittingham

José David Romero Puente

John Alejandro Pulgarín Franco

Basilio Verduzco Chávez

Alejandro Osorio Mejía

Myriam Alejandra Morales Albarracín

Mauricio Téllez Vera

Omar Rey Anacona

Jaime Moreno Quijano

Marisol del Carmen Mancini

AUTORES



VADEMÉCUM
de la Administración
PÚBLICA

**PASADO Y PRESENTE
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PASADO Y PRESENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. VOLUMEN II.
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ACCIÓN: PROCESOS
Y CONFLICTOS EN PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Yolanda Rodríguez Rincón, Jesús María Molina y José Francisco Puello-Socarrás, editores académicos

Varios autores

Decanatura de Pregrados

Vademécum de la Administración Pública

Obra completa:

ISBN 978-958-609-185-5 (papel)

ISBN 978-958-609-189-3 (electrónico)

De este volumen:

ISBN 978-958-609-187-9 (papel)

ISBN 978-958-609-191-6 (electrónico)

2025

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula Escobar

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

<https://revistas.esap.edu.co/>

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Íkaro Valderrama

Diagramación y montaje Diego Mesa

Diseño original de cubierta Ana Lucía Puello-Socarrás

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

(CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2025

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM

Rodríguez Rincón, Yolanda

Pasado y presente de la administración pública / Yolanda Rodríguez Rincón, Jesús María Molina, José Francisco Puello-Socarrás, editores académicos. - Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2025.

3 volúmenes : gráficas, mapas -- (Vademécum de la Administración Pública)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

Contenido: Volumen I. La administración pública en debate : Estados, gobiernos, sociedades. -- Volumen II. La administración pública en acción : procesos y conflictos en perspectiva de las políticas públicas. -- Volumen III. Derechos humanos y administración pública : los avatares del posacuerdo en Colombia.

ISBN 978-958-609-185-5 (obra completa impreso). -- ISBN 978-958-609-189-3 (obra completa electrónico). -- ISBN 978-958-609-186-2 (volumen 1 impreso). -- ISBN 978-958-609-190-9 (volumen 1 electrónico). -- ISBN 978-958-609-187-9 (volumen 2 impreso). -- ISBN 978-958-609-191-6 (volumen 2 electrónico). -- ISBN 978-958-609-188-6 (volumen 3 impreso). -- ISBN 978-958-609-192-3 (volumen 3 electrónico)

1. Colombia -- Administración pública 2. Conflicto armado -- Colombia 3. Derechos humanos -- Colombia 4. Acuerdos de paz -- Colombia 5. Colombia -- Política y gobierno 6. América Latina -- Administración pública 7. Políticas públicas -- Colombia 8. Política ambiental -- Argentina 9. Seguridad nacional -- Argentina 10. Desarrollo económico -- Colombia 11. Carrera administrativa -- Colombia I. Rodríguez Rincón, Yolanda, editora II. Molina, Jesús María, editor III. Puello-Socarrás, José Francisco, editor IV. Título V. Serie.

CDD-22: 351

Yolanda Rodríguez Rincón
Jesús María Molina
José Francisco Puello-Socarrás
EDITORES ACADÉMICOS

**PASADO Y PRESENTE
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
VOLUMEN II**

**Administración pública en acción:
Procesos y conflictos en perspectiva
de las políticas públicas**



Esta entrega del *Vademécum de la Administración Pública* está
dedicada a la memoria de los maestros

Omar Guerrero
Tito Huertas
Mauricio Betancourt
Wim Dierckxsens
Antonio Negri
Franz Hinkelammert
Enrique Dussel

Letizia Álvarez de Toledo ha observado que la vasta Biblioteca es inútil; en rigor, bastaría un solo volumen, de formato común, impreso en cuerpo nueve o en cuerpo diez, que constara de un número infinito de hojas infinitamente delgadas. (Cavalieri a principios del siglo xvii, dijo que todo cuerpo sólido es la superposición de un número infinito de planos). El manejo de ese vademécum sedoso no sería cómodo: cada hoja aparente se desdoblaría en otras análogas; la inconcebible hoja central no tendría revés.

JORGE LUIS BORGES (1941), *La Biblioteca de Babel*

Vademécum

Del latín: vade 'ven', 'camina' y mecum 'conmigo'.

1. *m. Libro de poco volumen y de fácil manejo para consulta inmediata de nociones o informaciones fundamentales.*

2. *m. Cartapacio en que los niños llevaban sus libros y papeles a la escuela.*

CONTENIDO

**LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL TALENTO
HUMANO EN LAS ENTIDADES ESTATALES:
UN SISTEMA ASIMÉTRICO 13**

Jairo Enrique Rodríguez Hernández

**PERFIL SOCIOACADÉMICO DEL ALTO FUNCIONARIO
PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN (2022) 37**

Adolfo León Guerrero García

**CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA:
LECCIONES DE LAS RESPUESTAS DE
COLOMBIA A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA 63**

María Victoria Whittingham

**MARCO INSTRUMENTAL PARA ANALIZAR LA
ADOPCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA III**

José David Romero Puente

**TRANSFERENCIA DE POLÍTICA AMBIENTAL:
TRAYECTORIAS EN LA PROTECCIÓN
DE BOSQUES Y SELVAS 135**

John Alejandro Pulgarín Franco

Basilio Verduzco Chávez

**PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIALIDADES
EN DISPUTA: ESTUDIO DE CASO ALTO
FUCHA SURORIENTE DE BOGOTÁ 159**

Alejandro Osorio Mejía

Myriam Alejandra Morales Albarracín

Mauricio Téllez Vera

**EL ÁREA DE INFLUENCIA GEOGRÁFICA
DE LA VÍA AL LLANO COLOMBIANO 185**

Omar Rey Anacona

**EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO DE CAMBIO POLÍTICO: EL
GOBIERNO DE IZQUIERDA EN COLOMBIA 207**

Jaime Moreno Quijano

**LA POLÍTICA DE CIBERDEFENSA EN ARGENTINA.
UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE
PARADIGMAS DE POLÍTICAS (2014-2019) 231**

Marisol del Carmen Mancini

SOBRE LOS AUTORES 255

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL TALENTO HUMANO EN LAS ENTIDADES ESTATALES: UN SISTEMA ASIMÉTRICO

Jairo Enrique Rodríguez Hernández

INTRODUCCIÓN

En la vida cotidiana de nuestras entidades del Estado, en especial de la administración pública, nos encontramos con diversas modalidades de vinculación laboral. Estas abarcan desde los empleos de periodo fijo (EPF) y los empleos de libre nombramiento y remoción (ELNRYR) que incluyen los empleos de gerencia pública (EGP), hasta los contratistas de prestación de servicios (CPS) cuyas vinculaciones pueden ir desde un mes hasta un año entero.

En el medio, nos encontramos con los empleos de carrera administrativa (ECA), que en algunas circunstancias están siendo ocupados, en mayor o menor grado, por los llamados provisionales (EP). Y al lado de estos, y como una forma de dar flexibilidad a las entidades, la Ley 909 de 2004 permitió la creación de empleos temporales (ET), lo cual hace más variopinto el panorama de nuestras oficinas y despachos públicos, amén de que en otras entidades de lo público la figura dominante sea la de los trabajadores oficiales (TO)¹.

1 Esta figura requiere especial tratamiento y queda por fuera de esta disertación.

Todos, con la excepción de los CPS y los TO, según la ley, se constituyen como empleos públicos; y todos, dependiendo de la situación de cada entidad, conforman el conjunto de servidores públicos que prestan sus servicios a las entidades estatales y les ayudan a la consecución de sus objetivos y a la prestación de los servicios que la Constitución y las leyes les han ordenado. En otras palabras, se supone que todos, independientemente de su modalidad de vinculación, trabajan para las mismas metas y objetivos, generalmente consignados en el plan de desarrollo del ente territorial o definidos en el plan estratégico institucional.

Esto, que es relativamente fácil de percibir cuando alguien se acerca a una dependencia, no se compadece con la manera como se hace la evaluación de desempeño (Bucheli, 2021) de cada uno de esos actores. Acá lo que predominan son mundos absolutamente diferenciados. Una es la evaluación que se aplica a los ECA, que es bien distinta a la que se hace a los EGP, y ni qué decir de la evaluación que se hace a los CPS, o a los EPF.

Algunas preguntas que surgen son: ¿si todos comparten el mismo espacio y trabajan para los mismos objetivos, por qué se les evalúa como si vivieran en mundos diferenciados?; ¿por qué no es posible pensar en un sistema de evaluación que permita incluir a todos estos actores como parte de una misma realidad organizacional que se evalúa a sí misma?

La consecuencia de lo anterior es que se hace muy difícil o casi imposible hacer la evaluación integral de una dependencia u organización en su conjunto, relacionándola con los logros institucionales. Por supuesto, lo que interesa es analizar cómo podemos mejorar e integrar esas diferentes evaluaciones a fin de poder tener una mejor visión del desempeño de las dependencias y de toda la entidad en su conjunto. Y adicionalmente, cómo se puede generar mayor transparencia en la evaluación de estos actores del quehacer público, puesto que hoy en día, cuando se realizan, estas apreciaciones sobre el desempeño quedan en el total anonimato.

MARCO TEÓRICO

Para entender el tema objeto de estudio hay dos referentes importantes a revisar, uno dedicado a los sistemas de evaluación del desempeño institucional (*performance management*, por su nombre en inglés); y el otro, dedicado a la evaluación del desempeño individual (*performance appraisal*, en inglés). Si bien ambos están interrelacionados, en nuestro medio, se han presentado y manejado por aparte.

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

La administración del desempeño institucional es un concepto amplio que se define, según Aguinis (2013), como un proceso continuo para identificar, medir, y desarrollar el desempeño tanto de las personas como de los equipos de trabajo, alineándolo con los objetivos estratégicos de la organización. Como proceso continuo, la evaluación siempre está en curso, en la medida en que la fijación de objetivos, la observación del desempeño y el dar y recibir retroalimentación es un proceso que no termina nunca.

En cuanto a la alineación con los objetivos estratégicos, la administración del desempeño busca asegurar que las actividades y los resultados de los empleados sean congruentes con los objetivos y metas de la organización. La administración del desempeño genera una unión entre el desempeño individual y los objetivos organizacionales, haciendo explícitas las contribuciones de las personas.

Sin embargo, debe hacerse la diferenciación del caso. Un sistema que evalúe a las personas, una vez al año, sin esfuerzos continuos por proveerles retroalimentación, de manera que su desempeño sea mejorado, y sin relación directa con el logro de las metas establecidas por la entidad no es un sistema de administración del desempeño. Este sería simplemente un sistema de evaluación del desempeño individual. No quiere decir esto que la evaluación del desempeño individual no sea importante, solo que esta es apenas una parte de una totalidad mayor porque la administración del desempeño es mucho más que la medición de este.

De acuerdo con Aguinis (2013), un sistema de administración del desempeño puede hacer grandes contribuciones, entre las que están:

- ♦ Aumentar la motivación a un alto desempeño, dado que los criterios de definición del trabajo son aclarados.
- ♦ Alimentar otros procesos relacionados con el talento humano. Por ejemplo, el proceso de entrenamiento y capacitación.
- ♦ Proveer, también, información clave sobre la planificación de necesidades de personal. Se identifican necesidades de experiencia y formación que son requeridas a futuro.
- ♦ Servir de soporte al sistema de remuneración. La compensación y los premios pueden ser vistos como arbitrarios en la ausencia de un sistema de este tipo.

Un sistema de administración del desempeño típicamente incluye medidas sobre el comportamiento (lo que el empleado hace) y los resultados (el producto de lo que hace). La medición del desempeño solo da cuenta de lo que el empleado hace, pero no de los resultados finales de su trabajo y la relación con los objetivos de la organización.

Esto nos lleva a definir qué se entiende por desempeño. Los comportamientos de los empleados deben ser evaluables; es decir, juzgarse como negativos, neutrales o positivos para la efectividad organizacional. Además, estos son multidimensionales, en el sentido de que existen diferentes tipos de comportamientos que tienen la capacidad de adelantar los objetivos definidos. Puesto que no todos los comportamientos son medibles, el sistema de administración del desempeño incluye medidas de resultado que permiten inferir el comportamiento del empleado.

El sistema de administración del desempeño busca crear organizaciones de alto desempeño, para lo cual busca equilibrar las perspectivas de la entidad, de los usuarios y de los empleados. En la primera perspectiva, en el caso del sector público, hay dos tipos de medidas: una, las de los resultados o impactos sociales, económicos o políticos que definen el rol de la entidad pública; y, dos, la de los procesos necesarios para alcanzar la eficiencia y eficacia de la entidad (Jenatabadi, 2015).

La perspectiva del usuario evalúa el desempeño de la entidad a través de los ojos de sus beneficiarios o usuarios de servicios, en sus necesidades y expectativas. La organización que incorpora esta perspectiva incorpora lo que quieren sus clientes dentro de la planeación de su desempeño. No es fácil incorporar esta perspectiva, puesto que se trata de la evaluación que pueden hacer los ciudadanos y a veces los productos que genera la administración pública llegan solo a segmentos muy específicos de la población o incluso no son percibidos por ellos.

Finalmente, la perspectiva de los empleados centra su atención en el desempeño de procesos internos clave que dirigen la entidad incluyendo la atención y retención de empleados. Esta perspectiva dirige la atención a las bases sobre las cuales se obtendrá el éxito de la entidad en términos de empleados e infraestructura requeridos (Office of Personnel Management USA, 2017).

En conclusión, los sistemas de desempeño institucional buscan lograr la medición de todas las actividades y recursos de la organización con el propósito de tener una visión global de su capacidad para resolver los mandatos legales y propios del contexto en que se ubica. Así, la evaluación del desempeño individual no es más que uno de sus componentes.

DESEMPEÑO INDIVIDUAL

Este desempeño es el que ha sido típicamente medido y evaluado, pero sin conexiones directas con otros aspectos del desempeño organizacional. Yamima Dauda (2018) cita a Dulewicz, quien afirma que la apreciación del desempeño es un encuentro oficial planeado entre un trabajador y su supervisor que tiene lugar en periodos de tiempo definidos, durante el cual se determina la productividad de un trabajador orientándolo a su mejoramiento. Señala el autor que la influencia humana más que el producto del trabajador es el que dicta el resultado de la apreciación.

Esta evaluación del desempeño individual se incluye como parte de un proceso sistemático de:

- ♦ Planear el trabajo y fijar expectativas,
- ♦ Monitorear el desempeño continuamente,
- ♦ Desarrollar las capacidades para el desempeño,
- ♦ Calificar el desempeño total periódicamente, y
- ♦ Recompensar los desempeños notables.

Tradicionalmente esta evaluación se realiza entre un evaluador y un evaluado, pero un aspecto importante se refiere a determinar qué es lo que se va a medir. Siguiendo la literatura existente hay tres tipos básicos de evaluación: evaluación de resultados, evaluación de la actuación y evaluación del potencial.

La evaluación de resultados tiene su origen en los sistemas de dirección por objetivos. Por lo tanto, la administración por objetivos consiste en gestionar el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos organizacionales e individuales (Pablos y Biedma, 2013).

La evaluación de la actuación se centra en la manera en que cada empleado realiza su trabajo. Esta evaluación tiene un carácter más subjetivo que la evaluación por resultados, dado que es el evaluador quién determina en qué medida el trabajador desarrolla los comportamientos deseados por la organización.

Ahora bien, puede decirse que la mayoría de los sistemas vigentes son una combinación de algunos de estos tipos básicos, siendo predominante la de resultados con la de actuación.

Finalmente, la evaluación del potencial se entiende como un proceso que permite identificar posibilidades de desarrollo profesional en las personas de una organización.

Un aspecto relacionado tiene que ver con los estándares de referencia que permiten ubicar a los evaluados en una escala de calificación, que puede ser de tipo cuantitativo o cualitativo y que puede ubicarse en niveles, como son: de resultados excepcionales; de resultados logrados superiores a los esperados; de resultados esperados alcanzados, donde el desempeño cumple con los requerimientos; de resultados parcialmente logrados, donde el desempeño es marginalmente aceptable; y de resultados alcanzados insatisfactorios, donde el empleado no alcanza los resultados esperados. Algunos tratadistas se preocupan por las escalas de autoevaluación (Ramos-Villagrasa, 2019) o por la inclusión de modelos multifactoriales (Guartán, 2019).

La tarea de evaluar el desempeño no es fácil. Se evalúan personas y los evaluadores son también personas que forman parte de la organización. Esto introduce cierta subjetividad en la evaluación y reacciones, a veces conflictivas, entre individuos que trabajan juntos. Los errores que existen en el desarrollo de la evaluación suelen estar fundamentalmente asociados a la condición humana de los evaluadores. Entre los más relevantes, podemos citar el efecto halo, error de severidad o el error de tendencia central.

Volviendo al tema de los participantes en la evaluación, diversos autores coinciden en la necesidad de que sea el supervisor directo del empleado quien evalúe su desempeño. Frente a las críticas de la evaluación con un único evaluador se han planteado otras alternativas a ser utilizadas como indicadores de rendimiento, entre las que se cuentan: la evaluación de los pares, las evaluaciones de equipo o grupo de empleados, la de equipos de trabajo autoadministrados o autodirigidos, y, por último, la evaluación de *feedback* o “evaluación 360 grados” (Pablos y Biedma, 2013).

Otros autores se han preocupado, más que por el número, por la relación que se establece entre el evaluador y el evaluado y los efectos en la productividad

(Shahidul y Hatmaker, 2015). El sistema de evaluación de Islas Baleares², a manera de ejemplo, asimilando la técnica de 360° que valora las competencias por parte de diferentes actores relacionados con la persona evaluada, propone como componentes la autoevaluación, la evaluación del superior jerárquico, la de compañeros de trabajo y la de personal subordinado.

De forma adicional, existe literatura que se preocupa por la relación entre la evaluación del desempeño individual y la calidad de la vida laboral de los trabajadores (Matabanchoy-Tulcán, Álvarez-Pabón y Riobamba-Jiménez, 2019).

Finalmente debe señalarse que una parte importante de la literatura, cuando se refiere a la evaluación del desempeño, implícitamente la centra en los empleados, que en el caso del sector público se refiere a los de carrera administrativa; sin embargo, poco espacio se dedica a la evaluación de los gerentes públicos, a pesar de la importancia que estos tienen en el logro de los objetivos que se trazan las administraciones (Mejía L., 2016).

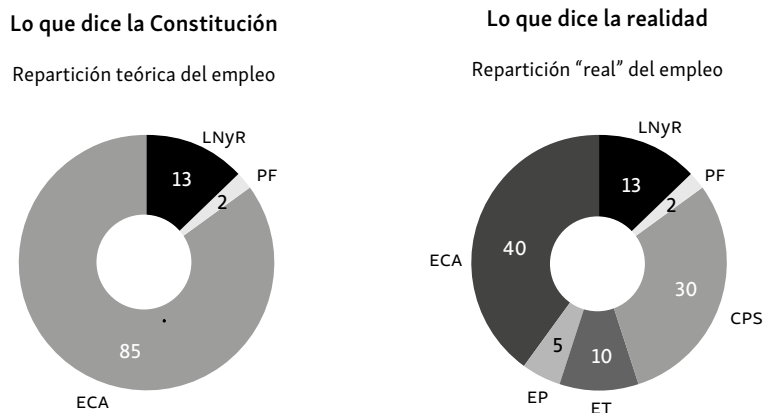
Hecho este rápido ejercicio de revisión bibliográfica, tanto de las formas de vinculación del talento humano como de los métodos de evaluación del desempeño desde lo conceptual, podemos pasar a revisar la conjunción en la práctica en el caso colombiano.

TALENTO HUMANO: TIPOLOGÍA DE VINCULACIÓN Y EVALUACIÓN

Antes de mostrar las formas de vinculación del talento humano a las entidades estatales debe recordarse que el mandato constitucional señala, en su artículo 125 que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”.

De esta forma, la repartición “teórica” del empleo público sería como se muestra en la figura 1.

2 Sistema de evaluación Illes Balears, https://www.caib.es/sites/avaluacio360/es/4_marco_conceptual/

Figura 1. Distribución “teórica” y “práctica” del empleo público.

Fuente: elaboración propia.

Según el mandato constitucional, aproximadamente la gran mayoría de empleos serían de carrera (ECA) (cerca del 85 % o más); los de libre nombramiento y remoción (LNyR) serían un 13 % o menos; y los de periodo fijo (PF) cerca del 2 %. Sin embargo, la realidad actual del sector público dice otra cosa. Los ECA se ubican en cerca de un 40 %, a quienes se suman los que ocupan empleos de carrera, pero son provisionales (EP), que pueden ser cerca de otro 5 %. Los empleos temporales (ET) pueden llegar a representar un 10 %, mientras que los de LNyR pueden estar por el orden del 13 % y los de PF en el 2 %.

Es de resaltar que en esta repartición “real” los contratistas de prestación de servicios (CPS) pueden representar cerca del 30 %. Esta distribución “real” es hipotética pues se pueden encontrar entidades donde los ECA pesen más y los CPS menos; aunque también ocurre lo contrario, entidades “dominadas” por los CPS con muy baja participación de los ECA. En este sentido, el logro de los objetivos institucionales está repartido entre estas diferentes categorías de vinculación. Sin embargo, la evaluación las diferencia de manera radical, como se verá más adelante.

Ya entrando en materia, es necesario recordar que, según la Ley 909 de 2004, todos aquellos quienes “prestan servicios remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública, conforman la función pública” (Congreso de Colombia, 2004). De esta manera, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos: los de carrera administrativa (ECA), los de libre nombramiento y remoción (LNyR), los de

periodo fijo (PF) y los empleos temporales (ET) (2004, art. 1.º). A continuación, se presenta la relación entre cada tipo de vinculación y la práctica de evaluación que se emplea en cada caso. Finalmente, se revisará el caso de los contratistas de prestación de servicios, que no hacen parte del empleo público, pero sí son servidores públicos al servicio de las organizaciones del Estado.

EMPLEOS DE PERIODO FIJO (EPF)

Aunque suene un poco extraño, se puede afirmar que estos empleos, que son típicamente los de presidente, gobernador y alcalde³, cargos todos de elección popular, tienen un sistema de evaluación de su gestión y esta tiene que ver con el cumplimiento del programa de gobierno, traducido en el plan de desarrollo. En primer lugar, debe señalarse que en Colombia el voto es programático, de manera que cuando un candidato resulta ganador en una contienda electoral, su compromiso con la ciudadanía es ejecutar lo que prometió en el programa de gobierno.

Desde ese punto de vista, los ciudadanos pueden demandar de su gobernante el cumplimiento de lo previsto en el plan de desarrollo y para ello existen dos mecanismos básicos. De una parte, el control político que le puede ejercer la corporación pública (Concejo, Asamblea, Congreso) que representa a los ciudadanos. Este, por supuesto se extiende al primer mandatario y al primer nivel de funcionarios que le acompañan, llámense ministros o secretarios del despacho. De otra parte, existe una figura en nuestro ordenamiento legal denominada “revocatoria del mandato”, por medio de la cual los ciudadanos pueden promover la destitución del mandatario ante el incumplimiento de sus promesas electorales.

El objeto central de discusión, en este caso, no es si esos mecanismos funcionan o no en el país, cosa que de hecho poco ocurre. El panorama se muestra muy gris puesto que muy pocos ministros o secretarios han sido objeto de la moción de censura y muy pocos gobernantes han sufrido en carne propia el rigor de la revocatoria. Lo que interesa señalar son dos cosas: una, que sí existen mecanismos que permiten evaluar la gestión de esos servidores públicos; dos, que no existen parámetros ni metodologías definidas para la operación de estos mecanismos. Su nivel de uso depende de la cultura política y la conciencia ciudadana.

3 Esta lista es más larga, pero para los fines de este documento se dejará hasta donde está.

EMPLEOS DE GERENCIA PÚBLICA (EGP-ELNYR)

La Ley 909 de 2004 estableció la figura de los empleos de gerencia pública, señalando para el caso de las entidades del orden nacional y territorial de qué casos se trata (cf. art. 5 y 47). Pues bien, en su articulado esta ley señala que la gestión de dichos gerentes públicos debe ser objeto de evaluación, para lo cual deben concertarse los llamados “acuerdos de gestión”.

Se dice en el artículo 50 de la mencionada norma, numeral 2, que “El acuerdo de gestión concretará los compromisos adoptados por el gerente público con su superior y describirá los resultados esperados en términos de cantidad y calidad. En los acuerdos de gestión se identificarán los indicadores y los medios de verificación de estos indicadores” y a renglón seguido, en el numeral 3, se dice “El acuerdo de gestión será evaluado por el superior jerárquico en el término máximo de tres (3) meses después de acabar el ejercicio, según el grado de cumplimiento de objetivos. La evaluación se hará por escrito y se dejará constancia del grado de cumplimiento de los objetivos”.

Ahora bien, para este efecto el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha generado una guía (DAFP, 2022) conocida por las unidades de personal, pero que muy poca aplicación y consecuencias prácticas ha traído a las entidades públicas, según expertos en el tema. En primer lugar, no debe perderse de vista que estos empleos son de libre nombramiento y remoción, lo cual deja una amplia facultad discrecional en el nominador. Quiere decir esto que muchos de estos cargos, de “difícil acceso y fácil remoción” (como se dice en el argot popular) son removidos o sus titulares renuncian, sin que esta evaluación realmente se aplique.

En segundo lugar, en caso de aplicarse, la norma no prevé, con claridad, un sistema de estímulos o sanciones que realmente tenga un impacto en el sentido de premiar a los gerentes públicos de buen desempeño (porque los hay) o establecer medidas de mejoramiento o sanción en caso de incumplimientos o bajos desempeños (que también los hay). El numeral 5 del artículo señalado dice que el desempeño será valorado de acuerdo con los principios de eficiencia y eficacia, y que el otorgamiento de incentivos dependerá de los resultados obtenidos.

En tercer lugar, estas evaluaciones, en caso de que se apliquen, quedan en el total anonimato. Se tiene claro que estos empleos son vitales a la hora de establecer y ejecutar las políticas gubernamentales y que por lo tanto son los artífices de una “buena o mala” gestión gubernamental. Sin embargo, nadie, salvo posiblemente ellos mismos, conocen los resultados de esas evaluaciones. Y esto atenta contra el principio de transparencia que debe regir en la administración pública.

Bien sabido es que algunos de estos gerentes pasan sin pena ni gloria y algunos con más pena que gloria en el ejercicio de sus empleos. Sin embargo, la ciudadanía y la propia administración no pueden conocer un registro histórico de su desempeño.

EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (ECA) Y PROVISIONALES (EP)

Para este tipo de empleos la normatividad y las guías y modelos han sido generosos (Rodríguez, 2013). Alguien podría afirmar que en exceso. La Ley 909 de 2004 dedica el capítulo II del título VI, al tema de la permanencia en el servicio y la evaluación del desempeño, señalando, de entrada, que la permanencia en el servicio tiene como principio fundante el del mérito, lo cual exige como mínimo la calificación satisfactoria en el desempeño del empleo. De igual manera señala que esa permanencia exige que el empleado de carrera “se someta y colabore activamente en el proceso de evaluación personal e institucional” (art. 37, literal c).

En desarrollo de este y otros artículos indicados en la ley y en el Decreto 1083 de 2015 (República de Colombia, 2015), la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) ha venido expidiendo los acuerdos que rigen el tema. En particular hay dos especialmente relevantes. El primero es el que se refiere a los sistemas propios de evaluación, el cual establece las condiciones para que las entidades públicas propongan a la CNSC sus sistemas propios de evaluación del desempeño (CNSC, 2019). Vale la pena señalar que una de las condiciones previstas es que, a partir de la aprobación de estos sistemas, las entidades se hacen responsables de su administración, lo cual posiblemente se ha convertido en un incentivo perverso, dado que, según los últimos datos disponibles, tan solo 12 entidades públicas en todo el país (son más de 5000) tienen sistemas propios. Es más, algunas entidades que tuvieron sistema propio han vuelto al sistema tipo.

El segundo acuerdo se refiere a la expedición de lo que se conoce como el Sistema Tipo de evaluación (CNSC, 2018), que a la luz de las normas es el modelo de la excepcionalidad, puesto que la ley claramente señaló (artículo 40) que todas las entidades deberían desarrollar sus sistemas propios de evaluación del desempeño, cosa que no ha ocurrido, de manera que la excepción se volvió la regla y hoy más del 95 % de las entidades emplean este sistema tipo.

Este sistema, por supuesto, ha tenido muy interesantes avances, como es el hecho de que hoy se emplee fuertemente el componente tecnológico, la APP-EDL, pero seguramente uno de los mayores atractivos para las entidades públicas de tamaño mediano y pequeño es que la administración del sistema recae en la CNSC y no en ellas, lo que les puede significar un gran alivio en lo administrativo.

Siendo, entonces, el sistema tipo, el modelo dominante, debe recordarse que este modelo tiene una serie de características, entre las que se destacan las siguientes:

- Enfrenta, típicamente, a un evaluado y un evaluador.
- Incluye dos evaluaciones parciales que alimentan la calificación final. Esta debe tener un mínimo de 65 puntos para considerarse satisfactoria.
- Permite hacer otras evaluaciones eventuales como consecuencia de diversas situaciones administrativas, tales como cambio de empleo, cambio de jefe, etc.
- Incluye dos parámetros o variables de evaluación, como son los compromisos funcionales y las competencias comportamentales.
- Puede dar lugar a la pérdida de los derechos de carrera por parte del empleado que sea calificado como insatisfactorio.

Podrían señalarse otras tantas características, pero para los fines de esta presentación quisiera señalar que en su aplicación es la única que tiene tantas formalidades a diferencia de las de los otros actores y es la única que tiene como consecuencia la pérdida del empleo. Esta consecuencia, que no está explícitamente en las otras alternativas de vinculación laboral permite afirmar, usando una expresión de moda, que “la cancha está desnivelada”. Se refiere esto al hecho de que solo para este grupo de trabajadores la consecuencia de una inadecuada calificación sea la pérdida de los derechos de carrera, siendo el principal el de la permanencia. Esto, curiosamente, genera un incentivo perverso: el objetivo es sacar calificación satisfactoria a como dé lugar.

Este desbalance, por demás, se ha compensado en la práctica con una fórmula muy latinoamericana y en especial colombiana: “Se obedece, pero no se cumple”. Está ya bien documentado que en Colombia el sistema de EDL no pasa de ser un formalismo o ritual al cual se acude cada año, con dos venias de saludo, una por cada semestre (Rodríguez, 2013). De una parte, el “enfrentamiento” entre evaluado y evaluador ha terminado, en otra de nuestras “colombianadas”, en la solución de “hagámonos pasito”. Es decir que ni los evaluados aceptan una “inadecuada” calificación, ni los evaluadores están dispuestos a “darse la pela” y evaluar como en realidad se merece, en algunas ocasiones, uno que otro empleado de carrera. A tal punto ha llevado esta práctica que en no pocos casos los jefes les piden a sus evaluados que se autocalifiquen para evitarse problemas. Alguna vez, hablando

con un jefe de personal, este se refirió al tema en los siguientes términos: “Aquí a los buenos funcionarios los calificamos con 100 y a los malos con 99”.

Como consecuencia de este comportamiento, hoy se encuentran entidades con una realidad muy particular: dependencias (e incluso toda la entidad) con muy bajos niveles de desempeño, pero donde todos sus servidores de carrera administrativa han obtenido calificación sobresaliente. En otras palabras, se ha generado una amplia brecha entre el desempeño colectivo y el desempeño individual (Secretaría General de Bogotá D. C., 2019). Y no parece haber forma de cerrarla.

Un tema relacionado tiene que ver con los funcionarios en periodo de prueba y con los provisionales. Respecto de los primeros, tal ha sido el ambiente que se ha generado frente a la EDL que los jefes no dimensionan que una no responsable evaluación puede hacer que una persona en periodo de prueba, que realmente no muestra compromiso o las competencias adecuadas para el empleo al cual se presentó, quede inscrito en el sistema de carrera y se pueda llegar a convertir en otro problema para la administración. Y después se preguntan quién lo puso ahí.

El caso final es el de los provisionales. Por alguna época hizo carrera, y aún en algunas entidades se observa, el predominio de la concepción de que no es posible evaluar a los empleados en situación de provisionalidad. Sobre el tema ha habido demandas y sentencias. Lo cierto es que hoy en día se acepta que las personas que están en esta situación pueden ser objeto de evaluación, solo que no se puede utilizar el sistema que se aplica a los titulares de empleos de carrera administrativa; es decir, que deben emplearse parámetros diferentes a aquellos. A raíz de esto, Bogotá, por ejemplo, tiene un sistema de evaluación para personas en esta condición, que es aplicado por las entidades públicas distritales, en el cual se acuerdan compromisos de gestión y no compromisos funcionales.

EMPLEOS TEMPORALES (ET)

Una de las novedades que introdujo la Ley 909 de 2004 fue la posibilidad de creación de los empleos temporales, como una de las figuras de empleo público. El artículo 21 de esta ley señala que esta figura puede ser prevista de manera excepcional, siempre y cuando se cumplan unas condiciones establecidas en este. El decreto 1083 de 2015 (artículo 2.2.1.1.1) por su parte, señala la necesidad de contar con un estudio técnico que permite establecer con claridad la necesidad y duración de los empleos que allí se contemplen, los cuales estarán sujetos a la nomenclatura y clasificación de cargos vigentes para cada entidad y a las disposiciones relacionadas con la elaboración del plan de empleos, diseño y reforma de plantas de que trata la Ley 909 de 2004.

Esta figura, como es sabido, se creó para tratar de encausar una solución real y positiva a los contratos que en realidad se derivaban de la vinculación mediante las famosas órdenes de prestación de servicios (ops), que tuvieron un alto auge durante largo tiempo y aún se siguen empleando en la administración pública.

En este caso pasa algo muy similar al anterior y es que existe la creencia de que las personas vinculadas bajo esta modalidad no son susceptibles de evaluación. Pues en igual sentido hoy está claro que estas personas sí pueden ser objeto de evaluación desde que no se empleen los mismos parámetros de evaluación que para los empleados de carrera administrativa. De nuevo Bogotá tiene una guía para su evaluación (DASCD, s. f.)

Revisados los casos relacionados con los empleos públicos, se mirará ahora el caso de los contratos de prestación de servicios que, en varias entidades públicas, son la figura dominante, dado el reducido tamaño de sus plantas de personal.

CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS (CPS)

Finalmente, y aunque parezca más extraño aún, nos encontramos con las personas vinculadas bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios (cps). Por supuesto, lo primero que salta a la vista es la “inviabilidad” de que a alguien se le ocurra hacer una evaluación del desempeño, al fin y al cabo, se trata de objetos contractuales los que se establecen y no funciones que se asignan a estas personas.

No obstante, y como es también conocido en el sector público, existen casos de personas que no llevan uno o dos años, sino incluso más de diez ejerciendo labores en las entidades públicas con esta modalidad de vinculación. Por supuesto, y como la rutina domina, no es raro ver que varias de estas personas tienen puesto asignado en la oficina, cumplen horario y en ocasiones sus objetos contractuales están “demasiado cerca” de funciones asignadas a las dependencias y a funciones establecidas en los manuales de funciones. Es por esto que la Procuraduría habla hoy de los contratos con vocación de permanencia y no son pocas las demandas por los contratos realidad a los que ya aludimos.

Bueno, pues este es el caso típico de trabajadores “sobreevaluados” en el sentido de que, a diferencia de las demás formas de vinculación, estas personas son valoradas en su desempeño mensualmente para que les sea firmado su “cumplido” y se pueda proceder al pago de sus honorarios. Esto implica, en la práctica, que haya una evaluación del cumplimiento de sus obligaciones contractuales y por tanto de su desempeño. Un problema aparte es la claridad con que se hayan definido esos objetos contractuales y el nivel de revisión del responsable de la

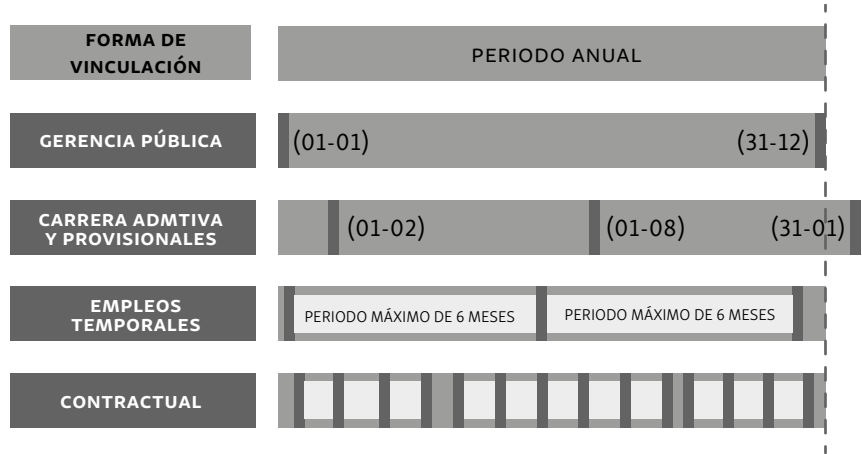
supervisión del contrato, pues es bien sabido que algunos son muy laxos (en ocasiones por compromisos políticos) y otros son supremamente exigentes (por desavenencias personales).

No obstante, en la mayoría de los casos no se realiza un ejercicio de evaluación de medio término y en algunos casos ni siquiera al final de la relación contractual. Y esto sería muy necesario. De hecho, los sistemas de gestión de la calidad, hoy en día subsumidos en MIPG, señalaban la necesidad de contar con evaluación de los contratistas, pues así como existen contratistas de muy alto desempeño (en ocasiones por eso se prefieren frente al personal de planta) existen otros de bajo desempeño, y no hay registros ni de lo uno ni de lo otro. En este sentido, no hay memoria institucional y, entonces, no hay manera de saber si vale la pena o no continuar con los servicios de esa persona, si se dan las condiciones para una siguiente vinculación. Parece ser, en consecuencia, que son criterios de orden político, de amiguismo, clientelismo y hasta corrupción los que pueden influir en esas decisiones. No en todos los casos, por fortuna.

MUCHOS ACTORES, POCA SINCRONIZACIÓN

Una de las características que llama la atención cuando se trata de analizar el tema de la evaluación de las diferentes categorías de vinculaciones de los servidores públicos, es su desincronización en el tiempo. La figura 2 permite visualizar el tema.

Figura 2. Temporalidad de la evaluación por categoría de vinculación



Fuente: elaboración propia.

Si se toma el periodo anual para revisar la periodicidad de las evaluaciones, se observa que los EGP tienen un periodo de evaluación que va del primero de enero al treinta y uno (31) de diciembre del año respectivo. La evaluación de los ECA y EP se realiza en dos momentos o semestres, donde este último da lugar a la calificación anual y definitiva de servicios.

En el caso de los ET, debe tenerse en cuenta que sus evaluaciones dependerán de la duración de la planta temporal, que en general no es mayor a un año, pudiendo ser por periodos mucho más cortos. La normatividad señala en este caso que el periodo máximo de evaluación es de seis (6) meses, lo cual indicaría que en una planta temporal de once meses de duración se podrían lograr hasta dos evaluaciones en el año.

Finalmente están los contratistas, que pueden llegar a tener dos o más contratos en el año, dependiendo de las prácticas de vinculación que tenga la entidad, asociadas a disponibilidad de recursos y costumbres de contratación. Como ya se dijo y se muestra en la figura 2, estos contratistas viven una evaluación mensual, el “cumplido”, de forma que un jefe ponderado puede no firmar ese documento hasta tanto el contratista cumpla con las obligaciones correspondientes.

En virtud de lo anterior, lo importante es percibir cómo las evaluaciones parecen corresponder a lógicas distintas, lo que impide una evaluación integral de una dependencia. Como se dijo al inicio, una dependencia u oficina está conformada por un número plural de servidores cuyas vinculaciones pueden ser bien distintas, pero ello no significa que esas personas estén trabajando para entidades diferentes. Se supone que están trabajando para la misma unidad y en pos de unos mismos objetivos. Hacer de las evaluaciones un ejercicio sin sincronía es alimentar el individualismo y la falta de trabajo en equipo de la cual tanto se quejan las entidades públicas. Es, a su vez, alimentar esas pequeñas, pero “rencorosas”, diferencias de tratamiento, de primera y de segunda, a personas que trabajan juntas y que deberían compartir algo más que el espacio físico en que se ubican.

A tal punto lleva esta lógica de diferenciación que varias personas, cuando se les pregunta por el bajo desempeño de las dependencias o el porqué de problemas que se presentan, responden que eso no se lo pregunten a ellos, que ellas responden por su propio trabajo y no pueden dar cuenta del trabajo de los demás; pero a su vez, que su evaluación no puede estar influida por el desempeño que alcanza la dependencia porque ellos cumplen lo que dice su manual o su contrato. Conclusión: ellos se perciben como islas.

UNA REFLEXIÓN CONCLUSIVA

El panorama planteado no parece muy halagador. En general predomina el individualismo evaluativo. Cada quien quiere que se le evalúe única y exclusivamente por lo que le corresponde a su silla. Efectivamente, predominan las islas de evaluación. Los parámetros y hasta los momentos de evaluación, cuando se aplican, son diferenciados, donde parece dominar la concepción del “sálvese quien pueda”.

Ante esta situación la pregunta es: ¿dónde quedan el discurso de los objetivos comunes y el, tan en boga, discurso de “enfoque por procesos”? Pues parece que en los libros de texto que los ensalzan o en manuales que los copian y reproducen, pero no en el diario quehacer de nuestras instituciones.

Por ello es necesario que sinteticemos las características de lo hablado para que tratemos de encontrar una salida, aunque sea nuevamente en el discurso.

La evaluación de los servidores públicos se caracteriza, entonces, por:

- ♦ Centrado en la continuidad (permanencia), más que en el mejoramiento. En cualquiera de las modalidades mencionadas, parece que la única preocupación es la continuidad del evaluado. En algunas modalidades, además, la evaluación es un simple ritual, que ni siquiera sirve para ese fin.
- ♦ Centralizados en un solo evaluador. Como se dijo, el jefe inmediato es el centro y por eso sobre él recaen todas las responsabilidades y presiones. En los casos de los ECA, las presiones, en ocasiones, pueden ser directas o veladas. El caso se complica más cuando se cuenta con un número significativo de empleados por evaluar, pues la falta de tiempo para el ejercicio es otra presión ante los plazos establecidos.
- ♦ No sincronizadas en el tiempo. Como ya se mostró, las evaluaciones parecen tener lógicas diferenciadas y por tanto no coinciden en el tiempo, haciendo de esta actividad casi que un ejercicio permanente, pero sin conexión con otras evaluaciones institucionales.
- ♦ Concebida como evaluación endógena. Es uno de los problemas centrales, ya reseñado. Las personas quieren ser evaluadas como si vivieran al estilo Robinson Crusoe, abandonadas en una isla, contradiciendo la realidad cotidiana donde permanentemente trabajan con otros, dependen de otros

y actúan para otros. Además, no se muestra ninguna relación entre los resultados de la dependencia o la entidad y los resultados individuales. Por ello se encuentran casos en los cuales hay oficinas o unidades muy mal evaluadas con personal supremamente bien evaluado, en especial cuando hay ECA.

- ♦ Privilegia más las formalidades que el contenido. En particular, en el caso de la evaluación de los ECA, las formalidades abundan, pero el compromiso con el sistema es así nulo. Igual ocurre en los casos de los empleos de GP. En los otros casos, como ya se dijo, no hay preocupación ni siquiera por aplicar algún esquema evaluativo.
- ♦ Intervinientes con bajo nivel de capacitación en el tema. Es otra característica preocupante. Ni los responsables de evaluar (los jefes), ni los evaluados, han recibido la capacitación adecuada para acometer esta actividad. Hoy se reconoce que es necesario formar competencias de evaluación en los dos lados de la ecuación. Y en esto las falencias están bien parejas.
- ♦ Bajo nivel de vinculación con el enfoque de competencias. A pesar de que desde la Ley 909 de 2004 y el decreto 2539 de 2005 (incorporado en el decreto 1083) se habían establecido las competencias laborales, estas han tenido muy poco desarrollo en su aplicación práctica. En varias organizaciones los problemas son más comportamentales que funcionales y para ello la evaluación de estas competencias sería una alternativa de solución (CLAD, 2018).
- ♦ Bajo nivel de conexión con otros subsistemas de gestión del talento humano. Salvo en el caso de los ECA, cuya reglamentación es detallada al respecto, no hay una clara conexión entre la evaluación del desempeño y subsistemas como los de compensación, estímulos e incentivos, desarrollo de personal, capacitación, etc. (Sanabria, 2015).
- ♦ Diferenciado nivel de incorporación tecnológica. La realidad actual muestra un uso diferencial de la tecnología en cuanto a la evaluación del desempeño laboral (EDL). Esta va desde el sofisticado sistema App-EDL que aplica para los ECA; hasta aplicativos en Excel y formularios en papel que se usan en los otros casos reseñados. Así es casi que imposible consolidar resultados para poder obtener información de dependencias u oficinas completas que permitieran estimar el aporte de los diferentes servidores públicos al logro de las metas de la entidad (Acosta Rodríguez, 2020).

- Poco o casi ningún uso del mecanismo de retroalimentación. Ni en el caso de los EDL este mecanismo tiene un papel importante, lo que significa —por el hecho, ya comentado, de que la gran mayoría de evaluados caen en la calificación de sobresaliente—, que no hay nada por mejorar (aun cuando la realidad dice cosas bien distintas). Ni qué decir de los empleos de GP, donde a veces no terminan siendo evaluados y de los CPS, donde no se presenta una evaluación final de los servicios prestados durante la duración del contrato.
- No existe conexión con los resultados o la medición de la satisfacción de los usuarios o ciudadanos receptores de los servicios de la entidad. Significa que para el sistema de evaluación los ciudadanos no existen, pues el nivel de satisfacción o insatisfacción de estos frente al servicio prestado no se toma en cuenta de ninguna forma.

Vistas estas características generales, se puede concluir que el sistema (que de hecho no existe) es asimétrico. De un lado se encuentra un “subsistema” fuertemente reglamentado, con metodologías y formatos estandarizados, con aplicativos en línea y demás herramientas, como el que se aplica a los servidores públicos de carrera administrativa; y en el otro extremo, “subsistemas” de baja formalización, orientados por guías con formatos en Excel o impresos en papel y con una amplia discrecionalidad en su aplicación y resultados, como es el de los gerentes públicos; o el “subsistema” sin formatos ni guías como es el de los contratos de prestación de servicios.

Con razón se dice que, en términos de evaluación del desempeño, la cancha está desnivelada. Mientras sobre los empleos de carrera se posan todos los ojos, en los demás casos a nadie le importa o parece importarle. Sin embargo, los que miran desde otra perspectiva, dicen que la cancha sí está desnivelada, pero en términos de permanencia, pues mientras los empleos de carrera tienen su estabilidad “ultra-asegurada” lo que predomina en los demás casos es la inestabilidad y, peor, en el caso de los contratistas, lo que predomina es la precariedad laboral.

Un aspecto final que no debe dejarse de lado es la “opacidad” del sistema, o mejor, su poca transparencia. En el interior de las entidades parece haber mucho desgaste y mucho tiempo invertido en evaluaciones, de modo que se habita en el mundo de las tinieblas. Nadie, absolutamente nadie, conoce los resultados de tales evaluaciones. Ni en el caso de los “sobre-evaluados”, ni de los evaluados a medias se conocen los resultados de tales ejercicios. Ellos no hacen parte de los sistemas de rendición de cuentas y, por tanto, ni los usuarios internos, ni

mucho menos los externos, se enteran de los resultados de la evaluación tanto de los empleados de carrera como de los de gerencia pública. Y esto es algo que debe cambiarse en la administración pública.

¿UNA SALIDA A LA SIN SALIDA?

Pareciera que nos movemos en un círculo vicioso. No estamos satisfechos con el sistema actual de evaluación de los servidores públicos, pero a su vez parecemos cómodos con ese mismo sistema. Y esto por cuanto no se ven señales claras de querer cambiarlo.

En general los intentos de reforma casi siempre se han movido en el sentido de reformar la EDL de los ECA. Se quiere evaluarlos y calificarlos de mejor manera, pero siempre se sigue girando sobre los compromisos funcionales y las competencias comportamentales. A veces se aumenta el número de compromisos y luego se propone reducirlos, pero siempre dando vueltas al mismo tema. Sobre los demás sistemas, poco o nada se dice.

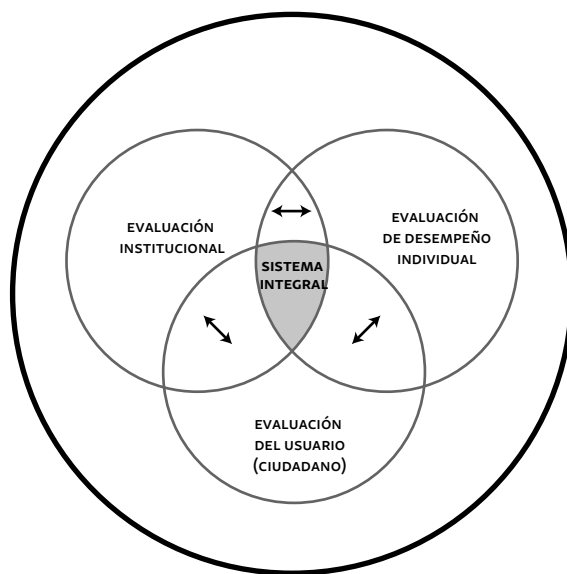
Lo que debe cambiarse es el enfoque. De un modelo típicamente individualizado se debe pasar a un enfoque globalizador. Esto no significa dejar de evaluar a las personas. No. Se trata de involucrar las evaluaciones individuales dentro de un sistema de seguimiento y medición global. Se tiene que ir hacia un sistema de evaluación de 360 grados, pero no en el sentido que comúnmente se le ha dado a esta expresión, que es evaluar a una personas desde muchos ángulos (Alles, 2017), sino construir un sistema de evaluación que recoja e integre las valoraciones que se hacen del desempeño de toda la entidad, que se mide a través de metas del plan de desarrollo o del plan estratégico institucional; de las valoraciones que se hacen del desempeño de cada una de las dependencias, y que se realiza vía logro de las metas del plan de acción institucional anual; además, por supuesto, este se mide a partir de la valoración de los logros individuales, que corresponden a las diferentes categorías de empleo y de vinculación laboral que se han mencionado.

Para la evaluación institucional, las entidades públicas ya cuentan con un conjunto o batería de indicadores, que se mueven en torno a la ejecución del plan de acción institucional, la ejecución del presupuesto de gastos y la inversión y los indicadores de la gestión que se miden en aplicación del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG).

Si a estos componentes se agrega la valoración que hagan los ciudadanos de la prestación de los servicios a cargo de la entidad, tendremos un sistema de

evaluación que realmente permita evaluar la totalidad de la organización (360°) y a establecer reales planes de mejoramiento institucional; no a seguir persiguiendo a uno o varios servidores públicos, que posiblemente se equivocan de buena fe, pero a quienes hacemos responsables de todos los males que aquejan a las entidades públicas. Gráficamente esta propuesta se presenta en la figura 3.

Figura 3. Hacia un sistema integral de evaluación



Fuente: elaboración propia.

Por supuesto, este nuevo modelo tiene un valor fundante que debe guiar el desempeño de todos aquellos quienes tienen la oportunidad de ejercer el *servicio público* (el servir al público): la rendición de cuentas. El mandato y las acciones de los servidores públicos son delegadas. Han sido concedidas por todos los demás ciudadanos que confían en la administración (por eso les dieron el voto) y les han dado el privilegio de servirlos para construir una sociedad mejor. Los ciudadanos han depositado su *confianza* en ellos y es apenas justo responder en los mejores términos. Por eso, todos, absolutamente todos los servidores públicos deben (debemos) rendir cuentas de nuestras acciones, independientemente de si se atiende, directamente o no, público (que es la excusa con la que muchos funcionarios no quieren asumir responsabilidades).

El compromiso de los servidores públicos es servir a la sociedad, y a ella deben responderle. Para eso los (nos) pusieron ahí. No para otra cosa.

REFERENCIAS

- Acosta Rodríguez, R. (2020). Los sistemas de información: Una herramienta ideal para la transparencia e innovación en la evaluación del desempeño laboral de los servidores públicos de carrera administrativa en Colombia. *Memorias XXV Congreso Internacional*. CLAD.
- Aguinis, H. (2013). *Performane Management*. Pearson Education.
- Alles, M. (2017). *Desempeño por competencias: Estrategia desarrollo de personas: evaluación de 360°*. Granica.
- Bucheli, J. E. (2021). *Evaluación del desempeño para una gestión pública efectiva: parametros, desafíos y recomendaciones*. Universidad Externado de Colombia / DAFP.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2018). *Competencias laborales en el sector público*. Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) / CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (10 de Octubre de 2018). Acuerdo 6176 de 2018 . Bogotá: Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (Enero de 2019). Acuerdo 026 de 2019. CNSC.
- Congreso de Colombia. (23 de Septiembre de 2004). Ley 909 de 2004. *El empleo público. la carrera administrativa y la gerencia pública*. ESAP.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA [DAFP]. (Julio de 2022). Nuevo modelo de gerencia pública y de acuerdos de gestión: hacia la gerencia pública 4.0 - Versión 1. 1a. DAFP. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/detalle-publicacion?entryId=41419226>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL DISTRITAL [DASCD]. (s. f.). *Protocolo de evaluación de la gestión de empleados temporales*. DASCD.
- Dauda, Y. (2018). A Review of Performance Appraisal Systems in Different Countries: The UK, India, South Africa and Ghana. *International Journal of Applied Environmental Sciences*, 13(2), 203-221.

Decreto 1083 de 2015. Sector de Función Pública. (26 de mayo). República de Colombia. *Diario Oficial* 49.523.

Guartán, A. T. (2019). La evaluación del desempeño laboral desde una perspectiva integral de varios factores. *Administration*, 4(6), 13-26. <https://doi.org/10.33386/593dp.2019.6.139>

Matabanchoy-Tulcán, S., Álvarez-Pabón, M., y Riobamba-Jiménez, O. (2019). Efectos de la evaluación de desempeño en la calidad de vida laboral del trabajador: Revisión del tema entre 2008-2018. *Univeridad y salud*, 21(2), 176-187. <https://doi.org/10.22267/rus.192102.152>

Mejía L., J. (2016). *La evaluación del desempeño del directivo público como herramienta del éxito gubernamental*. Memorias de Congreso, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], Santiago de Chile.

Office of Personnel Management USA. (Marzo de 2017). *A Handbook for Measuring Employee Performance*. OPM.GOV. https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/employee_performance_handbook.pdf

Pablos Teijeiro, J. M., y Biedma Ferrer, J. M. (2013). La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. *Gestión y Análisis de políticas públicas*, (10), 1-18. <https://doi.org/10.24965/gapp.voii0.10115>

Ramos-Villagrasa, P. J. (2019). Assessing Job Performance Using Brief Self-report Scales: The Case of the Individual Work Performance Questionnaire. *Journal of Work and Organizational Psychology*, 35(3), 195-205. <https://doi.org/10.5093/jwop2019a21>

Rodríguez H., J. E. (2013). El sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización. *Administración & Desarrollo*, 42(58), 19-38. <https://doi.org/10.22431/25005227.110>

Jenatabadi, H. S. (2015). An Overview of Organizational Performance Index; Definitions and Measurement. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2599439>

Sanabria P., P. P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Universidad de los Andes / Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

Secretaría General de Bogotá D. C. (2019). *conpes Distrital No. 07 Política Pública Distrital de Gestión Integral de Talento Humano 2019-2030*. Bogotá. <https://www.sdp.gov.co/content/politica-publica-distrital-de-gestion-integral-de-talento-humano-2019-2030>

Shahidul, H., y Harmaker, D. M. (2015). Leadership and Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1127-1155. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu002>

PERFIL SOCIOACADÉMICO DEL ALTO FUNCIONARIO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE POPAYÁN (2022)*

Adolfo León Guerrero García

INTRODUCCIÓN

Las indagaciones acerca de la profesionalización en el ámbito político en América Latina (por mencionar algunos investigadores) fueron llevadas a cabo por científicos sociales como Caldera (1963); Bermeo (2003); Romero (2005); Joignant (2011); Oszlak (2009); Cabezas (s. f.); Encarnación (2018), a lo largo del siglo XXI. Posteriormente, los hallazgos de estas investigaciones fueron aplicados a diversos campos, incluida la carrera administrativa de sus países de origen.

* Este documento surge del proyecto de investigación titulado: “Caracterización del perfil profesional y representatividad del funcionario público municipal de Popayán para la implementación del Plan de Desarrollo en el periodo gubernamental 2020-2023”, aprobado y financiado por la Vicerrectoría Nacional de Investigaciones (código interno 2020-66) de la ESAP, sede Bogotá D. C. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada por el autor durante el Congreso Internacional de Administración Pública (CIAP) organizado por la ESAP en Bogotá, en septiembre y octubre de 2022

El presente capítulo busca presentar algunos de los argumentos que se han generado en esta discusión. Concretamente, este documento sostiene la tesis de que la profesionalización de la política debe fortalecerse a pesar de los riesgos que ello implica. Para defender este planteamiento, en los siguientes párrafos se ofrecerá una contextualización acerca de la profesionalización de los funcionarios de alto nivel en la administración pública. Luego se indicarán algunos de los elementos que esta implica y sus hallazgos en cuanto al perfil socio académico de la (AFP); “explicare” que, en virtud de la profesionalización de la política, la de los altos funcionarios es una alternativa adecuada y necesaria.

MARCO TEÓRICO

Peters (2003) ha catalogado un volumen robusto de la literatura clásica sobre la gestión de la administración pública como la puesta en práctica neutral de las normativas definidas por el poder legislativo o ejecutivo. Este autor supervisa el proceso en el que las normas generales se transforman en decisiones concretas para situaciones particulares o, como lo recordaba Woodrow, “[...] la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración” (1978, p. 107). Esta también ha sido definida como la forma de organización de la burocracia (individuos). En este esquema, la alta burocracia pública sería la encomendada de cumplir funciones y desempeñar las tareas asignadas por los órdenes nacional y supranacional.

Diferentes nociones clásicas caracterizan la gestión de la administración pública separada de la zona de conflicto político y la ubican en la esfera neutral del ejercicio administrativo, con una influencia clave en la provisión de asistencia a la población (Almond, 1990). Esto por su capacidad de respuesta y “tramite” a las demandas (*inputs*) que llegan a sus dependencias. Además, es un agente clave en la toma de decisiones y en el desarrollo e implementación de políticas públicas (Merton, 1965; Peters, 2003; Machiavelli y Proulx, 2006). La gestión de la administración pública también es enmarcada en la racionalización de un conjunto de procedimientos para la ejecución “sin ira y sin pasión”, de toma de decisiones de interés público, y desprovista de cualquier vínculo de tipo ideológico (Weber, 1997; Brown y Erie, 1984). Esta también se considera que es autónoma, neutral, aislada de la política y las relaciones de poder; como lo analiza Roth (2015): “la separación entre la política y la administración corresponde a la de los fines y los medios. La política establece los fines y la administración define y pone en marcha los medios más eficientes y necesarios para alcanzar tales fines” (p. 18). Esto significa una negación de cualquier rol político, tanto de la administración como de su burocracia pública. La evidencia señala que la

administración y su burocracia pública están expuestas —y responden— a una influencia o estímulo constante de tipo político (Peters, 1999).

En este orden de ideas, la alta función pública responde a la influencia constante del entorno político, en donde los *políticos profesionales* —como altos funcionarios públicos— son quienes modelan el proceso de toma de decisiones, participan en la creación de instituciones y en la eliminación o transformación de estas; son ellos quienes establecen vínculos con los ciudadanos y desempeñan funciones de representación y control; son quienes integran los partidos políticos, los cuales pueden considerarse actores centrales del juego político y canales fundamentales para el reclutamiento de las élites políticas. Todos estos factores hacen que los políticos se constituyan en actores relevantes para la comprensión de los sistemas políticos y de sus componentes (Alcántara, citado en Cabezas, s. f.).

Desde esa perspectiva, el estudio de las características sociales de los altos funcionarios públicos es un tema importante para los estudios políticos y la administración pública. Los dos objetivos de este capítulo consisten en identificar el perfil socioacadémico de los altos funcionarios públicos del municipio de Popayán (2022), para con él, analizar su grado de profesionalización.

En Colombia, las investigaciones de ciencias sociales sobre la profesionalización de la alta burocracia pública continúan siendo relativamente escasas (Roth, 2006, 2015; Rivera, 2015). Los estudios sobre el comportamiento y características de la burocracia pública se han identificado por su énfasis en balances bibliográficos como los de élites administrativas, clase política, tecnocracia, etc. (Barrera, 1998; González-Bustamante, 2016). Sin embargo, Guerrero García (2025) ofrece una perspectiva diferente al analizar las competencias y la experticia de la alta dirección territorial en Popayán, Colombia, destacando la importancia de la trayectoria y la formación en la profesionalización política. Asimismo, estos estudios también se han identificado en investigaciones aplicadas a los campos de acción de las burocracias en el funcionamiento del aparato estatal (Niño, 1970; Masedo L. R., 2020).

Esta común orientación en la investigación sobre la burocracia pública ha llevado a algunos estudiosos como Stone (2016), Moreno (2018) y Echeverry (2016) a implementar enfoques de análisis como el institucional histórico y estudios prosopográficos (Garcés, 1972), es decir, de trayectorias y acciones políticas de hombres y mujeres del poder político, en cuanto a la conducción del Estado y los asuntos de gobierno. En cuanto a investigaciones específicas sobre los perfiles socio académicos de la burocracia pública colombiana, se pueden mencionar los trabajos de Velasco (2006); Sánchez Salcedo (2009); Sanabria (2010); Rincón (2012); Rivera (2015); Roth (2015); Botero (2019); Zapata (2020) y Restrepo (2020). A esta línea de investigación sobre la profesionalización de

los funcionarios públicos se le han integrado otras vertientes relacionadas con sus perfiles, características sociales, composición y comportamiento.

Dichas investigaciones se han desarrollado a partir de diferentes enfoques que se especializan y profundizan en los distintos momentos históricos del régimen político colombiano. Entre estas, la de Roth (2015) se sustenta específicamente en datos sociodemográficos detallados, y se ha estimado que, en 2013, las principales instituciones políticas y administrativas estaban dominadas por funcionarios de un perfil altamente elitista. Por mencionar un ejemplo descentralizado, Sanabria ha concluido (2010) que, tanto en la administración municipal de Cali como en la administración departamental del Valle del Cauca, es necesario fortalecer una burocracia de alto nivel con amplia formación, experiencia, y habilidades técnicas y administrativas, para mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos (2010). Rodríguez (2013), desde una perspectiva de la teoría de redes, analiza que “la forma como se organizaron las tensiones locales (Cali) entre grupos, partidos, gremios y ciudadanos, que buscaron en el control de la burocracia pública una forma de poder con pretensiones de dominación de la vida social.” (p. 46), muestra cómo la “reforma del Estado” en su expresión local, se definió, en particular desde la primera década del siglo xx por una clase política en construcción que definió la naturaleza del funcionario público del municipio, que circulaba entre la “consolidación de un cuerpo de funcionarios que, progresivamente, pasa de tener un muy escaso nivel de formación y una experiencia relativamente baja, a presentar una especialización y, en algunos casos, una profesionalización” (p. 46).

Diferente es el estudio de caso de la investigación de Roth (2015), quien buscó caracterizar el perfil y la representatividad del alto funcionario público de la administración central en Bogotá (2013) utilizando una base de datos de 104 funcionarios de libre nombramiento y remoción que ocupaban los dos primeros niveles en 22 instituciones del Gobierno central en mayo de 2013. Este capítulo pretende ofrecer elementos que impulsen el seguimiento de la formación socio académica de la alta función pública.

Al concebir los fundamentos políticos del gobierno, en esencia burocráticos², Moe (2011) no solo pone en evidencia la dicotomía y entre política y administración, sino que devela cómo la burocracia es esclava de los intereses políticos

2 La discusión de Moe (2011) en cuanto a la teoría de la burocracia es que esta habitualmente se ha ocupado de identificarla como forma de organización del trabajo o de sus comportamientos enmarcados en las instituciones, etc., sin prestar mayor interés en lo político, esto es el estudio de los fundamentos políticos del gobierno.

(De Sheinbaum, 1980); grupo social que pugna y “negocia” con las élites por su autonomía, y formas de organización del trabajo (Crozier, 1969) y que propende por una relación simbiótica con lo político y los políticos (Román Masedo, 1997), a pesar de las presiones externas por parte de diferentes sectores en la sociedad: el control ciudadano, la transparencia, y la rendición de cuentas.

La tradicional división entre política y administración señala Oszlak (como se citó en Inda, 2021), sigue siendo relevante, ya que plantea dos enfoques distintos para hacer política: la racionalidad técnica, que busca aplicar criterios universales de elección racional; y la racionalidad política, que se centra en el conflicto, la negociación y el compromiso.

La investigación empírica realizada entre 2005 y 2021, en distintos países, muestra con particularidades (además de otros aspectos), la vigencia de la relación conflictiva y constructiva, entre administración/burocracia pública y política (Henao, 2005; Negri J. J., 2012; Damea, 2014; Bellido, 2017; Inda, 2021; Petit, 1988). A pesar de la expansión de los valores de la nueva gestión y el buen gobierno, que por lo general se definen, como lo recuerda Schroder “explicando cuáles de los defectos existentes en el gobierno y la administración pública deberían ser eliminados, por ejemplo ‘sin corrupción’, ‘sin derroche de los recursos públicos’, ‘sin recomendación de compadrazgos’” (p. 5).

La distribución de la burocracia en los cargos públicos se relaciona con el accionar estratégico de la *élite política*, es decir, con el control del aparato estatal colombiano. A él acceden los profesionales que obtienen los privilegios del gobierno para participar en la toma de decisiones en los asuntos de la administración pública. El acceso y distribución al ámbito gubernamental, como burocracia pública, depende al menos de tres estrategias de los profesionales que participan en política: a) la participación en los procesos electorales; b) la permanencia y actividad en los partidos políticos y c) a partir de procesos gerenciales de campañas para elección popular. Lo que quiere decir que la política y lo político son inherentes a la dinámica de funcionamiento de una administración y su burocracia pública.

El régimen de acceso para ser alto funcionario público municipal depende de una compleja serie de relaciones que pavimenta la vía entre política y administración. Este enlace que permite el nombramiento directo requiere un alto grado de confianza y de apoyo electoral previo al gobernante de turno; sustentado en una dinámica de mecanismos partidarios dentro de las clásicas lógicas de selección clientelar. Pone en evidencia el comportamiento del sistema del servicio civil en el que se encuentran diferentes “modalidades” de acceso a funcionario público.

El servicio civil o administración de personal colombiano, llamado en el lenguaje jurídico-administrativo como “empleo público, carrera administrativa y gerencia pública” convive en la práctica con un conjunto de modalidades de acceso, como lo conceptualiza (Echeverry, 2014) como “sistemas públicos de personal, servicio civil weberiano, servicio civil gerencial, patronazgo político, y ambigüedad institucional” (p. 416). A pesar de los cambios que sobre la materia se han elaborado, persiste el modelo de patronazgo en la vinculación de altos funcionarios públicos, como lo plantean De Visscher y Le Bussy (citados en Roth, 2015).

[...] en el marco de un sistema de reclutamiento basado en el *spoils system*, o sistema de despojos, asociado históricamente con las prácticas clientelistas, en donde el vencedor político dispone de la administración para la realización de su proyecto político, una parte importante de los cargos públicos y en particular los más altos, quedan a la disposición del gobernante para que nombre a funcionarios de su confianza. (p. 19)

Este modelo de patronazgo se opone, por su comportamiento, al basado por méritos. En Colombia, se presenta, como comentan Echeverry (2014) y Roth (2015), el sistema de despojos —que se pone en evidencia— “bajo el nombre de cargos de ‘libre nombramiento y remoción’. En este modelo, aunque no se descarta la importancia de la formación y experiencia profesional, resulta fundamental la lealtad política” (p. 19), en la cual se consagra la endogamia entre administración y política.

Sin embargo, se puede afirmar que los altos funcionarios públicos también tienen a su favor una cierta “autonomía relativa”, en cuanto a la toma de decisiones respaldada en la capacidad administrativa y capacidad legal (conjunto de reglamentos) instituidos históricamente por el régimen político en cuanto administración pública. A causa de ello deben ser comprendidos también como conductores de las políticas, desde su rol como burócratas publico/estatales, y no como un agente implementador, supeditado a la puja y/o decisiones de poder de los políticos profesionales; una suerte de burocracias de política. De acuerdo con Howlett y Walker, y Page y Jenkins (citados en Araya, 2016), las burocracias públicas son “[...] parte de las organizaciones gubernamentales con responsabilidades específicas para mantener y desarrollar políticas. Los BPP no son actores que solamente obedecen al mandato político, sino que también en forma constante están buscando soluciones a los problemas públicos que enfrentan” (p. 2).

La investigación empírico-analítica ha mostrado que el recurso de la política como una de las formas de acceso a las instituciones de poder es importante para

la circulación/permanencia de la clase política, entendida esta como burocracia política. Weber (2000), por ejemplo, afirmaba que:

Se puede hacer “política” (es decir, tratar de influir sobre la distribución del poder entre las distintas configuraciones políticas y dentro de cada una de ellas) como político ocasional, como profesión secundaria o como profesión principal, exactamente lo mismo que sucede en la actividad económica. [...] Políticos “profesionales” son hoy, por ejemplo, todos esos delegados y directivos de asociaciones políticas [...] (pp. 93-94)

Uriarte (citado en Cabezas, 2011), por ejemplo, afirma que aún y cuando podemos diferenciar a los funcionarios gubernamentales y de otras instituciones políticas como “designados” por sus capacidades técnicas y conocimientos especializados en algún ámbito de la amplia gama de actividades gubernamentales, también “dependen del apoyo de líderes partidistas y asociaciones políticas para ser elegidos en el cargo [...] esto es, los puestos de elección popular en las democracias modernas” (Alcántara, 2011). Alcántara (2011) y Mayhew (2004) muestran que el recurso de la política como una forma de circulación o permanencia en las instituciones públicas hace del político-alto funcionario un político profesional: “De esta forma, quien se dedica a la política y la convierte en su profesión, hace de ella una práctica permanente, que se sostiene en el tiempo y que demanda una dedicación exclusiva” (Ramírez Carbajal, 2016, p. 61).

Para entender algunos de los elementos que implican hablar de políticos “profesionales” vale la pena introducir el concepto de política como profesión, o en su acepción más recurrente: *profesionalización de la política*. En la literatura especializada (Alcántara, 2011) es la experiencia en el ámbito político que evalúa el recorrido en la política, en este caso de un alto funcionario público, que permanece o circula en distintos cargos de decisión en una administración pública. La profesionalización de la política se evidencia en la “especialización” tanto en la trayectoria laboral como en la formación en temas relacionados con los asuntos públicos. También hace referencia a las competencias técnicas, a las habilidades políticas y al tiempo invertido al área de interés del alto funcionario público. Dicha especialización los ubica en una suerte de clasificaciones, como las de *amateurs*, novatos o diletantes, esta última hace referencia al quienes no tienen experiencia política. En un nivel conceptual de teoría política, se definen como tecnócratas o tecno políticos. De acuerdo con Panaia (2008), el concepto de profesión se ha definido en diversos sentidos e identifica cuatro acepciones frecuentes en la escuela francesa: la primera asume la profesión como un empleo que tiene que ver con la calificación profesional; la segunda, la identifica con un oficio, centrándose en el componente de especialización; la tercera, la circunscribe

a la función que le otorga la posición profesional; y la cuarta, la profesión como una declaración de principios —esta postura resalta el componente identitario sobre los demás elementos (p. 3)—. Sin embargo, como lo considera Cabezas (s. f.), a diferencia de otras profesiones, la política se alimenta de disímiles y diferentes disciplinas: no existe una carrera universitaria para convertirse en político, existen carreras que le dan a los políticos más o menos recursos para hacer su trabajo. La política como profesión puede identificarse según la formación de saberes y conocimientos profesionales (pregrado y posgrado), esto es, conocimientos técnicos especializados y experiencias de circulación en oficinas que toman decisiones concernientes a los asuntos públicos. En política y administración se valoran tanto los conocimientos mencionados como los adquiridos, identificados como competencias y destrezas.

METODOLOGÍA

Para esta investigación, llevada a cabo entre mayo y agosto de 2022, se tomó como universo a los altos funcionarios públicos del Gobierno municipal del periodo 2020-2023. Se identifica como alto funcionario público/municipal o funcionario de alto nivel, que por su nombramiento o designación ocupa los puestos de “secretarías municipales” y que por su origen tipo político tiene claras las prioridades de la agenda gubernamental y disponibilidad de ciertos recursos para alcanzarlas. Posee conocimiento sobre el entorno político, ciertas habilidades y competencias gerenciales, y profesionalización. Este tipo de altos funcionarios “se convierten en la pieza de engranaje que debe vincular tanto la parte ‘dinámica’ como la parte ‘estática’ de los gobiernos, garantizando la producción de programas públicos políticamente relevantes y administrativamente factibles” (Dussauge, 2008).

Los altos funcionarios han asumido un comportamiento que se distancia del tipo ideal “weberiano”. Es decir, del valor clásico de la administración pública como caja de marfil y, por el contrario, ponen en evidencia, claramente, el maridaje entre administración y política.

El tipo de profesionalización de la alta función pública colombiana³ resulta interesante en la medida en que muestra sus niveles de formación y trayectorias socio académicas, y permite identificar sus capacidades a partir de sus conocimientos, experiencia o una combinación de ambos. De esta manera, en

3 Un estudio más amplio sobre la formación de los asuntos públicos en Colombia se encuentra en la investigación de Roth (2010).

las administraciones públicas conviven un tipo de actores decisionales que se distinguen en función de su experiencia en ciertos campos de las tecnociencias sociales, en tanto asuntos públicos.

La literatura distingue dos tipos de actores: los tecnócratas (Camp, 1972; Smith, 1979) y los tecnopolíticos (Domínguez, 1997; Petras, 1990; Álvarez, 2005). Los tecnócratas, por definición, son individuos de clara orientación técnico-científica y que logran adquirir influencia política en altos círculos de gobierno debido a su posesión de habilidades especializadas y experticias en los terrenos de las políticas económicas, las finanzas y la administración del Estado (Meynaud, citado en Silva, 2006) aunque se autodefinan como técnicos apolíticos. Se identifican por haber cursado en universidades de educación tradicionales en sus respectivos países y por realizar estudios de postgrado en reconocidas universidades norteamericanas o europeas, para luego integrarse a niveles medios-altos del aparato estatal (Araya, 2016). De otro lado, los tecnopolíticos, se identifican con los tecnócratas por sus altos grados de experticia y niveles de profesionalización, pero se diferencian por poseer vínculos entre lo técnico y lo político, esto es, por ser profesionales politizados. Se caracterizan, como recuerda Palacios (2001), por capitalizar “aprendizaje político para ascender y rotar entre la alta administración pública, los organismos internacionales y los grupos gerenciales de la empresa privada, sin untarse jamás de electores ni de ‘política clientelista’, sin perder el aura de científicos [...]” (p. 130).

Por consiguiente, para caracterizar el perfil socioacadémico y por ende su profesionalización política como alto funcionario público del municipio de Popayán, 2022; se aplicó una encuesta al universo compuesto por 15 funcionarios de libre nombramiento y remoción según la Ley 909 de 2004, que ocupan las secretarías. A continuación, se relacionan las dependencias: secretaría de gobierno; secretaría de hacienda; secretaría de infraestructura; secretaría de planeación municipal; secretaría de deporte y recreación; secretaría de cultura; secretaría de la mujer; secretaría de educación; secretaría de desarrollo y fomento económico; secretaría de salud; secretaría de tránsito y transporte; oficina asesora de gestión del riesgo; oficina asesora de control interno; secretaría general.

Los perfiles de los altos funcionarios públicos municipales se establecieron a partir de los siguientes datos: género; lugar de nacimiento; grupo étnico; título universitario de primer nivel; título de posgrado más alto; universidad donde se obtuvo el título de primer nivel; universidad donde se obtuvo el título de posgrado, y experiencia profesional previa al cargo público actual. Como técnicas de análisis de datos se utilizó el análisis multivariante exploratorio. La siguiente sección mostrara el análisis de dichos datos.

RESULTADOS

Los resultados de la caracterización del perfil del funcionario del municipio de Popayán que arrojó la investigación se exponen de forma general, sin mencionar dependencias y nombres de personas específicas. Se concluye el apartado con la identificación de las características típicas de un alto funcionario público del gobierno municipal de Popayán en 2022 y con una discusión en cuanto a su profesionalización política.

CARACTERIZACIÓN SOCIOACADÉMICA DE LA ALTA DIRECCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE POPAYÁN (JULIO DE 2022)

Edad de los funcionarios

La edad de los funcionarios se agrupó por rangos de edad (tabla 1)⁴. Como se indica en la tabla 1, con base en los datos del 90 % de los altos funcionarios públicos seleccionados (n=15) se identificó que el 33,3 % de los altos funcionarios municipales tiene entre 35 y 44 años (rango 3). Junto con el grupo etario que le continua, entre 45 y 54 años (rango 4). Se comprueba que hay una participación o distribución equilibrada tanto de personas entre los 25 y 34 años (rango 2), como de personas mayores de 55 de años (rango 5) y entre ambos grupos suman 39,99 % del total de los funcionarios.

Tabla 1. Rango de edades de los altos funcionarios públicos del municipio de Popayán

Rango de edad (años)	%
Menos de 25 años	0
Entre 25 y 34 años	19,99
Entre 35 y 44 años	33,33
Entre 45 y 54 años	26,66
Entre 55 y 64 años	19,99
Más de 64 años	0

Fuente: elaboración propia.

4 La información que se recolectó se clasificó de acuerdo con los siguientes rangos de edad y códigos: 1) Menos de 25 años; 2) Entre 25 y 34 años; 3) Entre 35 y 44 años; 4) Entre 45 y 54 años; 5) Entre 44 y 64 años; y 6) más de 64 años.

Sexo

La distribución por sexo (tabla 2) de la alta administración pública municipal representa una leve desigualdad a favor de los hombres, que ocupan el 53,3 % de todos los cargos disponibles (n=15); mientras que las mujeres abarcan 46,7 %, si se tiene como referencia el censo de 2018, 50,5 % de la población del municipio de Popayán es de género femenino (Dane, 2018). De esta manera se evidencia que existe una leve sobrerrepresentación masculina en los altos cargos de administración pública municipal.

Tabla 2. Sexo de los altos funcionarios públicos del municipio de Popayán

Género	%
Hombre	53,33
Mujer	46,66

Fuente: elaboración propia.

Pertenencia étnica

En cuanto a la diversidad étnica (tabla 3), establecida en la carta política colombiana de 1991, se observó que no hay representación indígena en los altos cargos del gobierno municipal. De esta manera, el 13,3 % de los altos funcionarios pertenece o se declara afro, mientras que ninguno se reconoce como indígena; entre tanto el 86,66 % se identifica como mestizo. En cuanto a representatividad, es de mencionar que, según el censo de 2018 y el Plan de Desarrollo Municipal Creo en Popayán, 2020-2023: “[...] el municipio de Popayán cuenta con 9568 indígenas, lo cual equivale al 3,5 % del total de la población indígena del Cauca y al 3 % de la población de la ciudad” (p. 38) y, 3,5 % de la población es afrocolombiana. Estos datos muestran una importante subrepresentación o falta de representación de los grupos étnicos en esta categoría de funcionarios. Además, los funcionarios de estos grupos étnicos ocupan cargos en el control interno y programas, proyectos, etc., enfocados a potenciar la participación de los habitantes en materia de la gestión pública.

Tabla 3. Identidad étnica de los alta dirección pública del municipio de Popayán (n =)

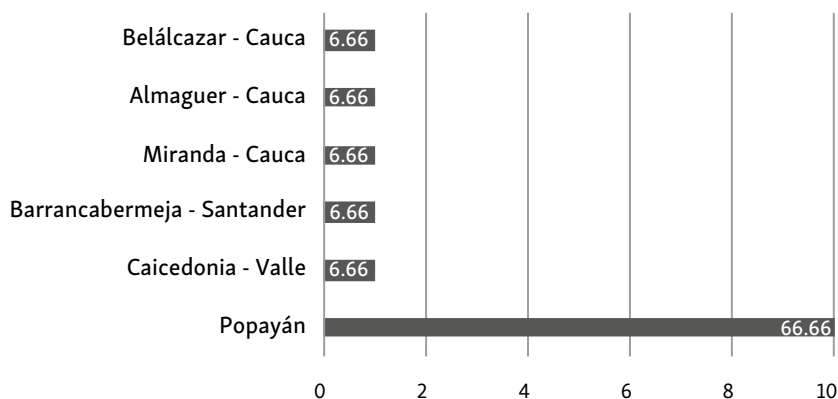
Pertenencia étnica	%
Mestizo	13
Afro	2

Fuente: elaboración propia.

Proveniencia geografía

El análisis del lugar de origen de los altos funcionarios públicos municipales (15) revela una notable presencia de individuos originarios de Popayán en las Secretarías municipales. De hecho, más de la mitad de ellos nacieron en Popayán. El 19,9 % restante de los funcionarios nacieron en los municipios de Páez, Miranda y Almaguer. Estos municipios representan un 7,14 % del total de la población caucana. Por otro lado, el 13,33 % son originarios de otros departamentos del país (figura 1).

Figura 1. Origen geográfico de los altos funcionarios públicos municipales (%)



Fuente: elaboración propia.

Formación profesional (pregrado)

La mayor parte de la formación profesional en pregrado (tabla 3) de los altos funcionarios del gobierno municipal de Popayán se halla en el campo del derecho (33,33 %); seguida por los administradores de empresas y comunicadores sociales (13,33 % cada uno); en igual proporción lo hizo en alguna ingeniería. Ahora bien, 6,66 % de los altos funcionarios se graduó en ciencia política, 6,66 % de los altos funcionarios estudió un pregrado afín a las ciencias contables, y un par de altos funcionarios adscritos a la Alcaldía municipal tienen un título de enfermería y recreación.

Tabla 4. Campos de estudio en pregrado (n=)

Áreas de formación	%
Derecho	33,33
Ciencias económicas. contables y administración de empresas	19,99
Ciencias sociales (sociología, trabajo social, antropología y afines)	13,33
Ciencias administrativas y políticas (administración pública, ciencia política y afines)	6,66
Ingenierías	13,33
Ciencias humanas (filosofía, historia, letras, etc.)	0
Otras	13,33
Sin título	0

Fuente: elaboración propia.

Educación de posgrado

Todos los secretarios municipales tienen un título de posgrado (tabla 4). El 46,66 % lo obtuvo en el área de ciencias administrativas y políticas, seguido por el 19,99 % en ciencias económicas o administrativas y el 19,99 % en derecho. No hay estudios en áreas relacionadas con ingeniería y las áreas de ciencias humanas no tienen representación (0 %).

Tabla 5. Campos de formación de posgrado (n=)

Áreas de formación	%
Derecho	19,99
Ciencias económicas y administración de empresas	19,99
Ciencias sociales (sociología, trabajo social, antropología y afines)	0
Ciencias administrativas y políticas (ciencia política y afines)	46,66
Ingenierías	6,66
Ciencias humanas (filosofía, historia, letras, etc.)	0
Otras	6,66
Sin título	0

Fuente: elaboración propia.

Lugares y niveles de estudio

En relación con la universidad donde los funcionarios obtuvieron sus títulos de pregrado se observa que el 66,66 % de los funcionarios municipales se graduaron en la Universidad del Cauca, seguida de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (13,33 %). En tercer y cuarto lugares se encuentran la Universidad Cooperativa de Colombia y la Universidad Externado de Colombia (6,66 % respectivamente). Por lo tanto, estas dos universidades, Universidad del Cauca y la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, concentran 79,99 % de los secretarios ($n = 15$):

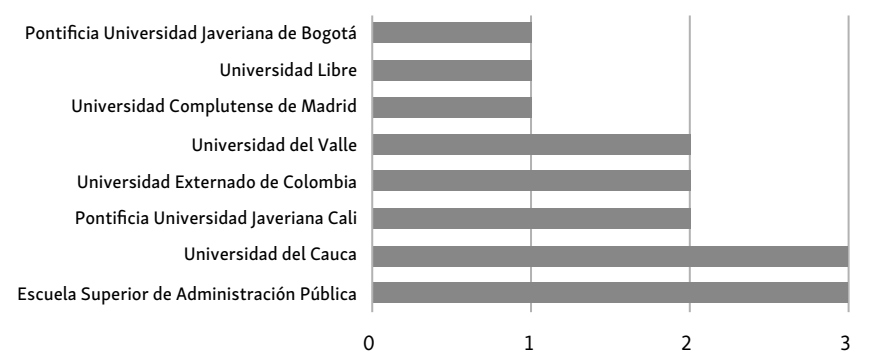
- Universidad del Valle: cuenta con 1 participación registrada.
- Universidad Externado de Colombia: registra 1 participación en el estudio.
- Universidad Cooperativa de Colombia: presenta 1 participación.
- Corporación Autónoma del Cauca: registra un total de 2 participaciones.
- Universidad del Cauca: destaca con 10 participaciones, siendo la de mayor representación.

También se identifica que el (66,66 %) son egresados de universidades públicas y el (33,33 %) de universidades privadas. Respecto a los lugares de estudio de pregrado se identifica (tabla 5) que el 86,66 % de los funcionarios realizaron sus estudios en Popayán, mientras que el 13,33 % restante culminó su carrera universitaria en otra ciudad de Colombia.

En cuanto a la formación de posgrado, se observan diferencias en comparación con los datos anteriores. Las cuatro principales universidades para estudios de pregrado —Universidad del Cauca, Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, Universidad Cooperativa de Colombia y Universidad Externado de Colombia— no lideran en la formación de posgrado, salvo la Universidad del Cauca, que tiene un 19,99 % de egresados en esta área. En términos de posgrado, el 46,66 % de las universidades donde se obtuvieron estos títulos se encuentran en otras ciudades, y un 6,66 % en otros países, lo que refleja un cambio significativo en comparación con los títulos de pregrado. Además, el 39,99 % de los altos funcionarios realizaron sus estudios de posgrado en Popayán (figura 2).

Se observa que el 53,33 % de los altos funcionarios públicos del municipio de Popayán obtuvieron sus títulos de posgrado en instituciones privadas, mientras que el 46,66 % restante proviene del sector público.

Figura 2. Principales Universidades del Posgrado (número de egresados)



Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. Ciudad donde se obtuvo el título de posgrado

Ciudad	n.º
Popayán	6
Bogotá D. C.	3
Cali - Valle del Cauca	4
España	1

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, según la tabla 8, se observa que el 79,99 % de los funcionarios tienen formación de posgrado. De este porcentaje, la mayoría se concentra en especializaciones (46,66 %) y maestrías (33,33 %), mientras que solo un pequeño porcentaje (19,99 %) posee únicamente un título de pregrado. Ninguno de los funcionarios cuenta con un título de doctorado.

Tabla 8. Nivel máximo de estudios

Nivel de estudios	%
Especialización	19,99
Maestría	46,66
Doctorado	33,33
Sin título	0

Fuente: elaboración propia.

Experiencia laboral en el sector privado

Para concluir, se investigó sobre las trayectorias profesionales de los altos funcionarios públicos municipales, enfocándose en su experiencia laboral en el sector privado. Los resultados muestran que el 73,33 % de ellos trabajó durante 3 años o más en el sector privado.

Tabla 9. Experiencia profesional en el sector privado

Experiencia en el sector privado	%
Experiencia en el sector privado mayor a igual a 3 años	73,33
No tiene experiencia en el sector privado	26,66

Fuente: elaboración propia.

Conclusión: un perfil característico del alto funcionario público municipal

La información recolectada nos ha permitido desarrollar un perfil característico del alto funcionario municipal, basándonos en las características que parecen ser criterios determinantes para tener la probabilidad de ocupar uno de estos cargos en la administración pública municipal de Popayán (tabla 10).

Así, el perfil típico del alto funcionario público municipal tiene entre 35 y 44 años (33,33 %), es preferentemente hombre (53,33 %), nacido en Popayán (66,66 %) y no pertenece a una minoría étnica del país (86,66 %). En cuanto a su formación, el alto funcionario suele haber estudiado en Popayán (86,66 %) en una universidad pública (66,66 %), siendo la Universidad del Cauca la más frecuente, seguida por la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (13,33 %) como opción privada. Su formación de pregrado es mayoritariamente en Derecho (33,33 %) o en Ciencias Económicas, Contables y Administración de Empresas (19,99 %). Además, la obtención de un posgrado, ya sea una especialización o maestría, es fundamental para estos funcionarios (79,99 %).

Los estudios de posgrado suelen concentrarse en áreas como Ciencias Administrativas y Políticas (incluyendo Ciencia Política y afines) (46,66 %); Ciencias Económicas y Administración de Empresas (19,99 %); y Derecho (19,99 %). Estos estudios se realizan preferentemente en Popayán (39,99 %). Además, contar con experiencia en el sector privado también se considera una ventaja significativa (73,33 %).

Tabla 10. Frecuencias de características de la alta dirección pública del gobierno municipal (junio de 2022)

Caracterización	%
Experiencia en el sector privado	73,33
Posgrado en Ciencias Políticas; Económicas o Derecho.	86,66
Título de posgrado	79,99
Profesional en Derecho o economía	53,33
Pregrado en Universidad Pública	66,66
Pregrado en Universidad del Cauca	66,66
No ser indígena o afrodescendiente	86,66
Nacido en Popayán	66,66
Género masculino	53,33
Edad entre 35 y 44	33,33

Fuente: elaboración propia.

DISCUSIÓN

Como lo refleja el perfil típico establecido, en general, la alta función pública del municipio de Popayán presenta un nivel de profesionalización moderado. En particular, los datos sobre los lugares de nacimiento revelan que más de la mitad de los altos funcionarios nacieron en Popayán. En cuanto a la distribución por género, aunque sigue existiendo un desequilibrio, los datos indican una progresión significativa en la participación femenina (tabla 2). Respecto a la formación universitaria de pregrado de los altos funcionarios municipales, los datos para 2022 muestran una mayor concentración en una universidad pública, con un 66,66 %, especialmente en la Universidad del Cauca. En cuanto a los campos de conocimiento, la formación en el área jurídica parece fortalecerse a expensas de las ingenierías y las ciencias humanas (tabla 4). Por último, es relevante para el funcionario contar con cierta experiencia en el sector privado (tabla 9).

UN PERFIL-TIPO DEL ALTO FUNCIONARIO PÚBLICO MUNICIPAL

- ♦ Hombre.
- ♦ Edad promedio de 45 años.
- ♦ Nacido en Popayán, o en tres municipios del departamento del Cauca, uno del Valle o uno de Santander.
- ♦ Mestizo.
- ♦ Tiene un pregrado y un postgrado.
- ♦ Abogado (predominante).
- ♦ Egresado de la Universidad del Cauca o de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca.
- ♦ Posee estudios de especialización más que de maestría.
- ♦ Con postgrados en ciencias políticas, administrativas y afines; derecho; ciencias económicas y administrativas.
- ♦ Hizo postgrado en Universidad del Cauca, Corporación Autónoma, Universidad Cooperativa, Universidad del Valle o en la Universidad Externado de Colombia.
- ♦ Solo un funcionario ha realizado estudios en el exterior.
- ♦ Posee, en promedio, 18 años de experiencia laboral en general.
- ♦ Cuenta con un promedio de 5 años de experiencia en el sector público y 3 años en el sector privado.

CONCLUSIONES

En resumen, este texto se dedicó a exponer diversos argumentos y datos con el objetivo de comprender quienes nos gobiernan. Tras analizar ciertos elementos y características de la administración pública como una estructura neutral, así como la relación entre esta y la política, y la profesionalización de los altos

funcionarios públicos, se concluye que es necesario que quienes nos gobiernan continúen avanzando en el proceso de profesionalización de la alta función pública.

En términos generales, es crucial destacar el nivel de formación y la experiencia laboral de los altos funcionarios públicos municipales. Es evidente que el municipio de Popayán cuenta con un equipo con un grado considerable de experiencia y educación para liderar la administración pública local. Del mismo modo, es importante reconocer que hay aspectos que podrían considerarse para fortalecer tanto la representatividad (aunque el grupo encuestado no sea muy amplio), como las capacidades burocráticas de la alta función pública local, que resumimos a continuación:

En primer lugar, los datos revelan que, desde una perspectiva geográfica, hay un claro predominio de personas originarias de Popayán; en cuanto a la diversidad sexual y de género, se observa una evidente mayoría de hombres. Además, no se registra ninguna representación indígena declarada.

Segundo, en cuanto a la formación de pregrado o profesional es evidente la presencia de egresados, tanto del programa de Derecho como de una universidad pública, en detrimento de las universidades privadas establecidas en la región que también ofrecen dicha formación profesional. De igual manera ocurre con las ingenierías y las ciencias humanas. Se conserva el tradicional perfil del funcionario público abogado. Este dato podría interpretarse como un reflejo de la tradicional oferta de la carrera de Derecho en Popayán (como se mencionó anteriormente), en línea con la visión de un Estado altamente regulador, productor y proveedor de bienes y servicios públicos.

En tercer lugar, es importante destacar que el municipio de Popayán cuenta con profesionales capacitados en áreas específicas como la salud, el deporte y la recreación. Aunque su presencia, sin restarles mérito, enriquece la comprensión de las políticas sectoriales de cada una de sus respectivas áreas, es fundamental asegurar la formación continua de estos profesionales en temas relacionados con la administración y la gestión. Esto permitirá ampliar su experiencia y mejorar su perspectiva práctica sobre las políticas públicas.

En cuarto lugar, resulta notable la prevalencia de especializaciones frente al número de titulados en maestrías. Este factor podría influir en la profundidad académica de la capacidad burocrática y de gestión de los altos funcionarios públicos municipales, a pesar de que se ha observado un crecimiento en la formación en asuntos públicos en Colombia, evidenciado por el aumento del número de dirigentes y altos funcionarios del Estado que cuentan con títulos de maestría e incluso doctorado.

En quinto lugar, aunque en la alta función pública del municipio de Popayán existe un grupo de profesionales con estudios de posgrado en áreas como la administración pública, las políticas públicas y el gobierno, se observa una escasez de personal con formación avanzada en estos campos. Predomina la especialización sobre la obtención de títulos de maestría o doctorado, y no se encuentran funcionarios que posean títulos como máster en Administración Pública o máster en Políticas Públicas, que son cada vez más comunes en la administración pública de diversos países, así como en las regiones o ciudades capitales de Colombia.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece a la Vicerrectoría Nacional de Investigaciones de la ESAP, sede Bogotá, quien financió la propuesta de investigación. Gracias a los pares evaluadores, en especial al profesor Oscar Oszlak, que contribuyeron con sus sugerencias y comentarios, los cuales permitieron mejorar sustancialmente el presente capítulo.

REFERENCIAS

- Alcántara, M. (2011). Calidad de los políticos, profesionalización y formación. *Opera*, (11). 31-46. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3562/3598>
- Almond, G. A. (1990). *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. Sage Publications.
- Alvaréz, J. E. (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. J. E. Alvaréz (Ed.). Universidad Nacional de Colombia. 7- 457. https://jairoestrada.co/images/easyblog_articles/1107108/intelectuales-tecnocratas-reformas.pdf
- Aramburu, E. P. (2011). *La administración pública en el Estado: Enfoques teóricos para el análisis de la administración Pública*. UNLP.
- Araya, J. P. (2016). Influencia burocrática en el proceso de formulación de políticas públicas culturalmente diferenciadas: el caso de la política indígena en Chile, 1990-2010. En *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (p. 16). Santiago, Chile.
- Barrera, E. (1988). *Las élites Administrativas en Colombia: estudio exploratorio*. ESAP.

- Bellido, F. J. (2017). La burocratización del poder político: Notas sobre sus consecuencias en las democracias parlamentarias. *Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía*, (20), 1-7. <https://www.raco.cat/index.php/Astrolabio/article/view/329536>
- Beyme, K. V. (1995). *La clase politica en el estado de partidos*. Alianza Editorial.
- Botero, J. G. (2019). *Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el período: 2014-2018*. <https://ciencia.lasalle.edu.co/server/api/core/bitstreams/e80736bf-4769-4c9f-a8f7-e0aba40e9bd2/content>
- Brown, M. K. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En O. Oslak (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 162-196). Paidós.
- Camp, R. B. (1972). The Middel-Level Technocrat in Mexico. *Journal of Development Areas*, 6(4), 571-582. <https://www.jstor.org/stable/4189941>
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Amorrortu.
- Damea, A. M. (2014). La relación entre la burocracia y las politicas publicas. *Cadernos de Dereito Actual*, (2), 85-98. <https://core.ac.uk/download/pdf/268412154.pdf>
- Dane. (2018). *Censo Nacional de población y vivienda*. Estadístico, Bogota D. C. <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/>
- Daza, J. D. (2005). La circulación de la clase política en Colombia: El Congreso de la República durante el frente nacional. *Revista Sociedad y Economía*, 8, 29-60. <https://doi.org/10.25100/sye.voi8.4144>
- Dolan, J. (2000). The Senior Executive Service: Gender, Attitudes and Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 513-529. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024279>
- Dominguez, J. I. (1997). *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. The Pennsylvania State University Press.
- Dussauge Laguna, M. I. (2008). Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado. *Buen Gobierno*, 33-49. https://www.researchgate.net/publication/298433803_Categorias_y_caracteristicas_de_los_servidores_publicos_en_un_gobierno_profesionalizado

- Echeverry, S. (2016). Analisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional historico. *Papel Político*, 21(1), 81-100. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.adie>
- Echeverry, S. S. (2014). Las reformas del empleo público en Colombia bajo el marco de la Carta Política de 1991. *Papel Político*, 19(2), 413-434. <https://doi.org/10.11144/javeriana.papo19-2.repc>
- González-Bustamante, B. (2016). Élites políticas, económicas e intelectuales: una agenda de investigación creciente para la ciencia política. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(1), 7-17. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.42690>
- Guerrero García, A. L. (2025). La profesionalización política de la alta dirección territorial en el municipio de Popayán, Colombia, 2023. *Análisis Jurídico - Político*, 7(13), 167-192. <https://doi.org/10.22490/26655489.8493>
- Henao, L. F. (2005). Políticos y burócratas en Colombia. Supuestos y consecuencias teóricas de sus actuaciones en el diseño y gestión de las políticas públicas. *Semestre economico*, 8(15).
- Henríquez, H. O., y Estévez, A. (2006). El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia . *Publicación arbitrada*.
- Inda, G. (2021). Itinerarios teóricos sobre burocracia y política: de la tensión weberiana a las soluciones de compromiso. *Desafíos*, 33(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8553>
- Jimenez, W. G. (2008). *Módulo Gobierno y Políticas Públicas*. ESAP.
- Machiavelli, F. y Proulx, D. (2006). Tecnocracia y decisión política. En H. O. Henríquez y A. Estévez (Coords.), *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia* (pp191-216). Universidad del Zulia.
- Masedo, L. R. (1997). Política y administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico. *Revista de Estudios Políticos*; (98), 115-135. <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/20324>
- Masedo, L. R. (2020). *Las élites político administrativas en las democracias occidentales*. Universidad de la Coruña .

- Mayhew, D. R. (2004). *Congress: The Electoral Connection* (2.a ed.). Yale University Press.
- Merton, R. (1965). *Teoría y estructura sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Moe, T. (2011). La teoría positiva de la burocracia pública. En C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 527-555). Proyecto de Modernización del Estado; Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Moreno-Parra, H. A. (2018). Colombia: entre pactos de élites y transiciones democráticas. *Entramado*, 14(1), 166–179. <https://doi.org/10.18041/entramado.2018v14n1.27136>
- Negri, J. (2012). Burocracia y política en Argentina. Racionalidad e instituciones. *Documentos de trabajo. Ciencia Política ucema*, 27. <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/493.pdf>
- Niño, S. S. (1970). *Las élites colombianas en crisis: de partidos policlasistas a partidos monoclasiistas*. S. E.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios Cedes*, 3(2), 1-43. <http://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/la%20profesionalizacion%20del%20servicio%20civil%20en%20america%20latina%20impactos%20sobre%20el%20proceso%20de%20democratizacion.pdf>
- Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. OEA/PNUD.
- Palacios, M. (2001). *De populistas, mandarines y violencias*. Planeta.
- Panaia, M. (2008). *Una revisión de la sociología de las profesiones desde la teoría crítica del trabajo en la Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Peters, B. G. (1995). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Economía.
- Peters, B. G. (1999). *La política y la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.

- Peters, B. G. (2003). La capacidad para gobernar ¿retrocediendo al centro? *Reforma y Democracia* (27), 1-13. <https://es.scribd.com/doc/164305988/La-Capacidad-Para-Gobernar>
- Petit, G. L. (1988). Política y burocracia. *Revista Mexicana de sociología*, 50(2), 179-220. <https://doi.org/10.2307/3540525>
- Petras, J. (1990). Metamorphosis of Latin America's Intellectuals. *Latin American Perspectives*, 17(2), 102-112. <https://doi.org/10.1177/0094582x9001700205>
- Pitts, D. (2005). Diversity, Representation, and Performance: Evidence About Race and Ethnicity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 615-631. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui033>
- Ramírez Carbajal, L. H. (2016). *Nivel de profesionalización en la actividad congresal y la productividad legislativa en el periodo parlamentario 2011-2016* [Tesis doctoral, Universidad Alas Peruanas]. <https://repositorio.uap.edu.pe/handle/20.500.12990/7081>
- Restrepo, J. C. (2020). Índice de Capacidad Administrativa de Política Pública. Un análisis de políticas lgbt en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(239), 85-115. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.67249>
- Rincón, L. M. (2012). *Profesionalización de las elites legislativas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Universidad de Salamanca.
- Rivera, Y. C. (2015). Perfil socio-profesional de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Colombia en el período comprendido entre 1991 y 2013. *Precedente*, 7, 152-195. <https://doi.org/10.18046/prec.v7.2102>
- Rodríguez, E. (2013). *La burocratización incipiente: la administración pública en Cali entre 1910 y 1940*. Universidad ICESI. https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/68478
- Roth, A. (2010). *La formación de los asuntos públicos en Colombia*. Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza.
- Roth, A. (2015). Perfil y representatividad de la alta función pública del gobierno central de Colombia. *Cuadernos de Administración*, 31(54), 17-27. <https://doi.org/10.25100/cdea.v31i54.4>

- Roth, A. N. (2006). La génesis del Estado republicano en Colombia: elementos para una historia social de la administración pública. *Cuadernos de Historia del Derecho*, (13), 281-296.
- Sánchez Salcedo, J. F. (2009). Las estrategias relacionales de los profesionales en Cali, Colombia: formas de regulación y mecanismos de protección. *Revista de Estudios Sociales*, 32, 172-183. <https://doi.org/10.7440/res32.2009.12>
- Sanabria, P. (2010). *¿Quiénes dirigen a los vallecaucanos? caracterización de los altos funcionarios públicos del Valle del Cauca y Cali – 2008*. Observatorio de Políticas Públicas – POLIS Universidad ICESI.
- Sheinbaum, B. D. (1980). Dos dilemas de la burocracia política capitalista. *Revista Mexicana de Sociología*, 42(3), 969-990. <https://doi.org/10.2307/3539991>
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 175-190. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2006000200010>
- Smith, P. H. (1979). *Laberinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*. Princeton University.
- Stone, H. (2016). *Élites y crimen organizado en Colombia: Introducción*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC).
- Valdivieso, P. (2003). Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena. *Revista de Sociología e Política*, 21, 13-34. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782003000200003>
- Velasco, E. (2006). La capacitación de altos funcionarios publicos. Tensiones y equilibrios. *Gestión y Política Pública xv*, (2), 307-367. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792006000200307
- Weber, M. (1997). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Economica.
- Woodrow, W. (1985). *Admtntstractán pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. Trillas.
- Zapata, S. A. (2020). Capacidades estatales: un análisis para la construcción de Estado y paz en Florida y Pradera (Valle). *Estudios Socio-jurídicos*, 22(2), 1-30. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7988>

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA: LECCIONES DE LAS RESPUESTAS DE COLOMBIA A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA

María Victoria Whittingham

Hoy el asunto crucial para el futuro de nuestros países y de la democracia misma es la pregunta acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos legítimos, sobre si el gobierno democrático pueda ser realmente, con su arreglo institucional, político y administrativo actual, el rector de las actividades de su sociedad y el actor decisivo para realizar los valores y fines que sustentan la vida en común.

LUIS AGUILAR (2016a, p. 12)

INTRODUCCIÓN

Los profundos procesos de cambio ocurridos en las últimas décadas del siglo xx, y aún en curso, han redundado y han estado acompañados de drásticos cambios en el terreno de lo público; por un lado, en la propia conceptualización de lo público, por otro, en las relaciones entre actores (Aguilar, 2010a, 2010b, 2016b; Oszlak, 2022; Pierre y Peters, 2000). Ya no nos referimos a lo público como

sinónimo de Estado, sino como espacio de interacción entre el gobierno, la sociedad civil y la economía, que en muchos casos trasciende las fronteras de los Estados nación (Ayala, 2005; Grau, 2012; Segovia, 2007); donde la cantidad y calidad de los actores que intervienen en lo público, así como la cantidad y calidad de sus interacciones han aumentado de manera significativa (Auel y Neuhold, 2017; Jasper, 2015; Oszlak, 2014a; Salamon, 2011; Vigoda-Gadot y Vigoda-Gadot, 2003).

Lo cierto es que, como consecuencia de múltiples factores, entre los que se encuentran las no tan exitosas reformas del Estado, se ha visto disminuida la capacidad institucional de los Estados nacionales para dar respuestas a los problemas públicos contemporáneos, caracterizados por su complejidad y multiterritorialidad. Esto impacta de manera significativa la confianza en el propio Estado, y por ende, la gobernabilidad en nuestros países. Es por ello que, “el debate acerca de la capacidad del Estado y de las distintas formas de mejorarla surge una y otra vez en el intercambio académico y político” (Acuña y Chudnovsky, 2017, p. 13).

Lo que la evidencia indica es que el Estado es un actor necesario, pero no suficiente, a la hora de plantear soluciones eficientes y efectivas frente a los problemas colectivos contemporáneos. Ciertamente, su capacidad institucional (CI), aún en su nivel óptimo de desempeño, es insuficiente frente a la complejidad de los problemas públicos actuales (c.f., Aguilar, 2016a; Held, 1999; Keohane, 2002). La interdependencia entre actores es cada vez más reconocida como una característica de los sistemas sociales contemporáneos, lo que apunta a la necesidad de optimizar las relaciones con los demás actores de lo público, construyendo formas de gobernanza más horizontales, dinámicas y flexibles (Aguilar, 2010a; Ramírez, 2011; Whittingham, 2010; Whittingham, 2005; Zurbriggen, 2011).

En el marco de los procesos de transformación brevemente descritos, tal como lo plantean diversos autores, los retos son construir, fortalecer y desarrollar la capacidad institucional del aparato estatal (Aguilar, 2016b; Nalbandian *et al.*, 2013; Oszlak, 2022). Frente a los retos, la investigación en el tema, diversa y variada, muestra dos tendencias que no son excluyentes, pero sí diferenciables: la primera está centrada en comprender cómo se expresa y cómo se fortalece la capacidad institucional del Estado, dado su rol como garante de derechos y regulador de poderes e intereses al interior de la Nación (ver por ejemplo, Oszlak, 2014b; Oszlak y Orellana, 2001; Ricardo Completa, s. f.; Rosas Huerta, 2008); la segunda está centrada en conocer y comprender cómo completar la capacidad institucional del Estado desde una visión multiactoral del sistema de gobernanza (Bingham *et al.*, 2005; Börzel y Risse, 2010; Nabatchi *et al.*, 2017; Ramírez-Alujas, 2011; Tosun *et al.*, 2016).

Dentro de la primera tendencia, podemos ubicar los esfuerzos por modernizar el Estado, acercarlo al constituyente, hacerlo más abierto y transparente, más competitivo, entre otros aspectos. Paradigmas como el de gobierno abierto (Güemes y Brugué, 2017; Hernández-Bonivento y Güemes, 2013; Pérez, 2015), gobierno en red (Ramírez-Alujas, 2011; Romero, 2011; Alshehri y Drew, 2010; Basu, 2004; Castoldi, 2002; Gomis-Balestreri, 2017; Naser y Concha, 2011; Ndou, 2004; Schelin, 2007; Silcock, 2001; Tolbert y Mossberger, 2006), el gobierno electrónico (Altman y Luna, 2009; Córdoba-Pachón y Orr, 2009; Gascó, 2005; United Nations, 2018), y el gobierno emprendedor (Mazzucato, 2011, 2014, 2015a, 2015b) ilustran los cambios en curso, que trascienden los modelos de gestión, para presionar cambios que profundicen la democracia, provean equilibrio a la distribución desigual de poder, relegitimen la institucionalidad y proporcionen confianza.

En el marco de la segunda tendencia, se inscriben las corrientes sobre redes sociales (Costa y da Cunha, 2010; Ingold *et al.*, 2013; La Due Lake y Huckfeldt, 1998; Strauß y Nentwich, 2013; Taylor, 2011; Yahia *et al.*, 2021), alianzas público-privadas (Broadbent y Laughlin, 2003; Khanom, 2010; McQuaid y Scherrer, 2010; Osei-Kyei y Chan, 2015), y co-gobierno (Ackerman, 2004; Somerville y Haines, 2008; Strokosch y Osborne, 2020; Tosun *et al.*, 2016). Así como las investigaciones y propuestas teóricas alrededor del concepto de gobernanza colaborativa (Emerson *et al.*, 2012; Kim, 2016; McIvor, 2020; Nabatchi, 2010; Nabatchi y Emerson, 2021; Rasche, 2010).

Es en este marco analítico que se inscribe el estudio de caso comparado *Capacidad Institucional de las respuestas de Brasil y Colombia a la migración venezolana*, s. XXI, realizado de manera conjunta entre la ESAP de Colombia y la ENAP del Brasil, en el marco de la convocatoria de proyectos de investigación de la ESAP de 2020. Este capítulo es uno de los productos de dicho proyecto. En término metodológicos, el estudio de caso se planteó desde dos dimensiones, una instrumental y otra intrínseca (Arzaluz Solano, 2005; Carazo, 2006; Stake, 1994, 2013); desde la primera, se busca contribuir al debate sobre cómo optimizar las intervenciones del Estado frente a los problemas públicos, a partir de una revisión y reflexión sobre la relación entre capacidad institucional y gobernanza; desde la segunda, la intención es favorecer el debate sobre las movilidades humanas y su gestión. En este capítulo, presentamos una mirada crítico-analítica sobre las respuestas lideradas por el gobierno de Colombia frente al indudable reto que significó la llegada de más de 2 millones de migrantes provenientes de Venezuela, en un lapso temporal de siete años; y las lecciones aprendidas en términos de su capacidad institucional y el manejo de la gobernanza.

A partir de la definición adoptada de capacidad institucional, como *la habilidad para ejecutar las funciones propias, para resolver problemas, y para definir y*

adquirir objetivos (Fukuda-Parr *et al.*, 2002), se hará referencia a la calidad de las respuestas del Estado Colombiano a la migración venezolana, entendiendo por calidad, el alcance de las respuestas, su robustez, su temporalidad (estabilidad), y sobre todo la capacidad transformativa de las mismas (eficacia), frente a la problemática asociada a la migración venezolana; así como la coherencia entre lo enunciado, lo ejecutado y lo alcanzado. Por otro lado, y a partir de la definición de gobernanza colaborativa, como *forma de articulación entre diferentes organizaciones de los sectores público, privado y cívico, que trabajan juntas como stakeholders sobre la base de un consenso deliberativo y de decisiones colectivas para alcanzar metas comunes que no podrían lograrse de manera individual* (Ansell y Gash, 2008; Booher, 2004; Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012), analizaremos el modelo de gobernanza dominante en el manejo de la migración venezolana por parte del gobierno de Colombia.

Antes de dar paso a una crónica del problema y las respuestas dadas al mismo por parte del Estado colombiano, es necesario anotar que en la investigación se realizó un extensa revisión de la documentación producida por los actores centrales de este proceso, el Estado, la academia, las ONG internacionales, las ONG nacionales, y las propias organizaciones de migrantes, la cual se complementó con la realización de 32 entrevistas; de las cuales 12 se hicieron a entidades estatales, 6 a unidades académicas especializadas, 6 a ONG internacionales, 3 a ONG nacionales, y 5 a organizaciones de migrantes venezolanos. Además, se realizaron más de 500 encuestas a migrantes provenientes de Venezuela, para profundizar en su experiencia directa sobre las respuestas del Estado colombiano.

Como resultado de la aproximación inicial al problema se identificaron y definieron las siguientes fases analíticas: 1) Pre-agenda 2015-2017; 2) Agenda 2018-2019; 3) Regularización y control 2020-2021; 4) Integración 2022. Este capítulo presenta en primer lugar una crónica de las actuaciones del gobierno colombiano enmarcadas en dichas fases, para presentar luego un apartado analítico, y cerrar con un apartado de conclusiones y recomendaciones.

EL PROBLEMA Y LAS SOLUCIONES

CONTEXTUALIZACIÓN

La alta movilidad de seres humanos en calidad de migrantes, según el “Informe sobre las migraciones en el mundo 2020”, de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), alcanzó en 2020 los 281 millones de personas en el ámbito mundial. La proporción de los migrantes, como porcentaje de la

población mundial pasó del 2,3 % en 1970 a 3,5 %, en 2020; de estos, 73,5 millones de migrantes se ubican en las Américas, es decir, cerca del 30 % de la migración. Y, a los movimientos bien conocidos hacia Norteamérica, se suman hoy en día tendencias de migración sur-sur; en el siglo XXI, son los países vecinos del sur global los que reciben la mayoría de aquellos que sufren desplazamientos forzados. Finalmente, el informe también menciona como tendencia la instrumentalización de la migración internacional (OIM, 2019).

En el caso de la población migrante venezolana, según datos de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes Venezolanos (R4V)¹, a noviembre de 2022 había cerca de 7,13 millones de migrantes y refugiados venezolanos en el mundo, constituyéndose en la segunda crisis migratoria más grande del mundo. Del total de migrantes y refugiados, 5,99 millones se ubicaban en América Latina y el Caribe (ALC), concentrándose en cinco países de la región, así: Colombia con 2 477 588 personas provenientes de Venezuela; Perú 1,49 millones; Ecuador 502 200; Chile 448 100 y Brasil 388 100; lo que significa que estos países albergan cerca del 75 % del total de la migración venezolana, reconfigurando las tendencias y los patrones migratorios de América Latina (Blouin *et al.*, 2020; Selee *et al.*, 2019).

Las respuestas de los gobiernos latinoamericanos son diversas, pero, tal y como plantean Freier y Castillo, *presidencialismo* y *securitización* han sido características comunes de las respuestas de los Estados latinoamericanos frente a la migración venezolana; lo que se ha expresado en la concentración de las decisiones en el ejecutivo, y aún más, en la figura presidencial, en la creación de mecanismos *ad-hoc*, en la profusión de decretos presidenciales, y en la no aplicación de las normas regionales ya existentes (Freier y Castillo, 2020). Colombia, como veremos, es una muestra de esta tendencia, desde hace al menos veinte años.

A lo largo del siglo XX, Venezuela fue un importante receptor de inmigrantes de América Latina, muchos extranjeros de países transfronterizos se asentaron en el vecino país, atraídos principalmente por un mercado laboral en demanda de trabajos vinculados a la industria petrolera y de la construcción (Ramírez *et al.*, 2019); además, el agravamiento del conflicto interno colombiano y las dictaduras del Cono Sur crearon una masa de refugiados que fueron acogidos por Venezuela; según Carreño, entre 2000 y 2014, a Venezuela llegaron cerca de 200 000 refugiados, de los cuales más del 95 % eran colombianos (Carreño, 2014).

Colombia por su parte había sido un país caracterizado en términos migratorios como expulsor; cerca de 4,7 millones de colombianos formaron ese éxodo

1 Para más información, véase <https://www.r4v.info/es/regional>

durante años, siendo Venezuela uno de los sitios de mayor acogida (Presidencia de Colombia, 2020, p. 36), por lo que la capacidad institucional instalada era poca y concentrada en atender la diáspora colombiana en el exterior; por eso, la presión ejercida por la llegada masiva de “inmigrantes” constituye un gran desafío institucional para el Estado colombiano (Barbieri, *et al.*, 2020).

Ahora bien, la frontera colombo-venezolana es un territorio que además de extenso, 2219 km., es muy poroso, el número de puntos de paso fronterizo oficial es 8², cubriendo 5 departamentos del país, pero se reconoce que el número de “trochas” —pasos fronterizos informales—, son más de 247, de los cuales 169 son pasos binacionales codificados, 14 son pasos en proceso de verificación y 70 son pasos internos (Amado y Molina, 2015); un estudio de la Fundación Paz y Reconciliación (PARES), menciona que, finalizando el 2020, se identificaron 216 “trochas” sólo en el Departamento de la Guajira (PARES, 2021).

Según Rodríguez y Ramos Pismataro, la frontera de Colombia con Venezuela es la más dinámica de Suramérica y la segunda más compleja del continente después de la frontera entre México y Estados Unidos (2019). Históricamente, esta frontera se ha caracterizado por su dinamismo socioeconómico y cultural, siendo habitada por comunidades transnacionales que solían moverse libremente entre países, tal como menciona Balandria:

Venezuela y Colombia comparten un espacio territorial que constituye la zona fronteriza más dinámica de toda Sudamérica, afirmación que deriva de las múltiples relaciones que en ella cohabitan y que trascienden el ámbito meramente geográfico para adentrarse en el quehacer cotidiano de los ciudadanos de ese tercer país llamado la frontera. (2013, p. 147)

Para cerrar la contextualización es necesario referirse a las políticas migratorias de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y de Juan Manuel Santos, pues se producen interesantes cambios en las relaciones con Venezuela, que marcarán indudablemente el posterior desarrollo del fenómeno migratorio de Venezuela hacia Colombia.

2 Paso de frontera Puente Internacional Francisco de Paula Santander, paso de frontera Internacional Simón Bolívar, y paso de frontera Puente Internacional La Unión (Cúcuta). Paso de frontera Puente Internacional José Antonio Páez (Arauca). Paso de frontera Paraguachón (La Guajira). Muelle para pasajeros y carga ubicado en la margen derecha del río Inírida, en Jurisdicción del Municipio de Inírida, (Guainía). Y Muelle para pasajeros y carga, margen izquierda del río Orinoco, frente al municipio de Puerto Carreño (Vichada).

Uribe Vélez (2002-2010), una vez elegido presidente en 2002, y, aprovechando en gran medida el descontento existente en el país por el fracaso y desgaste sufrido durante el gobierno anterior en el diálogo fallido con las FARC, enarbó la bandera de la seguridad democrática, impulsando la securitización del país, tanto a nivel interno como externo. El argumento de seguridad interna planteaba que, dado que la solución negociada del conflicto interno había sido un fracaso, se justificaba una solución militar y política (Páez Barreto, 2009); Uribe señaló a las FARC como el gran enemigo del país, involucró a la sociedad civil en el mantenimiento de la “seguridad”, y promovió la desmovilización de los grupos paramilitares, en condiciones para muchos excesivamente favorables (Adams, 2011, 2011; Castaño Zapata y Ruiz Romero, 2017; Grajales, 2011; Spagat, 2006).

Con relación a la política de securitización hacia los países vecinos, el gobierno de Uribe esgrime el argumento de la seguridad regional, buscando aliados regionales frente al terrorismo y las drogas (Tickner y Pardo, 2003; Vélez, 2015). Uribe despreciaba públicamente el “castrochavismo” del país vecino y menospreciaba el valor de las relaciones con ese país, al punto de que en 2002 el gobierno de Colombia reconoce al gobierno de facto y brinda asilo político a Pedro Carmona, jefe del golpe de Estado contra Hugo Chávez. En consecuencia, el gobierno venezolano denuncia al gobierno de Uribe como una oligarquía que mantiene lazos y relaciones con la oposición ilegítima (Tickner y Pardo, 2003, p. 74).

El uso de la política internacional, como instrumento del proyecto de Seguridad Democrática, condujo a la primacía de lo político sobre lo jurídico, llegando incluso a desconocer principios del derecho internacional (Ardila y Amado, 2009, p. 57). Al igual que ocurrió en 2004, cuando agentes secretos colombianos capturaron a Rodrigo Granda, conocido como el “canciller” de las FARC en Caracas, en una acción extraterritorial más personalista que de país, que detonó una crisis diplomática con Venezuela (Páez, 2009; Rodríguez, 2014). La securitización es indudable cuando se observa que, en el marco de la seguridad democrática del gobierno de Uribe Vélez, es el Ministerio de Defensa la entidad que lidera el manejo de la agenda con los vecinos, seguridad fronteriza, desplazando a la Cancillería y ocasionando duplicidad y descoordinación en la conducción de las relaciones con nuestros vecinos más cercanos (Ardila y Amado, 2009, p. 60).

En 2010, Juan Manuel Santos accede a la presidencia, la propuesta central de su gobierno fue establecer diálogos de paz con las FARC, lo que fue una sorpresa para muchos, pues había sido ministro de defensa de Uribe entre 2006 y 2009. Para avanzar los diálogos de paz, casi que era un requisito desescalar las tensiones con Venezuela y con Ecuador; para ello, Santos restableció las relaciones diplomáticas con Venezuela, y a través de las gestiones de su canciller,

M. A. Holguín, impulsó una postura de colaborador activo y decidido de la unidad política y militar de América Latina, por la vía de Unasur y Conasur (Vélez, 2015, p. 154).

El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), era, hasta 2011, la autoridad colombiana más importante en materia migratoria. Sus funciones iban desde el desarrollo de actividades de inteligencia de Estado, de Policía Judicial, expedición de antecedentes judiciales y oficina central nacional de Interpol, hasta el ejercicio del control migratorio de nacionales y extranjeros. Sin embargo, en 2011, como consecuencia de los diferentes escándalos descubiertos en el segundo periodo presidencial del gobierno de Uribe Vélez, principalmente por la captura institucional del organismo, por parte de actores vinculados al paramilitarismo, el uso de sus recursos para la interceptación y seguimiento ilegal a opositores y periodistas, entre otros aspectos violatorios de los derechos humanos (Orozco-Macías, 2021), se liquida el DAS y se trasladan sus funciones a otros organismos públicos, como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, y a la recién creada Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Migración Colombia fue creada mediante decreto 4062 de octubre de 2011, como un organismo civil de seguridad, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Este resultó ser un cambio institucional significativo por la creación de un nuevo actor institucional concentrado en migraciones; entre sus funciones estaba llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de estos (Decreto 4062, art. 4.º).

En 2013 se da un cambio de gobierno en Venezuela con la muerte de Hugo Chávez y el ascenso al poder de Nicolás Maduro, en un momento de creciente desgaste de la propuesta “socialista” de Chávez, una creciente presión internacional por garantías democráticas, y un momento de fuerte caída de los precios del petróleo. Como resultado de las disputas políticas y los errores en la gestión de una economía dependiente del petróleo, Venezuela presenta una caída en sus indicadores de bienestar, y en la gobernabilidad del régimen, factores determinantes para comprender el creciente flujo migratorio venezolano.

En 2014, la oposición venezolana convoca protestas en contra del gobierno, al cual acusa de incapacidad para aplicar políticas que mejoren las condiciones de vida de la población, las manifestaciones de calle se mantienen entre los meses de febrero y abril, dejando como resultado un total de 43 fallecidos y 1864 detenciones según cifras del Ministerio Público (Provea, 2014; Ribas, 2018, p. 110).

FASE I: PREAGENDA (2015-2017)

Durante el gobierno de Santos, y a pesar de los esfuerzos para mantener relaciones estables con Venezuela, a mediados de 2015, luego de un enfrentamiento entre fuerzas desconocidas y militares venezolanos, el gobierno venezolano adjudicó el ataque a paramilitares colombianos, y tomó la decisión de deportar y expulsar alrededor de 23 000 colombianos (Albeggiani, 2017). El gobierno venezolano cerró la frontera de manera unilateral, en el puente Simón Bolívar, que comunica los municipios de Cúcuta y San Antonio del Táchira, en agosto de 2015, como parte de las medidas de contención del retorno de los colombianos expulsados, lo cual provocó un creciente temor en las poblaciones venezolanas de frontera, de manera que decidieron permanecer del lado colombiano, sin que puedan ser calificados como inmigrantes *stricto sensu*; entonces se alargaron los tiempos de estadía, y el flujo empezó a inclinarse hacia Colombia, de modo que inició la crisis.

La deportación masiva de colombianos, “los retornados”, vino acompañada de sus familias, vecinos, amigos, y otros miembros de la comunidad de referencia, y en ese sentido constituyó un ingreso masivo de personas —más bien comunidades parciales—, lo que complejizaba la caracterización del fenómeno y de sus protagonistas: se habla de migración venezolana, pero en realidad eran comunidades transnacionales, acostumbradas a circular entre los dos países, ahora atrapadas en una crisis diplomática (Barbieri, *et al.*, 2020).

Como respuesta a la crisis en frontera, el gobierno colombiano, mediante decreto presidencial 1770 del 7 de septiembre del 2015, declara el “Estado de emergencia, social y ecológica”, e inicia una respuesta enmarcada en la lógica de la atención de emergencias y desastres. La autoridad nacional líder es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que, por un lado, buscó aumentar la presencia institucional en los tres puntos principales de la frontera (La Guajira, Norte de Santander y Arauca); para lo cual se propusieron los puestos de mando unificado (PMU)³, estructuras de coordinación para las emergencias, en los que convergen varias entidades de los niveles central, local

3 El PMU es el punto de encuentro para la definición y ejecución de la respuesta; es instalado en un lugar próximo a la zona del incidente, con el objetivo de articular en terreno la ejecución efectiva de los servicios de respuesta (UNGRD).

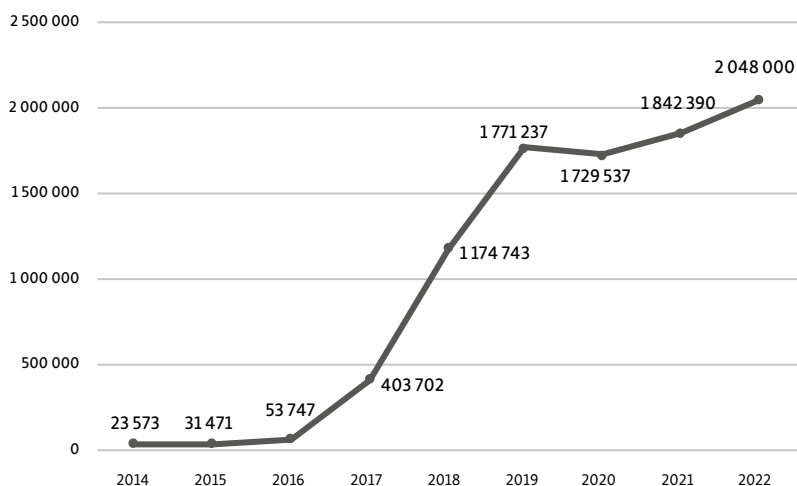
y regional. Por otro lado, se priorizó la atención humanitaria, aprobando la atención de urgencias y partos a migrantes, construyendo cinco albergues y llevando a cabo jornadas de salud (pediatría y vacunación) (Banco Mundial, 2018, p. 18).

En agosto de 2016, después de estar cerrada por más de un año, la frontera se abrió provisionalmente, y más tarde de manera permanente. Solo unos pocos días después de que se abriera la frontera, 300 000 personas se movizaron desde San Cristóbal hasta Cúcuta en la frontera con Colombia —50 000 diarias, de las cuales el 80 % ingresó a Colombia para comprar medicamentos, alimentos y otros bienes básicos; no como inmigrantes—. El número de venezolanos que cruzaban la frontera con Colombia a diario se triplicó en 2016, con relación al mismo trimestre del año anterior (Paez y Vivas, 2017, p. 19).

Es debido a este incremento en el flujo de movilidad fronterizo que, por primera vez, el Estado Colombiano decidió establecer una medida de control para el ingreso desde Venezuela a Colombia, y lanzó, en agosto de 2016 la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), que en palabras de la Cancillería es un documento de facilitación migratoria en zona de frontera, que debía presentarse acompañada de un documento de identidad venezolano. La tarjeta permitía el tránsito dentro de las zonas de frontera establecidas, con una permanencia no mayor a siete días continuos; la tarjeta tenía una validez de dos años. Sin embargo, en sentido estricto, estas personas no eran inmigrantes, sino que estaban de paso, se trataba de adquirir bienes que no estaban disponibles en Venezuela, para uso personal, o como fuente de ingresos.

La TMF desapareció a finales de 2017, entre otras razones porque al parecer era muy fácil de falsificar, lo cierto es que no mostraba una utilidad particular, dado que ya existían registros en los puestos de control migratorio para personas que entraban y salían de manera frecuente; y este no era el flujo que se quería controlar. Aún se desconocía el número de migrantes provenientes de Venezuela, la atención estaba concentrada en la frontera y si bien el incremento de personas en circulación aumentaba de manera significativa, así como los tiempos de estadía, aún no podríamos hablar de inmigración.

La figura 2 presenta el comportamiento del flujo migratorio venezolano en el tiempo, claramente el incremento de 53 747 personas provenientes de Venezuela en 2016 a 403 702 en 2017, muestra la dimensión del problema.

Figura 2. Línea de tiempo del flujo migratorio venezolano hacia Colombia

Fuente: elaboración propia a partir de Migración Colombia (2022 R4V).

En 2017, y ante la evidencia que indicaba el creciente número de inmigrantes venezolanos con vocación de permanencia, se creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP)⁴, en su primera versión, con los siguientes requisitos:

1. Encontrarse en territorio colombiano a la fecha de la publicación de la presente Resolución.
2. Haber ingresado en el territorio nacional por el Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte.
3. No tener antecedentes judiciales en los ámbitos nacional o internacional.
4. No tener una medida de expulsión o deportación vigente.

Una restricción adicional apuntaba a que el PEP sólo se expediría para venezolanos que hubieran ingresado a Colombia antes del 28 de julio de 2017. Las condiciones para poder solicitar el PEP desconocían varios hechos significativos; primero, la pauperización del perfil migratorio, hacia lo que el estudio realizado por The Freedom House llama “la migración de la desesperación” (Paez y Vivas, 2017, p. 2),

4 Mediante Resolución 5797 del 25 de julio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

pocas de estas personas tenían la capacidad requerida para portar un pasaporte venezolano; segundo, los cierres de la frontera entre Colombia y Venezuela, en los años previos, forzaron la migración por caminos alternos, ilegales, lo que apuntaba a un número significativo de inmigrantes que no pudieron entrar por los puestos de control migratorios regulares.

Según la Presidencia de la República, a diciembre de 2017 había 403 702 ciudadanos venezolanos viviendo en Colombia, lo que representaba un incremento de más del 600 % con relación al 2016 (Presidencia de Colombia, 2020, pp. 24-25); lo que, a su vez, representó un incremento significativo de la presión sobre el aparato estatal para dar respuesta a las demandas de acceso a servicios básicos de la población migrante, y para prever los posibles conflictos con las comunidades de acogida.

Aun así, el tema de la migración venezolana no entraba en la agenda de gobierno, pues se miraba como una coyuntura pasajera, que requería una respuesta igualmente coyuntural.

FASE II: AGENDA 2018-2019

Consideramos 2018 como el año en el que esta problemática ingresa a la agenda pública, pues es el primer año en el que se dan medidas para contar con un diagnóstico de las dimensiones y características del fenómeno, y se dan las primeras medidas institucionales específicas; en estos dos años se expiden gran cantidad de instrumentos de carácter normativo y hay cambio de gobierno en Colombia. El gobierno entrante, de Iván Duque (2018-2022), muy cercano políticamente al de Uribe Vélez, retomará el discurso de securitización, como veremos más adelante.

A comienzos de 2018, como un reconocimiento a la dimensión del fenómeno migratorio y su complejidad, el presidente Juan Manuel Santos creó la Gerencia de Frontera con Venezuela, una posición *ad hoc* en presidencia, encargada de la articulación interinstitucional. No solamente se trata de las múltiples agencias gubernamentales involucradas, sino, y en particular, de múltiples actores internacionales involucrados en la atención a la población migrante. Con relación a la coordinación en el interior del propio gobierno, se crea una junta directiva integrada por los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Defensa, Salud, Trabajo, Comercio y Educación, así como por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Unidad de Gestión del Riesgo. La Gerencia de Fronteras es reconocida por los diversos actores como vital para la optimización de la interlocución entre estos y el gobierno de Colombia.

En febrero, el Ministerio de Relaciones Exteriores junto a Migración Colombia, extendieron el Permiso Especial de Permanencia (PEPII), hasta el 8 de junio de 2018. En abril, se lanzó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), como la primera estrategia tendiente a caracterizar la población entrante. Entre abril y junio la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) registró 442 462 ciudadanos venezolanos. Por lo que, en agosto, se lanzó una nueva versión del PEP (PEPRAMV), dirigido a quienes se encontraban registrados, y obviando el requisito de haber ingresado al territorio nacional a través de un puesto de control habilitado con el pasaporte; gracias a esto, 281 612 personas accedieron al PEPRAMV. Para el PEP IV, cuya extensión iba del 27 de diciembre de 2018 al 27 de abril de 2019, se retomaron las exigencias de los PEP I y II.

En 2018, el país realizó elecciones legislativas en marzo y elecciones presidenciales en mayo, en las dos ocasiones se programaron cierres de la frontera con Venezuela. En agosto de 2018 se posesionó el nuevo presidente electo, Iván Duque, quien, en palabras de Rafael Puyana, subdirector del Departamento Nacional de Planeación, “sabía que este problema casi que definía si su gobierno iba a ser o no exitoso”; el tema ya era prioritario, y se había posicionado además en la agenda internacional, adquiriendo dimensiones continentales. El nuevo presidente de Colombia, heredero de las banderas políticas de Álvaro Uribe Vélez, se había expresado en contra del Acuerdo de Paz, en pro de la securitización del país, nuevamente tanto a nivel interno como externo.

En este marco, el 26 de septiembre de 2019, el presidente Duque entregó a la Secretaría General de la OEA el informe *Amenazas a la democracia, seguridad y paz regional*, con el que buscó demostrar las acciones y vínculos del gobierno de Maduro con el ELN y disidentes de las FARC (Buelvas y Vera, 2020, p. 139). Promovió la salida de Maduro del poder mediante la estrategia del “cerco diplomático”, que incluía medidas de bloqueo económico, y otras formas de presión. Un hecho significativo fue el intento en 2019 de introducir ayuda humanitaria en Venezuela, contando con la presencia de Guaidó en la frontera y el respaldo de los Estados Unidos; la expectativa era alta, y en Colombia el gobierno y sectores de la derecha estaban convencidos de que este sería el golpe de gracia contra el gobierno de Maduro (Borda, 2020, p. 287). Duque declaró en ese momento que el gobierno de Maduro tenía los días contados. La ayuda humanitaria no logró entrar a territorio venezolano, ya que la guardia nacional, pero también civiles, impidieron el ingreso.

Independientemente del manejo político y utilitarista del tema para impulsar la securitización continental, el presidente Duque debía respaldar con hechos su discurso integracionista frente a la migración venezolana. Con esto en mente, le encargó a la Subdirección General Sectorial del DNP, junto con la Gerencia

de Frontera, la elaboración de un documento de política económica y social (CONPES) para la atención de la migración proveniente de Venezuela. El resultado es el CONPES 3950 *Estrategia para la atención de migrantes desde Venezuela*, de noviembre de 2018, el cual tenía entre sus objetivos el fortalecimiento de la capacidad institucional para la respuesta conjunta; incluyendo estrategias para mejorar la capacidad de articulación y gestión de la oferta institucional, mecanismos de flexibilización migratoria, y fortalecimiento de la información estadística (Presidencia de Colombia, 2020, p. 53).

Este es el documento de política pública que formaliza el ingreso a la agenda de gobierno del tema migración venezolana; sin embargo, el CONPES 3950 no incluyó ni la cantidad, ni las fuentes de los recursos requeridos para implementar las 79 acciones propuestas, lo cual se reflejó en la prácticamente nula implementación de estas.

En octubre, se ponen en marcha las Mesas de Coordinación Migratoria, espacios institucionales donde se evalúan las estrategias y medidas para la estructuración de un esquema temporal de atención a la población migrante de Venezuela. Se priorizan 14 ciudades, en Norte de Santander, La Guajira, Arauca, Vichada, Nariño, Guainía, Santander, Cesar, Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá, debido al alto flujo de migrantes y su impacto en la oferta de servicios estatales. También en noviembre se crea la Unidad Interinstitucional de Cooperación Internacional para la Crisis Migratoria coliderada por Presidencia, Gerencia de Fronteras, Cancillería, Migración Colombia, y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). A diciembre de 2018, había 1 174 473 ciudadanos y ciudadanas venezolanas viviendo en Colombia.

En febrero de 2019, Venezuela rompió relaciones con Colombia, habiendo escalado las diferencias con el nuevo presidente, y luego de un enfrentamiento en la frontera, cuando desde la ciudad fronteriza colombiana de Cúcuta, Guaidó, junto al presidente Duque, enviaron camiones con ayuda humanitaria enviada por Estados Unidos y otros países; la guardia nacional venezolana rechazó el ingreso, y se dieron confrontaciones en el lado venezolano entre simpatizantes de Maduro y de la oposición.

En julio, se creó el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), para aquellos venezolanos que habían recibido el reconocimiento como refugiados. Su expedición se encuentra a cargo de Migración Colombia, previa autorización de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE). Entre los requisitos se exigía no ser titular de otro permiso especial, ni encontrarse en proceso de solicitud de uno, lo que generaba obstáculos casi insalvables para solicitar el asilo.

En el mismo mes, julio de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores radicó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 036 de 2019, por medio del cual se establece una nueva política migratoria para reemplazar la de 2009. El objeto de la ley planteaba lo siguiente: “La presente Ley establece los lineamientos generales y los espacios institucionales de coordinación de la Política Migratoria del Estado colombiano” (Art.1, proyecto de ley 036, 2019)⁵; claramente se busca el fortalecimiento de la capacidad institucional mediante la creación de diversas instancias de coordinación, se proponía además modificaciones al Sistema Nacional de Migraciones (SNM), básicamente porque el diseño inicial estaba centrado en los colombianos residentes fuera del país.

La nueva propuesta fue criticada, pues persistían obstáculos para la regularización, tales como el alto valor de una visa, o las dificultades y demoras para acceder al estatus de refugiados; en este último caso, muchas personas interesadas en que se reconociera su condición de refugiadas terminaban optando por los documentos de regularización existentes, limitados, pero posibles⁶. De acuerdo con la directora del Centro de Estudios sobre Migraciones de la Universidad de los Andes, refiriéndose a la propuesta de la Política Integral Migratoria,

[...] el primer aspecto preocupante que este texto suscita es que no tiene un enfoque de derechos. A pesar de incorporar un catálogo de principios al comienzo, lo cierto es que la redacción misma del articulado se distancia enormemente de una visión garante de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en territorio colombiano.⁷

El 2019 cerró con 1 771 237 ciudadanos y ciudadanas venezolanas viviendo en Colombia.

5 Para más información, véase: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2019-2020/1497-proyecto-de-ley-036-de-2019>

6 Para más información, véase: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/derecho/ley-migratoria-si-pero-no-asi>

7 Para más información, véase: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/constitucional-y-derechos-humanos/la-ley-migratoria-una-necesidad>

FASE III: REGULARIZACIÓN Y CONTROL 2020-2021

A pesar del discurso de apertura del presidente Duque, lo cierto es que no existían las condiciones para hablar de integración, en particular por las barreras de acceso al mercado laboral, y el cortoplacismo de los instrumentos de regularización existentes. En febrero de 2020 aparece una nueva versión del Permiso Especial de Permanencia, ahora con el objeto de fomentar la formalización de los migrantes que cuenten con una oferta de trabajo formal, el PEP-FF; es un permiso de trabajo dirigido a facilitar la regularidad migratoria de los nacionales venezolanos en el territorio colombiano mediante contratos laborales o contratos de prestación de servicios.

Nuevamente los requisitos desconocen las condiciones de la mayoría de los migrantes venezolanos, y se les exige: estar en condición migratoria irregular, pero contar con una oferta de contratación laboral por parte de un empleador, o una oferta de contratación de prestación de servicios en el territorio nacional, por parte de un contratante, Y, para tener un contrato laboral o una oferta de contratación, los empleadores exigían tener algún tipo de regularización.

En marzo de 2020, Colombia declara el estado de emergencia sanitaria, económica, social y ecológica debido a la pandemia del covid-19; evento que impactó al país y al planeta, y que afectó de manera significativa a las poblaciones vulnerables, incluyendo la ya bastante vulnerable población migrante venezolana (Cepal, 2020). El cierre de fronteras se decretó a partir de marzo de 2020, a causa de la pandemia. La OIM llamó la atención sobre la generación de flujos de retorno de trabajadores migrantes debido a los efectos de la reducción de oportunidades laborales en los países de destino, y el Banco Mundial apuntaba al impacto que tendría la reducción de remesas.

El gobierno de Colombia financió transporte para el retorno, pero de nuevo las diferencias entre los dos gobiernos, y sus enfrentamientos, sacrificaron a los migrantes, muchos de los cuales quedaron varados en la frontera sin poder acceder a Venezuela, que estableció un número limitado de accesos diarios, y sin “estar” ya en Colombia. Según Migración Colombia, más de 50 mil venezolanos regresaron a su país en los tres días siguientes después del anuncio del cierre de la frontera, realizado el 14 de marzo de 2020, con motivo de la pandemia del covid-19; por otro lado, según la misma fuente, 27 800 venezolanos que estaban en estado de “migración pendular” (viajaban entre Colombia y Venezuela) decidieron permanecer en Venezuela.

Un informe de las agencias de Naciones Unidas encontró que entre 2019 y 2020, la prevalencia del hambre en América Latina y el Caribe aumentó 2 puntos porcentuales, esto significa que, en 2020, 59,7 millones de personas en la región estaban subalimentadas, es decir, 13,8 millones más que en 2019 (Unicef *et al.*, 2021, p. 1). Otro informe de Naciones Unidas apunta a la falta de cobertura de las medidas tomadas por los países con relación a los grupos particularmente vulnerables como migrantes y comunidades indígenas (IPC-IG, Unicef Lacro y WFP, 2021, p. 18).

De acuerdo con datos de Migración Colombia, al 31 de diciembre de 2020, dentro del territorio nacional se encontrarían más de 1 729 537 migrantes venezolanos, de los cuales más de 966 000, es decir, cerca del 56 %, se encontraban en condición irregular (Migración Colombia, 2021).

En 2021, mediante el Decreto 216 del 1 de marzo, el gobierno de Colombia adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (EPTV), una medida celebrada por la comunidad internacional, y considerada una de las más progresistas en materia migratoria. La temporalidad, 10 años, por primera vez permitía pensar en integración, aun cuando, cumplidos los 10 años, los migrantes venezolanos deberán aplicar a una visa si desean permanecer en el país.

En junio de 2021, Colombia reabrió su frontera terrestre y fluvial con Venezuela tras un cierre de más de 14 meses, por motivo de la pandemia del covid-19. El gobierno de Venezuela rechazó la “decisión unilateral” de Colombia y expresó “Venezuela recuerda al gobierno colombiano la seriedad con la que deben abordarse los asuntos fronterizos [...] ninguna decisión desesperada y unilateral es efectiva, ni contribuye al bienestar de los pueblos venezolano y colombiano”, dijo en un comunicado el Ministerio de Relaciones Exteriores en Caracas⁸.

En agosto se aprobó la Ley 2136 de 2021, mediante la cual se establece la Política Integral Migratoria del Estado colombiano, y en septiembre, mediante Decreto presidencial 1185, se formalizó la llamada Gerencia de Fronteras dentro del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE), que pasa a llamarse Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante, entre cuyas funciones están: coordinar con las instancias competentes en los ámbitos nacional y local la implementación de estrategias y políticas para la

⁸ Véase: <http://mppre.gob.ve/comunicado/venezuela-rechaza-decision-unilateral-colombia-reabrir-frontera/>

integración socioeconómica y productiva de los migrantes asentados en el territorio nacional y de sus comunidades de acogida, y, promover mecanismos de coordinación con actores públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, para fortalecer la respuesta institucional relativa a la integración socioeconómica de la población migrante en los ámbitos nacional y local.

En agosto de 2021 se registraba un total de 1 842 390 ciudadanos y ciudadanas venezolanos viviendo en Colombia.

FASE IV: INTEGRACIÓN

Durante 2022, inició el proceso de implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (EPTV), el cual tiene 3 pasos: 1) Registrarse en Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV); 2) Realizar el registro biométrico; 3) Recoger el Permiso de Protección Temporal (PPT). Según Migración Colombia, para agosto de 2022 había 1 511 058 PPT aprobados, 1 451 636 PPT impresos, y 1 275 290 PPT entregados; lo que deja una población de aproximadamente 900 000 personas sin un estatus claro en el país.

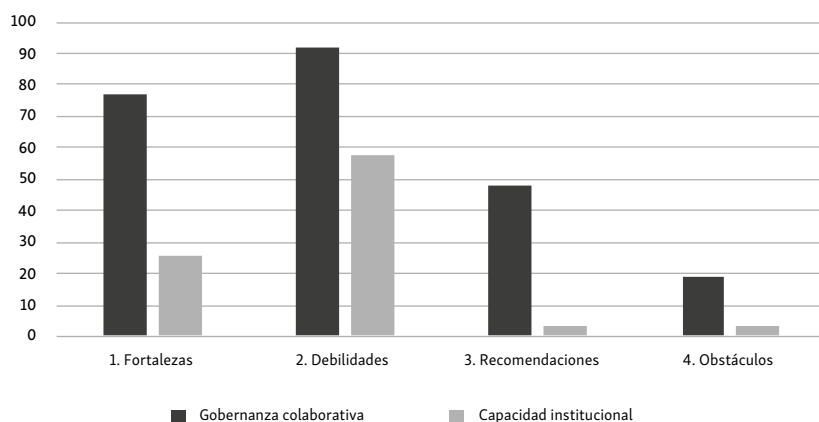
Las críticas más importantes al PPT, instrumento estrella del gobierno saliente para integrar la población migrante venezolana, tienen que ver con la persistencia de obstáculos en el acceso a la educación superior, a la convalidación de títulos profesionales, a la homologación de competencias laborales, al acceso al sistema financiero, lo que deja sin instrumentos concretos de política pública la realización de las metas enunciadas en el Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (EPTV). Además la excesiva dependencia de la Cooperación Internacional para garantizar la sostenibilidad de los recursos requeridos para terminar la implementación de este instrumento; pero sobre todo para garantizar los recursos requeridos para hacer realidad la integración económica de las y los migrantes venezolanos.

RESULTADOS Y ANÁLISIS

Presentaremos los resultados de los instrumentos aplicados, así como un análisis integrador de estos con los aprendizajes resultantes del proceso de armar la bitácora temporal del caso. Todas las figuras son de elaboración del equipo investigativo, utilizando los datos de entrevistas y encuestas.

La figura 3 presenta los resultados acumulados de las dos categorías analíticas definidas, capacidad institucional y gobernanza colaborativa, en los dos casos todos los actores consultados (academia, Estado, ONG internacionales, ONG nacionales, y organizaciones de migrantes) coinciden en identificar mayores debilidades que fortalezas, siendo más las recomendaciones y menciones de obstáculos en lo que atañe a gobernanza colaborativa que a capacidad institucional.

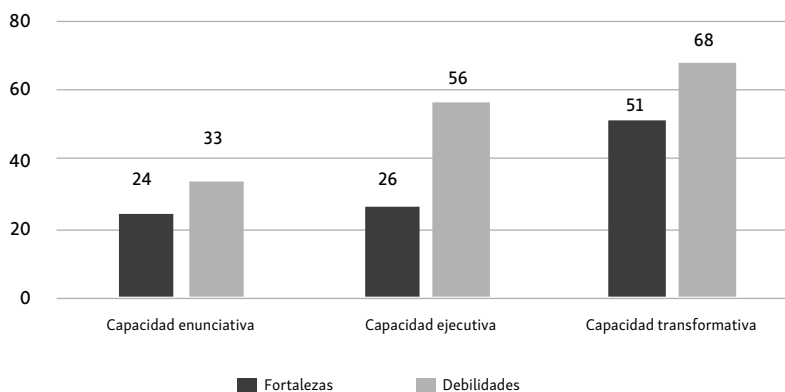
Figura 3. Fortalezas, debilidades, recomendaciones y obstáculos



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas realizadas.

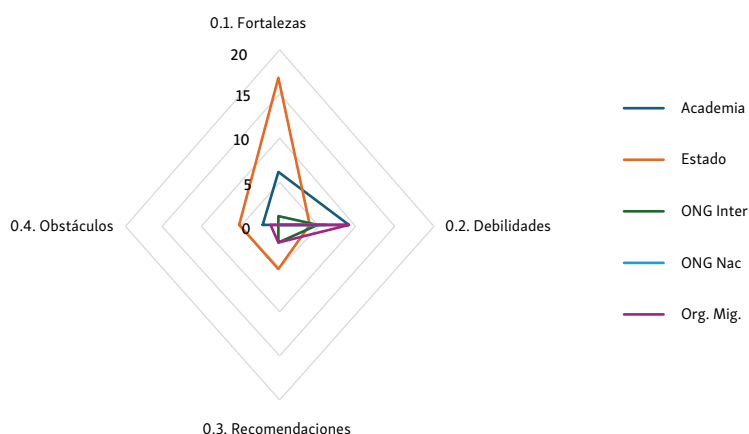
CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Recordemos la definición de capacidad institucional (CI): *la habilidad para ejecutar las funciones propias, para resolver problemas, y para definir y adquirir objetivos* (Fukuda-Parr et al., 2002); en este caso específicamente nos referimos a la CI del Estado; en sus tres dimensiones analíticas: capacidad enunciativa, ejecutiva y transformativa (figura 4).

Figura 4. Valoración de CI según entrevistas

Fuente: elaboración propia.

Todos los actores coinciden en la baja capacidad institucional del Estado en todas sus dimensiones; de manera interesante, la mayor capacidad está en enunciar respuestas, siendo menor para ejecutar, y también baja para transformar los problemas abordados. De manera interesante, el Estado se percibe a sí mismo como más capaz que los demás actores, como se puede ver en las figuras 5, 6 y 7.

Figura 5. Valoración de capacidad enunciativa según tipo de actor

Fuente: elaboración propia.

Tanto el sector académico como el de ONG internacionales, nacionales, y de migrantes, identifican mayores debilidades que fortalezas en la capacidad enunciativa, contrario a la opinión de los actores estatales. En cuanto a la capacidad ejecutiva, el Estado continúa teniendo una mirada que discrepa de las opiniones de los demás actores, pero argumenta que la brecha se puede deber a los obstáculos para una implementación adecuada de lo enunciado, lo que apunta a una baja planeación de los recursos requeridos, y a un desconocimiento de las capacidades instaladas, sobre todo a nivel territorial. Quienes más hicieron recomendaciones con relación a la ejecución fueron las organizaciones de migrantes.

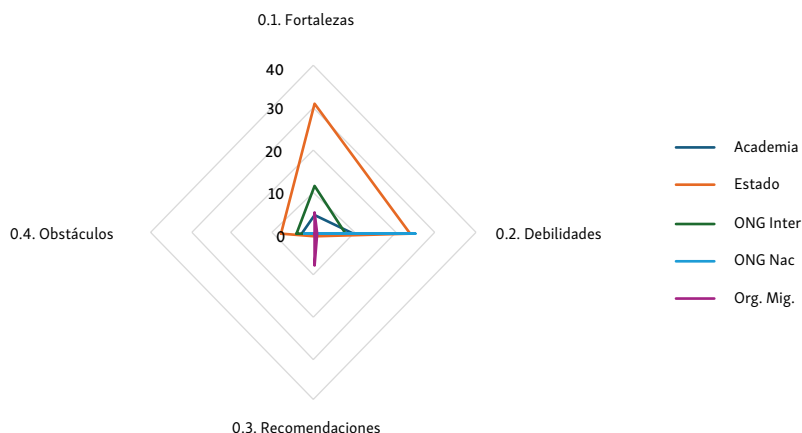
Figura 6. Valoración de capacidad ejecutiva según tipo de actor



Fuente: elaboración propia.

La brecha entre capacidad enunciativa y ejecutiva coincide con el diagnóstico realizado en 2011 por un estudio del Banco Mundial sobre la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para diseñar y ejecutar políticas públicas, en el que se menciona la desconexión entre la formulación y la implementación de las políticas (Banco Mundial, 2010, p. 1).

Finalmente, con relación a la capacidad transformativa, es decir, con lograr los objetivos planteados, impactando la comunidad migrante, la balanza se inclina por enunciar las debilidades del Estado para concretar sus actividades en niveles de real bienestar para la población migrante. Quizás por eso es que en esta dimensión de la CI se concentran las recomendaciones de las organizaciones de migrantes venezolanos (figura 7).

Figura 7. Valoración de capacidad transformativa según tipo de actor

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas.

Todos los actores, incluido el propio gobierno, consideran que hay una brecha importante entre la capacidad enunciativa, textos, normas, y demás documentos en los que se registran objetivos propuestos, y la capacidad para ejecutar e implementar las acciones requeridas para alcanzarlos. Además, se reconoce la escasa capacidad para transformar el problema, y para incorporar los cambios requeridos en el sistema (capacidad transformativa).

Como señalan miembros de organizaciones migrantes venezolanas, la integración requiere adaptación, pero este proceso también debe incluir desde medios de comunicación, funcionarios de entidades como la banca privada, hasta el ciudadano de a pie para comprender los beneficios de la migración venezolana tanto para la población de origen como para las comunidades de destino, sus oportunidades y las posibilidades de crecimiento conjunto a largo plazo.

En términos de capacidad institucional son mínimos los cambios introducidos en la arquitectura institucional del Estado para atender, no solo la migración proveniente de Venezuela, sino la creciente presencia de migrantes de múltiples nacionalidades que utilizan Colombia como corredor de paso hacia Centroamérica y Norteamérica, según diversos estudios, en el tapón del Darién al noroccidente del país, además de cubanos y venezolanos, se han identificado migrantes provenientes de Siria, Sierra Leona, Bangladesh, Pakistán, India, Eritrea, Senegal, Ghana y la República del Congo, así como de otros países de América Latina como Ecuador (Alvis *et al.*, 2019; Severiche *et al.*, 2019).

OTRAS DIMENSIONES DE LA CI: ALCANCE, ROBUSTEZ Y TEMPORALIDAD

Las respuestas enunciadas por el gobierno de Colombia se han caracterizado en general por el cortoplacismo, lo que les da un alcance mínimo en términos de regularización e integración. Todos los permisos especiales de permanencia se plantearon con horizontes temporales de tres meses. Lo que demuestra falta de coherencia entre el enunciado propuesto y el instrumento diseñado; es decir, entre la capacidad enunciativa y la ejecutiva.

En general, la ausencia de diálogos con el sector privado ha limitado el alcance de los instrumentos diseñados por el gdc en respuesta a las necesidades de la comunidad venezolana.

Por ejemplo, el PEP-RAMV, que fue una solución que se planteó para aquellos venezolanos que no tenían pasaporte y que por tanto su regularización era difícil, nosotros las organizaciones decíamos que era como una especie de ensayo-error porque [...], por ponerle un ejemplo, podrían contratar a las personas pero al tratar de aperturar la cuenta bancaria los bancos piden un pasaporte, igual en otros procesos, entonces esto vino a dificultar todo lo que se quería con este permiso. Otro tema es que este permiso siempre ha sido individual, a título personal, lo que también dificultó que las familias o los niños que no tenían los mecanismos o los requisitos para poder acceder a este, quedaban sin protección. (OMIMH4)

Tan solo el PPT tiene un horizonte a 10 años, y sin embargo no cuenta con los requisitos indispensables para poder aplicarse de manera exitosa, las limitaciones en las convalidaciones de títulos, las dificultades para evaluar competencias, la imposibilidad de conseguir los documentos requeridos para el acceso a la universidad, son ejemplos de la falta de coherencia entre el diseño enunciado y las capacidades para ejecutar y, sobre todo, para transformar los problemas.

La excesiva dependencia de la Cooperación Internacional también limita significativamente la calidad de las respuestas, dado que, eventos como la guerra en Ucrania, provocan redireccionamientos de estos recursos, amenazando la sostenibilidad de las respuestas en curso. De hecho, el recurso humano con que se han ampliado las capacidades institucionales de los diversos sectores

también dependen de Cooperación Internacional (Zuleyman, 2020). Uno de los funcionarios del Estado mencionaba:

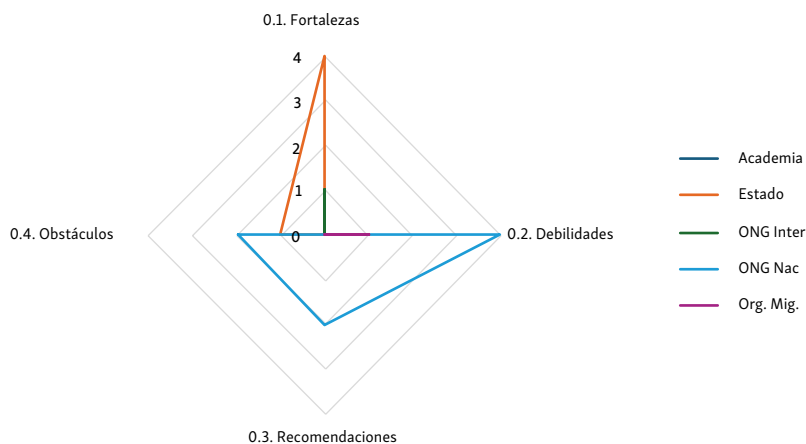
Esperábamos que entre el 2018 y el 2019, al contar con una estrategia clara y las estimaciones proyectadas, [...] que se hubiera podido conseguir buena parte de esos recursos, ya sea a través de flexibilización y mayor endeudamiento, etc. Pero esto nunca se materializó realmente por muchísimas razones, una, porque estamos hablando de dos puntos del PIB y no hay agencia de cooperación internacional que logre cubrir eso. Cuando hay programas grandes hablamos de 10 000 000 de dólares al año, y aquí estábamos hablando de cifras de millones, entonces era irreal pensar que esto podía suplirse con una capacidad de financiamiento de entidades de cooperación. Y lo otro es que, al llegar la pandemia, que aunque obliga a reconfigurar todo, a pesar de que esto profundiza el problema que fue la pandemia para Colombia, dejó de ser ese hito central en la preocupación desde la presidencia. (EH4)

GOBERNANZA COLABORATIVA

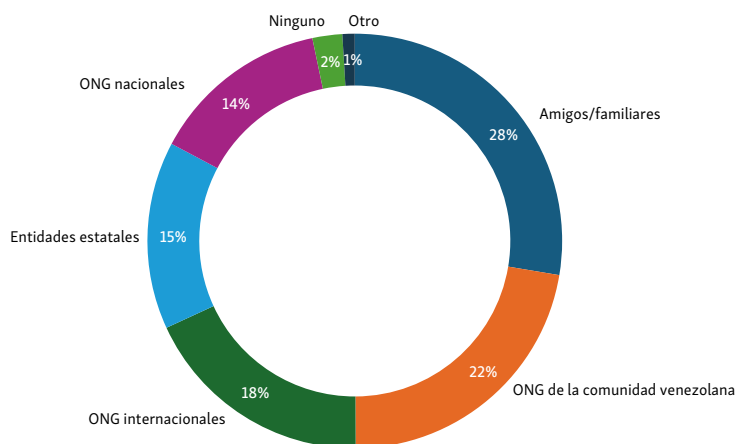
Como se mencionó previamente la gobernanza colaborativa se refiere a la *forma de articulación entre diferentes organizaciones de los sectores público, privado y cívico, que trabajan juntas como stakeholders sobre la base de un consenso deliberativo y de decisiones colectivas para alcanzar metas comunes que no podrían lograrse de manera individual* (Ansell y Gash, 2008; Booher, 2004; Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012).

Por ello, para explorar la calidad de la gobernanza expresada en el manejo de la migración venezolana se definieron las siguientes variables: información oportuna y pertinente; comunicación clara y accesible; coordinación; forma de tomar decisiones; rendición de cuentas; estilo de liderazgo; y participación efectiva.

En cuanto a la *información* como elemento fundamental para construir confianza y poder colaborar, la figura 8 ilustra la valoración que hacen los diversos actores. Como se observa, el Estado considera que hay fortalezas en el tipo de comunicación presentada, y en alguna medida las ONG internacionales.

Figura 8. Existencia de Información oportuna y pertinente

Fuente: elaboración propia.

Figura 9. Fuentes de información sobre servicios

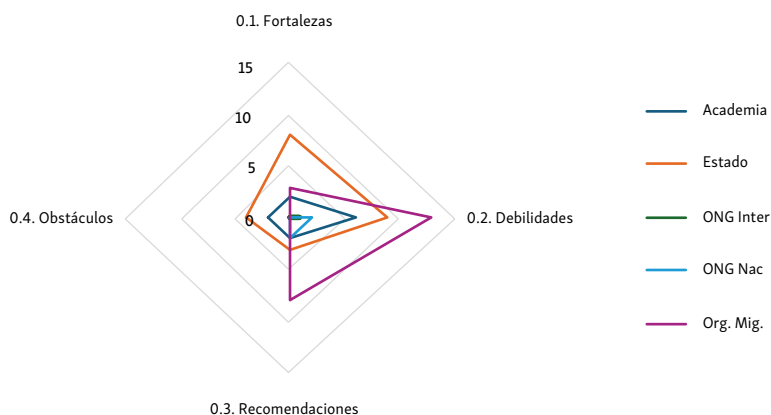
Fuente: elaboración propia con resultados de la encuesta.

Este resultado lo podemos contrastar con la valoración sobre el acceso a información oportuna y pertinente por parte de la comunidad migrante venezolana; de acuerdo con los resultados de las encuestas. Según los resultados de la encuesta, no es el Estado quien trasmite y promueve el acceso a dicha información, sino

la propia comunidad, así el 28 % de los encuestados ha recibido información sobre la oferta de servicios del Estado colombiano a través de amigos y familiares, mientras que el 22 % lo ha hecho mediante ONG de la comunidad venezolana, y un 18 % por ONG internacionales.

En cuanto a la existencia de una *comunicación clara y accesible*, que implica espacios de interacción y diálogo entre actores, los resultados apuntan a una brecha aún mayor que en el caso de la información.

Figura 10. Comunicación clara y accesible



Fuente: elaboración propia con resultados de la encuesta.

Es notoria la brecha percibida por las ONG de migrantes, en cuanto a la comunicación, lo cual se expresa en la siguiente cita:

Con el tema de la comunicación entre los entes gubernamentales en sus diferentes estructuras de poder con las organizaciones venezolanas, si bien las organizaciones somos quienes estamos en constante comunicación con nuestra población, y las organizaciones se han convertido en esa bisagra importante para que los entes gubernamentales conozcan realmente cuál es la realidad de la población, sin embargo, las organizaciones venezolanas generalmente hemos sido instrumentalizadas por los diferentes actores, ya sean gubernamentales o sean de la misma cooperación internacional, es decir, las organizaciones servimos para darle la información a la institucionalidad, en

los niveles que sea y no más, nunca tenemos tampoco una comunicación de doble vía con ellos sabiendo que, de todo lo que nos llaman para ser parte de las discusiones, a veces ni siquiera de las discusiones, sino es díganos “dónde están para poder nosotros llegar” porque la comunidad venezolana desde el principio, e incluso aún, ha sido temerosa de ciertas cosas y para ellos abrir las puertas significa que esté un venezolano allí, fue un tema de confianza, y sin embargo, [...] somos instrumentalizados a todos los niveles. (OMIMH4)

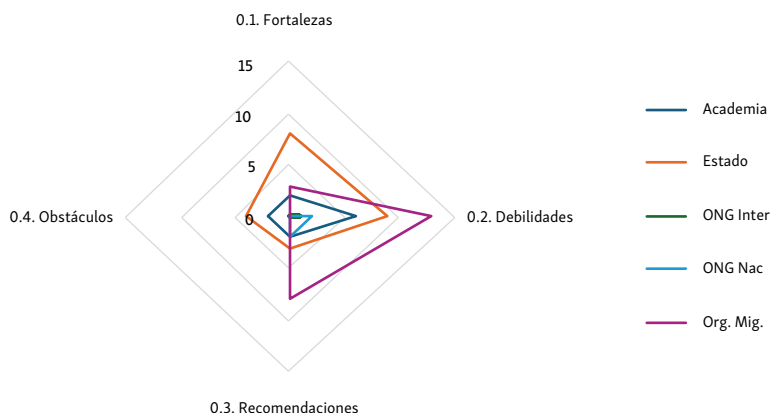
Los líderes de la comunidad venezolana manifestaron la falta de canales de comunicación con el Estado en todos sus niveles. Si bien en algunos casos fueron invitados a reuniones con los actores institucionales, en ninguna ocasión encontraron que sus propuestas o comentarios fueran adoptados, por lo que se sentían instrumentalizados. Lo que significa que la participación, elemento fundamental de esquemas colaborativos ha sido más formal que eficiente.

Un ejemplo (del sentimiento de instrumentalización), y yo vuelvo con el tema de Migración Colombia: hay muchos venezolanos profesionales y no profesionales, técnicos o tecnólogos, que tienen tiempo trabajando con las comunidades venezolanas y, para hacer el preregistro, se hizo una convocatoria donde se buscaba que participará la población venezolana por el mismo mecanismo para facilitar el proceso. De hecho, nosotros que estamos aquí trabajamos con el registro como organizaciones y sabemos lo que pasa allí, sin embargo ningún venezolano fue contratado para este tipo de procesos, entonces eso es parte de la instrumentalización, es decir, no darle esa oportunidad, cuando el Estado habla de necesidad de empleabilidad y por eso crea estos permisos, sin embargo, cuando es el Estado quien tiene la posibilidad de hacerlo no lo hace, esto pasa tanto con la misma cooperación como con el mismo Estado. (MIMH4)

En cuanto a la *coordinación* como condición para poder realizar acciones de manera conjunta, y a la existencia de reglas del juego estables, es interesante ver que el Estado y las organizaciones internacionales coinciden en la existencia de fortalezas en esta dimensión; lo cual parece lógico considerando que, tal como se identifica en el relato, son las ONG internacionales quienes han ejecutado la mayor parte de las actividades en el terreno, quienes además han financiado gran parte de las intervenciones, y quienes mayor capacidad de interlocución tienen con el Estado colombiano. No siendo una percepción

compartida por parte de los demás actores, la academia, las ONG nacionales, y las organizaciones de migrantes enuncian fundamentalmente debilidades en esta dimensión.

Figura 11. Coordinación

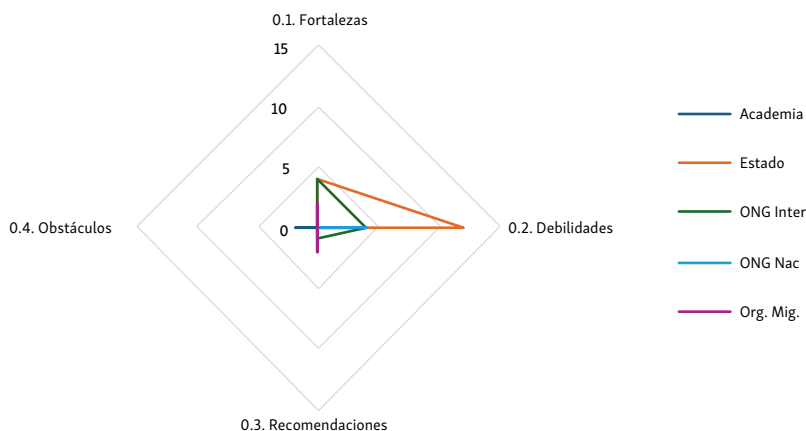


Fuente: elaboración propia.

Pero incluso desde el propio Estado se cuestiona la forma como se busca la coordinación, tal como lo ilustra la siguiente cita de uno de los funcionarios entrevistados, que se refiere a la falta de coordinación en las respuestas de los países receptores.

El nivel regional es, básicamente partiendo de la base de que, el fenómeno de Venezuela y la migración desde Venezuela no es responsabilidad de Ecuador, Perú o Colombia, pero estamos hablando de seres humanos, entonces, uno pensaría que en la medida en que todos los países receptores de la migración actúen de la misma manera, con las mismas políticas, con la misma flexibilización, etc., pues este fenómeno se puede absorber de una manera mucho más sencilla, se puede manejar sin tantos traumas, ahí es donde viene mi frustración. (EHI)

En cuanto a la *toma de decisiones*, que en el marco del modelo de gobernanza colaborativa debe ser resultado de deliberaciones y acuerdos colectivos, de manera interesante el propio Estado reconoce esta dimensión como una debilidad. Algunas citas nos sirven para profundizar el porqué.

Figura 12. Toma de decisiones

Fuente: elaboración propia.

La directora del Centro de Estudios en Migración (CEM), de la Universidad de los Andes manifestaba:

[...] esas transformaciones no logran romper con una tradición muy vertical del Derecho Administrativo, y es que [...] es una decisión unilateral. (AM2)

Y otra académica entrevistada expresaba su preocupación por la alta concentración de las decisiones en el presidente, así:

De hecho, [ninguna de] estas decisiones, ha pasado por el Congreso y a mí eso me aterra porque es una discrecionalidad del Poder Ejecutivo muy alta en el tema de migratorio [...] (AM3)

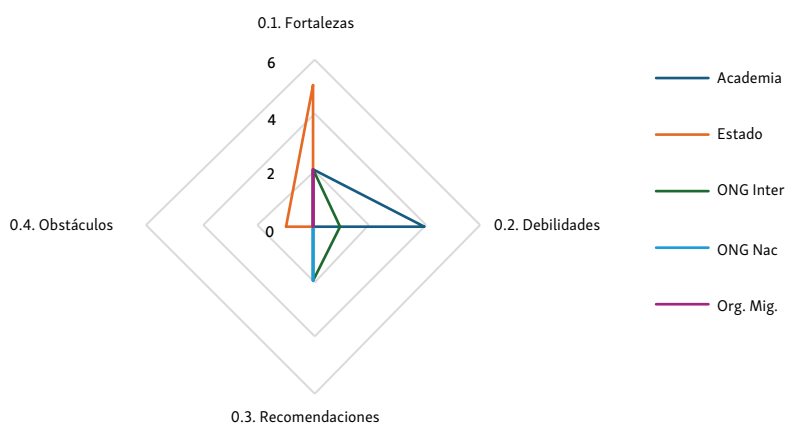
Las decisiones tomadas por el Estado colombiano se han caracterizado por ser unilaterales y no abrir sus puertas a la participación efectiva ciudadana y de organizaciones no gubernamentales, y, como consecuencia, muchos actores importantes para el proceso no se han involucrado, tal como lo menciona uno de los propios funcionarios entrevistado:

Desde el punto de vista del gobierno no pareciera que estas entidades internacionales con capacidad, la Cruz Roja, la ONU, la banca, en el caso de los financiadores, no pareciera que estuvieran poniendo presión sobre el gobierno para asegurarse que esto se implementara, sino más bien el gobierno buscándolos

para que su apoyo no fuera transitorio y no fuera tan localizado y tan micro sino que fuera una cosa más sustancial. Entonces la dinámica era un poco al revés, era el gobierno buscándolos a ellos, pero tal vez, si se hubiera formalizado cierta gobernanza en donde ellos estuvieran en la mesa y hubiera unas reglas de juego en donde ellos tuvieran un rol frente al seguimiento a la política, [...] eso hubiera permitido que la implementación del CONPES hubiera estado siempre como prioridad. (EH4)

En cuanto al estilo de *liderazgo*, es interesante ver la postura crítica de la academia, y en cierta medida de las ONG internacionales, frente a la valoración positiva por parte de las ONG de migrantes, y desde luego al propio Estado. Este resultado muestra el efecto de la centralización y concentración de las decisiones en presidencia, y la visibilización de la figura del presidente como “salvador” de las y los migrantes; quienes lo reconocen como un líder, frente a la mirada crítica de la academia que identifica actuaciones populistas y verticales que no construyen colaboraciones de largo plazo.

Figura 13. Liderazgo



Fuente: elaboración propia.

A continuación se presentan algunas citas para profundizar en las apreciaciones sobre el liderazgo y las concepciones de líder subyacentes. La primera de un funcionario entrevistado:

La idea de tener un esfuerzo coordinado alrededor de un CONPES fue del presidente, [...] quien, desde ese momento y viendo un

poco las cifras, nos dijo: necesito que armen un CONPES que ordene cómo va a ser la respuesta, por una parte, y por otra, que nos permita cuantificar cuál va a ser el impacto de los flujos migratorios y cuántos recursos vamos a necesitar si queremos responder a eso. Eso fue una solicitud del presidente al DNP y al Ministerio de Hacienda. Y al mismo tiempo, por otra parte, también se lo comunicó al Banco Mundial. [...] el presidente, comenzó a utilizar esas cifras, que estaban sustentadas en lo que debía ser la atención integral al problema, para plantearle a la comunidad internacional que si realmente se esperaba que Colombia tuviera el rol de amortiguación de todo este fenómeno para toda América Latina, esto iba a costar dos puntos del PIB y que necesitábamos asistencia. (EH4)

Por su parte las ONG de migrantes, que en general se expresaron de manera crítica en las entrevistas, también le adjudican un rol protagónico a la figura del presidente, para referirse fundamentalmente a Duque:

[...] esos primeros contactos que se hicieron con presidencia en el año 2018, que hay que recordar también que fue el primer año del gobierno de Duque, y creo que, lo más importante que habría que resaltar en ese momento particular es, primero, que las organizaciones comienzan a aparecer en el radar del gobierno, a pesar de que eran pocas, eran muy importantes las organizaciones que ya estaban naciendo en su momento; y lo segundo es, por supuesto, el acercamiento que se logra por parte del gobierno para conocer un poco lo que era la realidad migratoria de ese momento. (OMIMH4)

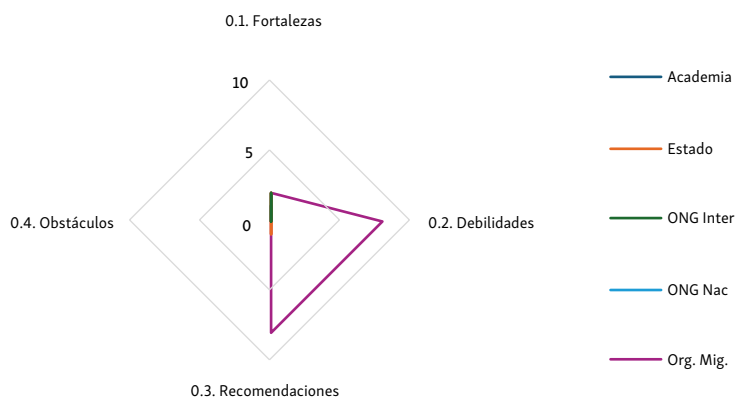
Finalmente, un representante de las organizaciones internacionales mencionaba:

También el gobierno ha tenido un liderazgo técnico muy interesante, y lo que el gobierno desde el principio dijo fue muchas gracias por la cooperación, pero el liderazgo técnico lo tenemos nosotros e hicieron unos espacios de diálogo muy interesantes, muy positivos, entendiendo que el gobierno es quien marca la ruta y da las líneas. (OINH7)

Es sin duda interesante contrastar la dimensión anterior con la de *participación efectiva*, la cual hace referencia a la inclusión en términos de igualdad de las voces de los diversos actores, y de que estos perciban que sus aportes son considerados

e incorporados. Los resultados son interesantes pues solamente las ONG de migrantes se refirieron de manera explícita a esta dimensión, para apuntar la falta de participación efectiva y realizar recomendaciones al respecto.

Figura 14. Participación efectiva



Fuente: elaboración propia.

Esta es una de las citas que recogen dicha apreciación:

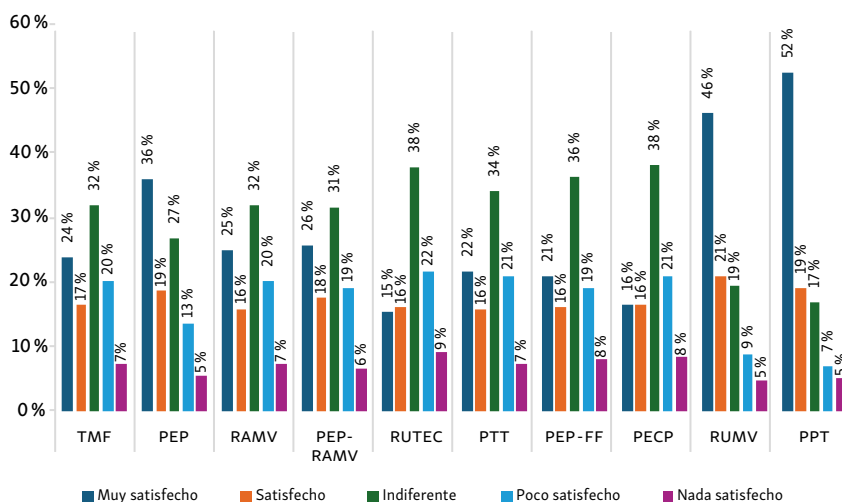
[...] (en las mesas de diálogo) manifestábamos básicamente las necesidades de la población y también formulábamos alternativas de solución, pero en muchos casos de pronto no hubo una retroalimentación con respecto a esta información suministrada, después salió el instrumento del PEP pero realmente no teníamos conocimiento de cuando iba a salir, solo fue una publicación a nivel nacional, no se nos informó al respecto, ni hubo una comunicación clara respecto a qué se iba a hacer con la información, o qué se había hecho, qué se había tenido en cuenta, qué se había considerado. (OMIMH4)

Para las organizaciones de la comunidad venezolana, no ser consultados en el diseño de los instrumentos propuestos por el GdC, incrementa el riesgo de no acertar, pues se desconocen elementos culturales que deberían ser considerados. Y las respuestas que se dan en los niveles municipales difieren de manera significativa al no existir lineamientos claros de nivel nacional:

Medellín está haciendo ejercicio de medición, de diagnóstico, de acercamiento con las comunidades venezolanas para lo que tiene que ver con la política pública, pero esto pareciera que es algo que lo está haciendo solamente la Municipalidad, es decir, no forma parte de un proceso, de una propuesta que sea nacional, que es como realmente debería estar previsto. (OMIMH4)

De la encuesta aplicada a las y los migrantes de Venezuela, queremos destacar dos respuestas, la primera tiene que ver con la opinión sobre la utilidad de los instrumentos diseñados para dar respuesta a sus necesidades y expectativas; y la segunda referida a los obstáculos para acceder a estos. Dichas respuestas pueden ser consideradas parte de la CI. Frente a la pregunta del grado de utilidad de los instrumentos diseñados, la respuesta apunta a que el único instrumento que parece tener utilidad para la comunidad migrante venezolana es el PPT y el RUMV, que es parte del proceso de obtención del primero; indudablemente un instrumento que se proyecta a 10 años representa una diferencia sustancial frente a la baja temporalidad y obsolescencia de los instrumentos previos (figura 15).

Figura 15. Opinión de las y los migrantes venezolanos sobre utilidad de los instrumentos

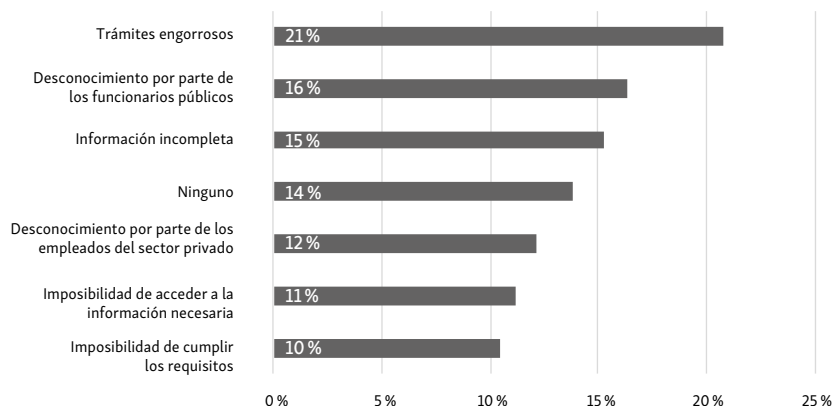


Fuente: elaboración propia con resultados de la encuesta.

Sin embargo, al comparar esta pregunta con las respuestas sobre las dificultades encontradas al tramitar los instrumentos de regularización, al parecer, más allá

de la utilidad que se le dé al instrumento, el proceso es percibido como difícil debido a las causas que se presentan (figura 16).

Figura 16. Dificultades en el acceso a los instrumentos



Fuente: elaboración propia con resultados de la encuesta.

REFLEXIONES FINALES

Con relación a la hipótesis de partida, la relación entre CI y gobernanza, si bien no es posible establecer relaciones de causalidad, sin duda en este caso el papel de los múltiples actores involucrados hizo posible dar respuesta a una problemática que por sus características presionaba de manera significativa la CI del Estado y a la cual este no hubiera podido responder. Sin embargo, la evidencia apunta a un modelo de gobernanza centrado en el Estado y muy vertical, lo que disminuyó claramente la posibilidad de que se dieran sinergias entre los múltiples actores involucrados y se potenciara la CI colectiva; la ausencia de espacios de diálogo amplio, incluso entre la propia institucionalidad, generó reprocesos, demoras y errores que de otra manera hubieran podido evitarse.

Todos los actores institucionales reconocen el papel fundamental que las ONG, nacionales e internacionales, tuvieron para atender la migración entrante; estas contaban con presencia en el terreno debido a los años de intervención y trabajo con población víctima del conflicto armado. Igualmente la capacidad de organización y respuesta de la propia comunidad venezolana apunta a un potencial

de capital social significativo. Los logros, más allá de su calidad en términos de gestión migratoria hubieran sido imposibles sin el concurso de estos otros actores.

Hay sin embargo debilidad en el sistema de gobernanza ante la ausencia de actores claves para el avance en materia de integración, como lo es el sector privado, y la subutilización de la capacidad instalada de las ONG nacionales y locales que trabajan con desplazamiento y víctimas del conflicto armado. Además, el modelo de gobernanza que se identifica corresponde a un modelo vertical, poco consultivo y centrado en el Estado, por lo que claramente no se promueve un sistema colaborativo, que, de acuerdo a las investigaciones en el tema, hubiera sido claramente más adecuado al problema.

Las respuestas del Estado colombiano se han centrado en el ejecutivo, y más concretamente en presidencia, lo que impide una apropiación colectiva por parte del aparato estatal como sistema, de las propias respuestas que se proponen desde el ejecutivo. Hay excesiva verticalidad en la toma de decisiones, lo que limita el alcance de las respuestas, pues estas no logran la comprensión y legitimidad requeridas, aún dentro del propio aparato estatal.

Los problemas internos del país, así como los compromisos existentes frente a estos, requieren ser atendidos de manera simultánea, pues de lo contrario, se constituyen en factores de riesgo para las y los migrantes, como lo ha probado su utilización por actores ilegales, así como los brotes de xenofobia a lo largo del país. Igualmente, durante esta presidencia se desconoce la amplia capacidad institucional acumulada por organizaciones no gubernamentales nacionales, que han trabajado con víctimas y población desplazada interna, algunas por más de 50 años del conflicto armado interno. Muy pocas estuvieron involucradas en el manejo de la comunidad migrante venezolana, a pesar de estar en el terreno y tener amplia experiencia.

Todo diseño de instrumentos de regularización e integración debe estar acompañado de la identificación de los obstáculos que se deben remover para asegurar la implementación exitosa de estos; la calidad de las respuestas está mediada por el incremento en la factibilidad de su implementación, y aún más en el logro de los objetivos planteados, y esto depende de la generación de las condiciones requeridas. Por ejemplo, es imposible hablar de integración laboral si no se garantiza la convalidación de títulos profesionales, o la homologación de la formación secundaria para poder acceder a la terciaria.

Las respuestas analizadas apuntan a la necesidad de cuestionar los propios supuestos básicos sobre las migraciones contemporáneas; se requieren estrategias y estructuras mucho más flexibles, para capturar un fenómeno que no es estático

sino dinámico, que no es local sino transnacional, y que obedece en últimas a una distribución desigual e inequitativa de los recursos del planeta.

Finalmente, el gobierno entrante, posesionado en agosto de 2022, ha expresado su interés en restablecer las relaciones diplomáticas con Venezuela, y los cancilleres de los dos países ha emitido un primer comunicado conjunto, lo que abre la puerta a un diálogo en que la población venezolana sea escuchada, a lado y lado de la frontera.

REFERENCIAS

- Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: Beyond “exit” and “voice”. *World Development*, 32(3), 447-463. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.06.015>
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. CAF.
- Adams, D. (2011). Vínculos entre paramilitares y drogas: Antes y después de la desmovilización. En E. Restrepo y B. Bagley (Eds.), *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre el escepticismo y la esperanza* (pp. 69-87). Ediciones Uniandes.
- Aguilar, L. F. (2010a). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, L. F. (2010b). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22(43), 187-213. <https://doi.org/10.17428/rfn.v22i43.876>
- Aguilar, L. F. (2016a). Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno. *Sociológica (México)*, 31(89), 9-43.
- Albeggiani, A. M. (2017). *La crisis diplomática entre Colombia y Venezuela en el año 2015* [Tesis doctoral, Universidad del Salvador].
- Alshehri, M. y Drew, S. (2010). *E-government fundamentals*. IADIS International Conference ICT, Society and Human Beings.

- Altman, D. y Luna, J. P. (2009). E-Government América Latina: ¿De la evidencia macronacional a la evidencia micromunicipal en Chile? *Democracia e Participação em Rede: Europa e América do Sul, Lisboa* (pp. 94-113). CIES/ISCTE,
- Alvis, S. P., López, E. S. y Lara, L. M. (2019). Panorama de la frontera entre Colombia y Panamá: Flujos migratorios e ilegalidad en el Darién. *Novum Jus*, 13(1), 17-43. <https://doi.org/10.14718/novumjus.2018.13.1.2>
- Amado, N. y Molina, J. (2015, septiembre 27). Contrabando en la frontera con Venezuela, el otro dolor de cabeza de la crisis. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/contrabando-en-la-frontera-con-venezuela-el-otro-dolor-de-cabeza-de-la-crisis.html>
- Arcarazo, D. A., Blouin, C. A. y Freier, L. F. (2019). *La emigración venezolana: Respuestas latinoamericanas*. Fundación Carolina.
- Ardila, M. y Amado, J. A. (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. OASIS: *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, 14, 55-70. <https://www.redalyc.org/pdf/531/53117118004.pdf>
- Arsaluz Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y sociedad*, 17(32), 107-144. <https://doi.org/10.22198/rys.2005.32.a601>
- Auel, K. y Neuhold, C. (2017). Multi-arena Players in The Making? Conceptualizing The Role of National Parliaments since The Lisbon Treaty. *Journal of European Public Policy*, 24(10), 1547-1561. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1228694>
- Ayala, L. (2005). *Hacia una definición de lo público*. ESAP.
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Banco Mundial.

- Barbieri, N. G., Ramírez Gallegos, J., Ospina Grajales, M. del P., Cardoso Campos, B. P., y Polo Alvis, S. (2020). Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana: Estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, 63, 219-233. <https://doi.org/10.4067/so719-26812020000300219>
- Basu, S. (2004). E-Government and Developing Countries: An Overview. *International Review of Law, Computers & Technology*, 18(1), 109-132. <https://doi.org/10.1080/13600860410001674779>
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., y O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in The Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x>
- Blouin, C., Berganza, I. y Freier, L. F. (2020). The Spirit of Cartagena? Applying The Extended Refugee Definition to Venezuelans in Latin America: Despite The Widespread Incorporation of The Expanded «Cartagena Definition» of Refugee into their National Asylum Frameworks, States In Latin America Must Do More to Apply This Definition - And Resulting Protection - to Displaced Venezuelans. *International Migration*, 60(1), 18-36. <https://doi.org/10.1111/imig.12791>
- Borda, S. (2020). Colombia y la crisis venezolana: Una estrategia fallida. *Nueva sociedad*, 287, 4-10. <https://nuso.org/articulo/colombia-y-la-crisis-venezolana-una-estrategia-fallida/>
- Börzel, T. A. y Risse, T. (2010). Governance without a State: Can it Work? *Regulation & Governance*, 4(2), 113-134. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>
- Broadbent, J. y Laughlin, R. (2003). Public Private Partnerships: An Introduction. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(3), 332-341. <https://doi.org/10.1108/09513570310482282>
- Buelvas, E. P. y Vera, D. F. (2020). Colombia y la seguridad regional. ¿Nuevas securitizaciones con el mandato de Iván Duque y la crisis de Venezuela? En S. Namihás (Ed.), *Amenazas extrarregionales a la seguridad* (pp. 125-164). Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Carazo, P. C. M. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*, 20, 165-193. <https://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>
- Carreño, Á. M. (2014). Refugiados colombianos en Venezuela: Quince años en búsqueda de protección. *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 24, 98-124. <https://doi.org/10.14482/memor.24.6299>
- Castaño Zapata, D. y Ruiz Romero, G. (2017). La construcción del discurso contrainsurgente como legitimador del poder paramilitar en Colombia. *Estudios políticos*, 51, 153-174. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n51a08>
- Castoldi, P. (2002). El Gobierno Electrónico como un nuevo paradigma de Administración. *Prudentia Iuris*, 55, 112-117.
- Cepal. (2020). *Los efectos del covid-19: Una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*. Cepal
- Córdoba-Pachón, J.-R. y Orr, K. (2009). Three Patterns to Understand E-Government: The case of Colombia. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 532-554. <https://doi.org/10.1108/09513550910982887>
- Costa, C. C., y da Cunha, P. R. (2010). Who are The Players? Finding and Characterizing Stakeholders in Social Networks. *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 1-10). <https://doi.org/10.1109/HICSS.2010.443>
- Emerson, K., Nabatchi, T. y Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal Of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/muor11>
- Freier, L. F., y Castillo, S. (2020). El Presidencialismo y la “Securitización” de la Política Migratoria en América Latina: Un Análisis de las Reacciones Políticas frente al desplazamiento de Ciudadanos Venezolanos. *Internacia: Revista de relaciones internacionales*, 1, 1-28.
- Gascó, M. (2005). Exploring the E-Government Gap in South America. *International Journal of Public Administration*, 28(7-8), 683-701. <https://doi.org/10.1081/pad-200064235>

- GIFMM-R4V, OIM y Gobierno de Colombia. (2022). *Prioridades de trabajo para fortalecer el sector de integración socioeconómica y cultural en el 2022* (Informe de situación).
- Gomis-Balestreri, M. (2017). Del gobierno electrónico al *big data*: la digitalización de la gestión pública en Colombia frente al control territorial. *Opera*, 21, 25-53. <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.03>
- Grajales, J. (2011). El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia: Entre lo político y lo judicial. *Desafíos*, 23(2), 149-196. <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633170011.pdf>
- Grau, N. C. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52, 5-44. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533684001.pdf>
- Güemes, C. y Brugué, Q. (2017). Confianza y gobierno abierto en América Latina. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 253-282). Cepal. <https://doi.org/10.18356/5c7e33bb-es>
- Held, D. (1999). *The Transformation of Political Community: Rethinking Democracy in The Context of Globalization*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511586361.007>
- Hernández-Bonivento, J. y Güemes, M. C. (2013). Confianza e instituciones informales: Condicionantes del éxito/fracaso de las estrategias de Gobierno Abierto. XI Congreso De AECPA. *La Política en Tiempos de Incertidumbre*. AECPA.
- Ingold, K., Varone, F. y Stokman, F. (2013). A Social Network-Based Approach to Assess De Facto Independence of Regulatory Agencies. *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1464-1481. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.804280>
- IPC-IG, Unicef, Lacro y WFP. (2021). *Protección social y respuesta al covid-19 en América Latina y el Caribe* (Informe de Investigación N.º 58).
- Jasper, J. M. (2015). Players and Arenas Formerly Known as The State. En J. Duyvendak y J. Jasper (Eds.), *Breaking Down The State: Protestors Engaged* (pp. 9-24). Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.1515/9789048525386-001>

- Keohane, R. O. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Psychology Press. <https://doi.org/10.4324/9780203218174>
- Khanom, N. A. (2010). Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs). *International Review of Business Research Papers*, 6(2), 150-163. https://www.researchgate.net/publication/228862464_Conceptual_Issues_in_Defining_Public_Private_Partnerships_PPPs
- Kim, S. (2016). The Workings of Collaborative Governance: Evaluating Collaborative Community-Building Initiatives in Korea. *Urban Studies (Sage Publications, Ltd.)*, 53(16), 3547-3565. <https://doi.org/10.1177/0042098015613235>
- La Due Lake, R. y Huckfeldt, R. (1998). Social Capital, Social Networks, and Political Participation. *Political Psychology*, 19(3), 567-584. <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00118>
- Mazzucato, M. (2011). The Entrepreneurial State. *Soundings*, 49(49), 131-142. <https://doi.org/10.3898/136266211798411183>
- Mazzucato, M. (2014). *A Mission-Oriented Approach to Building the Entrepreneurial State*. Innovate UK.
- Mazzucato, M. (2015a). Building the Entrepreneurial State: A New Framework for Envisioning and Evaluating a Mission-Oriented Public Sector. *Levy Economics Institute of Bard College Working Paper*, 824. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2544707>
- Mazzucato, M. (2015b). The Green Entrepreneurial State. En I. Scoones, M. Leach y P. Newell, *The Politics of Green Transformations* (pp. 134-152). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315747378-9>
- McIvor, D. W. (2020). Toward a Critical Theory of Collaborative Governance. *Administrative Theory & Praxis (Taylor & Francis Ltd)*, 42(4), 501-516. <https://doi.org/10.1080/10841806.2019.1678353>
- McQuaid, R. W., & Scherrer, W. (2010). Changing reasons for public-private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 30(1), 27-34. <https://doi.org/10.1080/09540960903492331>

- Milenioscuro. (2011). Mapa de la frontera Colombia-Venezuela. Mapa_de_la_frontera_Colombia-Venezuela.svg. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_de_la_frontera_Colombia-Venezuela.svg
- Nabatchi, T. (2010). Addressing The Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 376-399. <https://doi.org/10.1177/0275074009356467>
- Nabatchi, T. y Emerson, K. (2021). Implementation in Collaboration Governance. En J. W. Meek (Ed.), *Handbook of Collaborative Public Management* (pp. 402-420). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789901917.00038>
- Nabatchi, T., Sancino, A. y Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766-776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Nalbandian, J., O'Neill Jr, R., Michael Wilkes, J. y Kaufman, A. (2013). Contemporary Challenges in Local Government: Evolving Roles and Responsibilities, Structures, and Processes. *Public Administration Review*, 73(4), 567-574. <https://doi.org/10.1111/puar.12059>
- Naser, A. y Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Cepal.
- Ndou, V. (2004). E-Government for developing countries: Opportunities and challenges. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 18(1), 1-24. <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2004.tb00117.x>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2019). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. OIM.
- Osei-Kyei, R., y Chan, A. P. (2015). Review of Studies on The Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) Projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33(6), 1335-1346. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.02.008>
- Oszlak, O. (2014a). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).

- Oszlak, O. (2022). Trends of Public Management Reform in Latin America. *International Journal of Public Administration*, 45(4), 308-318. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2008962>
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: Aplicación de la metodología SADCI. *Documento de trabajo*.
- Páez Barreto, P. V. (2009). *Incidencias de la política de seguridad democrática del gobierno de Álvaro Uribe en las relaciones bilaterales con Venezuela. 2002-2008* [Tesis doctoral, Universidad del Rosario].
- Paez, T. y Vivas, L. (2017). *The Venezuelan Diaspora. Another Impending Crisis?* Freedom House Report.
- PARES. (2021). *El viacrucis de las trochas: La Guajira y el Zulia, Norte de Santander y Táchira (Democracia y Gobernabilidad)*. Fundación Paz y Democracia.
- Pérez, A. C. (2015). La construcción social del *Open Government* como un nuevo paradigma de Gobernanza. En L. Cotino y J. L. Sahuquillo (Eds.), *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Universidad Complutense de Madrid.
- Pierre, J., y Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and The State*. Red Globe Press.
- Presidencia de Colombia, C. O. L. (2020). *Acoger, Integrar y Crecer. Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM-Misión Colombia).
- Ramírez, J., Linares, Y., Useche, E., y Blouin, C. (2019). *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ramírez, M. F. (2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión política*, 13(25), 124-135. <https://doi.org/10.29375/01240781.1473>
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas. Ponencia presentada en el X Congreso de AECPA: “La Política en la Red”, Murcia.

- Rasche, A. (2010). Collaborative Governance 2.0. *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, 10(4), 500-511. <https://doi.org/10.1108/14720701011069713>.
- Ribas, C. V. (2018). La migración en Venezuela como dimensión de la crisis. *Pensamiento Propio*, 47, 91-128. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/009-Vargas.pdf>
- Ricardo Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político* 29(87), 60-76. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Rodríguez, G. P. (2014). Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿Una misma derecha? *Nueva Sociedad*, 254, 84. <https://nuso.org/articulo/alvaro-uribe-y-juan-manuel-santos-una-misma-derecha/>
- Rodríguez, R. y Ramos Pismataro, F. (2019). Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana. En E. Pastrana (Ed.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 547-577). Universidad del Rosario.
- Romero, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1354>
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Salamon, L. M. (2011). The New Governance and The Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1611.
- Schelin, S. H. (2007). E-Government: An overview. En D. Garson (Ed.), *Modern Public Information Technology Systems: Issues and Challenges* (pp. 110-126). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-59904-051-6.ch006>
- Segovia, O. (2007). *Espacios públicos y construcción social*. Ediciones Sur.
- Selee, A., Bolter, J., Muñoz-Pogossian, B. y Hazán, M. (2019). *Creativity Amid Crisis: Legal Pathways for Venezuelan Migrants in Latin America*.

- Severiche, H. A., Méndez, O. C., Pérez, M. I. G., Rojas, N. H., y Parra, C. P. (2019). La cara de la migración de la que nadie está hablando: Los impactos de la migración de tránsito en las regiones desgobernadas de Urabá y el Darién. Cancillería de Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2019_h_angulo_et_al_migracion_de_transito_en_uraba_y_darien.pdf
- Silcock, R. (2001). What is E-Government. *Parliamentary affairs*, 54(1), 88-101. <https://doi.org/10.1093/pa/54.1.88>
- Somerville, P. y Haines, N. (2008). Prospects for Local Co-Governance. *Local Government Studies*, 34(1), 61-79. <https://doi.org/10.1080/03003930701770488>
- Spagat, M. (2006). La desmovilización y el desarme paramilitar en Colombia: Éxito provisional y silencioso. University of London. <https://personal.rhul.ac.uk/uhte/014/UND-Spagat%20traducción%20V3%201%20.pdf>
- Stake, R. E. (1994). Case study: Composition and performance. *Bulletin of the Council for Research in Music Education*, (122), 31-44. <http://www.jstor.org/stable/40318653>
- Stake, R. E. (2013). *Multiple Case Study Analysis*. Guilford press.
- Strauß, S. y Nentwich, M. (2013). Social Network Sites, Privacy and The Blurring Boundary between Public and Private Spaces. *Science and Public Policy*, 40(6), 724-732. <https://doi.org/10.1093/scipol/scto72>
- Strokosch, K., y Osborne, S. P. (2020). Co-experience, co-production and co-governance: An ecosystem approach to the analysis of value creation. *Policy & Politics*, 48(3), 425-442. <https://doi.org/10.1332/030557320x15857337955214>
- Taylor, M. (2011). *Public Policy in The Community*. Bloomsbury Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-0-230-34409-9>
- Tickner, A. B. y Pardo, R. (2003). En busca de aliados para la “seguridad democrática”: La política exterior del primer año de la administración Uribe. *Colombia Internacional*, 56-57, 64-81. <https://doi.org/10.7440/colombiaint56-57.2003.05>

- Tolbert, C. J. y Mossberger, K. (2006). The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*, 66(3), 354-369. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x>
- Tosun, J., Koos, S. y Shore, J. (2016). Co-Governing Common Goods: Interaction Patterns of Private and Public Actors. *Policy and Society*, 35(1), 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2016.01.002>
- Unicef, FAO, FIDA, WFP y OPS. (2021). *América Latina y el Caribe-Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2021: Estadísticas y tendencias*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb7497es>
- United Nations. (2018). *United Nations E-government Survey. Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies*. United Nations.
- Vélez, M. A. V. (2015). Las relaciones Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú en el contexto de los procesos de integración socioeconómica y socio-política en américa latina (2002-2011). *Revista Fundación Universitaria Luis Amigó (histórico)*, 2(2), 149-168. <https://doi.org/10.21501/23823410.1669>
- Vigoda-Gadot, E. y Vigoda-Gadot, E. M. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance Among Governance, Citizens, and Businesses*. Greenwood Publishing Group.
- Whittingham Munevar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, 2, 219-236.
- Whittingham Munevar, M. V. (2005). *Decentralization and democratic governance in Bogotá: All for the people, without the people?* Universidad de Pittsburgh. <https://d-scholarship.pitt.edu/6533/1/mvwhittingham.pdf>
- Yahia, N. B., Eljaoued, W., Saoud, N. B. B. y Colomo-Palacios, R. (2021). Towards Sustainable Collaborative Networks for Smart Cities Co-Governance. *International Journal of Information Management*, 56, 102037. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.11.005>
- Zuleyman, V. A. D. (2020). Tejiendo redes a través del apoyo psicosocial para el migrante venezolano. *Boletín informativo CEI*, 7(1), 52-58.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64. <https://doi.org/10.18504/pl1938-039-2011>

MARCO INSTRUMENTAL PARA ANALIZAR LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

José David Romero Puente

INTRODUCCIÓN

La relevancia de la transferencia y difusión como instrumento de análisis de políticas radica en que, pese a las particularidades que cada país o región pueda presentar en su economía, sistema de Estado y político, constitución social y cultural, los problemas de carácter público a los que se enfrentan son similares. Por ende, en un mundo globalizado e interconectado es preciso que a través de la interacción de diferentes grupos de actores se compartan políticas, programas, ideas e instituciones que han sido aplicadas en un sistema político para ser adoptadas por otro, de modo que sea posible hacer frente a la problemática común y, de esa manera, paliar el problema considerado público.

Por lo tanto, es pertinente considerar, estudiar y comparar las experiencias en el diseño, aplicación y resultado de las políticas que se han adoptado por parte de distintos sistemas políticos, estableciendo la participación e influencia de los diferentes actores —internos y externos, públicos y privados—, en el proceso de adopción. Este trabajo plantea una reflexión sobre el análisis de las políticas públicas y realiza una propuesta de marco instrumental para analizar el proceso

de adopción de políticas por parte de un determinado sistema político, abordando el modelo expuesto por Dolowitz y Marsh (1996), principales exponentes del “fenómeno” de la transferencia. Dichos autores, a través de la integración de los conceptos difusión, convergencia y *lesson drawing*, plantean un marco teórico para la transferencia de políticas. De igual forma, establecen que la transferencia de política constituye un proceso de análisis de las políticas públicas, arreglos administrativos, instituciones e ideas de un sistema político, que son llevadas de uno a otro.

El artículo plantea cinco apartados: el primero es la introducción; el segundo muestra antecedentes del modelo de transferencia, aportando cuatro categorías que explican las cuestiones planteadas por Dolowitz y Marsh en la búsqueda de establecer un marco para la transferencia; el tercer apartado despliega la aplicación del modelo de transferencia en la última década, y presenta un compendio de artículos que exponen el análisis de diversas políticas bajo el modelo de transferencia; en el cuarto apartado, a modo de propuesta, se presentan cuatro aspectos relevantes para analizar la adopción de políticas públicas o programas de políticas; y, en una quinta sección se presentan algunos comentarios y la conclusión final.

ANTECEDENTES: MODELO DE TRANSFERENCIA

A partir de las cuestiones formuladas por Dolowitz y Marsh (1996), se pueden considerar cuatro categorías relevantes en su trabajo: 1) concepto unificador; 2) actores y transferencia; 3) niveles de adopción, y 4) sistema político o contexto. Cada una se articula y da cuenta de uno o más de los cuestionamientos formulados por los autores en su intención de plantear un marco para la transferencia de políticas.

CONCEPTO UNIFICADOR

Este agrupa las cuestiones referidas a la definición del concepto y la decisión de organizar de forma coherente un marco unificado para la transferencia. En ese sentido, los estudios en torno a la transferencia de políticas han seguido un proceso evolutivo con el desarrollo de varios conceptos, que buscan responder preguntas que van surgiendo; de esta manera la difusión de políticas de Berry y Berry (1999) busca entender por qué algunas políticas se difunden y otras no, la convergencia de políticas de Bennett y el *lesson drawing* de Rose se centran en

el objeto mismo de la transferencia, preguntando: ¿Qué se transfiere y cómo? Finalmente, Dolowitz y Marsh dan a conocer el concepto de transferencia de políticas, que es mucho más amplio e incluye los factores que participan en el proceso y los resultados que pueda tener.

Berry y Berry (1999) promueven la idea de que un proceso de difusión no se da por razones exclusivas de un proceso político interno, sino que está relacionado con una serie de factores o motivos que estimulan o limitan la difusión: las comunicaciones entre funcionarios estatales que dan a conocer las políticas, la cercanía geográfica, la difusión de políticas novedosas que hacen los Estados pioneros y la promoción que se le hace a una política por parte de organizaciones internacionales.

En el caso de la convergencia, Bennet (citando a Kerr, 1983) la define como “la tendencia de las sociedades a crecer más igualitariamente, desarrollando similitudes en las estructuras, los procesos y el desempeño” (1991, p. 215). Este proceso tiene cinco objetivos a convergir: los objetivos de las políticas, el contenido de las políticas, los instrumentos de las políticas, los resultados de las políticas y el estilo de las políticas. Puede ocurrir a través de cuatro procesos diferentes: la emulación, las redes de élite, la armonización y la penetración.

Por su parte, el concepto de *lesson drawing* implica la acción de agentes políticos que son los encargados de buscar enseñanzas en problemas similares en otros Estados, que puedan servir en los problemas de su propio país. Rose (1991 y 1993) argumenta que estas “lecciones aprendidas” de otros países, tanto positivas como negativas sirven de referencia para sus propias decisiones políticas. Además, dichas enseñanzas pueden adaptarse en diferentes grados de transferencia, a saber: copia, adopción, hibridación, síntesis e inspiración, que van desde usar programas intactos hasta usarlos como ideas para desarrollar nuevos programas.

De esta manera, se ha ido dando respuestas a muchas preguntas que buscan entender los complejos procesos de transferencia. La difusión de políticas desde un contexto regional empezó a dar luces de los factores que influyen en la difusión y adopción de políticas; la convergencia de políticas, por su parte, introduce la idea de las diferentes formas de transferencia que incluyen formas espontaneas y forzadas y, finalmente, mediante el *lesson drawing* se empieza a comprender la influencia de las condiciones individuales en la aplicación de las políticas públicas y mediante el aprendizaje de estas conocer el impacto que pueden tener en otro sistema político.

ACTORES Y TRANSFERENCIA

Se refiere a los actores y la influencia de estos en el proceso a partir de la siguiente cuestión: ¿Quiénes están involucrados en el proceso de transferencia? A lo cual, Dolowitz y Marsh (1996) responden señalando nueve grupos de actores, que clasifican en tres tipos: 1) internos, tienen decisión sobre la elección de las políticas públicas; 2) externos, representados en los gobiernos que generan las políticas que se transfieren; y, 3) intermediarios, tienen la característica de participar en la discusión sobre las políticas, “sin involucrarse en el proceso”.

Otro interrogante en esta segunda categoría es: ¿Por qué se realiza la transferencia? Estos autores señalan dos clases de transferencia, una denominada voluntaria; que puede resultar por insatisfacción de los responsables de las políticas, la inquietud pública, las percepciones de fracaso de las políticas existentes, competencia política, la necesidad de legitimar acciones políticas particulares y por la incertidumbre. La otra se denomina transferencia coercitiva que, a su vez, dividen en “directa” e “indirecta”. La directa, trata sobre la transferencia forzada de una política. Es decir, se presenta cuando fuerzas externas ejercen presión y condiciones determinadas para que un país adopte una política. Por su parte la indirecta hace alusión al resultado de las políticas transnacionales, esto tiene que ver con la interdependencia entre países que fuerza a sus gobiernos a trabajar en unidad, en favor de resolver o mitigar una problemática común. Por ejemplo, problemáticas medio ambientales, avances tecnológicos, etc.

Por último, otra cuestión que se agrupa en esta categoría es: ¿Qué se transfiere? Los autores señalan una serie de objetos que se transfieren, estos son: objetivos de políticas, contenido de políticas, instrumentos, programas, instituciones, lecciones negativas, ideologías e ideas y actitudes.

NIVELES DE ADOPCIÓN

Se refiere básicamente a los “tipos de transferencia” que se pueden presentar. La cuestión que se plantea aquí es identificar qué grado de transferencia ocurre; en ese sentido, los autores develaron cuatro categorías: la copia, la emulación, la inspiración y la hibridación. Cada una de estas representa y explica los tipos de transferencia que pueden ocurrir. El resultado del nivel de la adopción estará relacionado con el modo o mecanismo del proceso de transferencia voluntaria o coercitiva, incluso se puede presentar una combinación de ambas formas.

SISTEMA POLÍTICO O CONTEXTO

Apunta al lugar/jurisdicción del cual se extraen las lecciones, donde se materializa la transferencia y los desafíos presentes. Las cuestiones que se plantean aquí son: ¿desde dónde se hace la transferencia? Los autores señalan que la transferencia se puede extraer tanto de fuentes endógenas como exógenas y de los tres niveles de gobernanza: local, nacional e internacional. La segunda cuestión es: ¿se trata de factores limitadores o facilitadores? Los desafíos están directamente relacionados con la complejidad misma de los programas, es decir, un programa con un mínimo de objetivos planteados tendrá mayor éxito de transferibilidad que un programa que presente mayor número de objetivos. Conjuntamente, factores como la dependencia de las políticas pasadas, impedimentos institucionales y estructurales, falta de compatibilidad ideológica entre los países que se transfieren, así como la restricción de recursos tecnológicos, económicos, burocráticos y políticos por parte del país receptor para implementar las políticas transferidas, pueden resultar ser limitadores o facilitadores de la transferencia.

Como se ha detallado, el modelo de transferencia expuesto por Dolowitz y Marsh (1996) ofrece un marco de orientación “completo”, aportando conceptos que pueden explicarse y comprenderse. El modelo, además, permite agrupar por categorías las diferentes cuestiones que plantea para su mayor y mejor comprensión.

APLICACIÓN DEL MODELO DE TRANSFERENCIA

En la última década, se han presentado diversas publicaciones en las que los investigadores (especialmente) de las ciencias políticas, han aplicado el marco de transferencia para intentar explicar casos de adopción e implementación de políticas. Por citar algunos ejemplos:

Ceccoli y Crosston, (2019) en su trabajo “Difusión y transferencia de políticas en la proliferación de los vehículos aéreos no tripulados armados” (UAVs), analizan los casos de Italia y Alemania, luego de la publicación por parte de los Estados Unidos de unas guías de regulación para el manejo de dichos vehículos en 2015. Los enfoques que se trazan en el artículo son: convergencia y divergencia de políticas; factores del contexto doméstico, haciendo énfasis en el “clima político”; y competencia inversa.

En el caso de Italia, el clima político no parece probable que haya sido determinante. Por el contrario, un factor clave pudo ser la presión ejercida por los Estados Unidos como “una forma inversa de competencia”; en otras palabras, “la carrera” que se genera entre los países exportadores de la política, para el caso, Estados Unidos e Israel. No obstante, en el caso de Alemania, el clima político llevó a una respuesta negativa ante la adopción de las políticas americanas, que se tradujo en una fuerte oposición en contra del uso de los UAVs que por último llevó a la divergencia de políticas.

Por su parte, el trabajo “Difusión y transferencia de políticas educativas: el caso de Armenia” de Karakhanyan, van Veen y Bergen (2011) busca explicar la implementación de las políticas del proceso de Bologna en Armenia, un país con un contexto que viene de muchos años de vivir en el régimen comunista. Los enfoques relevantes son: mecanismos de transferencia, haciendo énfasis en el modo coercitivo; comunicación y difusión vertical.

Se sostiene que el éxito de una reforma va a depender de la comunicación entre los propietarios del cambio y los que dirigen la reforma, pues esto garantizaría que se haga una transferencia de manera efectiva. En este proceso, se pudo evidenciar un mecanismo coercitivo indirecto, cuando Armenia se unió al proceso de Bologna en 2005 como respuesta a presiones económicas globales y a los cambios tecnológicos en el ámbito internacional.

En conclusión, la transferencia de políticas se dio por las presiones de las tendencias de globalización, sin embargo, no hubo una adecuada actuación por parte de los *policy makers* (formuladores de políticas), pues estos quisieron adaptar las políticas sin hacer un adecuado trabajo en cuanto a la transmisión del proceso de cambio a los actores principalmente involucrados, que eran los maestros.

Otro artículo referido a la política de educación es el de Van de Kuilen *et al.* (2019), en el que se analiza el caso de Ruanda en su proceso de adopción de las políticas de pedagogía centrada en el alumno (PCA), la cual, se hizo de forma tardía, cuando ya esta política se había hecho global y había recibido malas críticas en cuanto a su adaptación en países en desarrollo. Los autores buscan entender e intentar explicar por qué Ruanda llevó a cabo este proceso de adopción, cuando los resultados en otros países advertían sobre sus deficiencias. Dicho artículo se enfoca en los mecanismos de transferencia, haciendo énfasis en el modo de racionalidad y en los actores globales.

Los dirigentes de Ruanda tenían la ambición de convertirlo en un país de ingresos medios y la educación era un factor clave para lograrlo, por lo que iniciaron un proceso de transformación de la educación primaria y secundaria,

implementando un nuevo currículo basado en la pedagogía centrada en el alumno. Lo anterior explica un mecanismo de racionalidad que siguió el gobierno de Ruanda, moviendo la prioridad de un sistema de educación inclusivo a unas ambiciones económicas. En el mismo sentido, queda expuesta la alta influencia de los actores en el proceso de transferencia, en este caso las organizaciones de ayuda se encargaron de resaltar todos los beneficios de la política PCA, sin cuestionarse las debilidades que ya habían sido demostradas en otros países, lo que los autores denominan como una “amplificación de la promoción de la política” (Van de Kuilen, *et al.*, 2019).

En cuanto al análisis de la adopción de políticas referidas a la economía, podemos citar el trabajo de Park, Lee y Wilding (2017) en el cual intentan explicar cómo y por qué las políticas pueden distorsionarse durante los procesos de transferencia, haciendo énfasis en el papel de la comunicación. Analizan el caso de las políticas de empresa social en Corea del Sur, que se inspiraron en el modelo de Reino Unido.

Como en todo proceso comunicativo puede haber complicaciones, con interpretaciones diferentes por parte de los receptores, ocasionando cambios sustanciales en el mensaje que se transmite. En este caso, una política “prestada” puede diferir extensamente de la original, lo que llevaría a una transferencia de políticas distorsionada. En el caso de Corea del Sur se introdujeron las empresas sociales, debido a algunos problemas políticos como el desempleo y el envejecimiento de la población. El gobierno coreano adoptó la política de empresa social aplicada en el Reino Unido de una manera muy poco precisa de acuerdo con su contexto original, encontrándose muy pocas similitudes con el contenido real de las políticas del Reino Unido. Esto se denomina transferencia de política distorsionada, por dos razones: la primera es que los componentes prestados se utilizan de una manera totalmente diferente que en su contexto original y la segunda es que no se ha tenido en cuenta el contexto receptor y sus condiciones propias (Park, Lee y Wilding, 2017).

Kwon y Kim (2015) toman como caso de estudio la evolución de los programas de transferencia de efectivo en Indonesia. Plantean que, esta se asocia a la crisis económica de Indonesia, una nación que además experimentó una serie de cambios en su sistema político, pasando de un gobierno autoritario a uno democrático. Cada etapa muestra las diferentes respuestas adoptadas ante la crisis; mientras se encontraba en funciones el gobierno autoritario, organizaciones como el FMI y el Banco Mundial ofrecieron préstamos a cambio de reformas públicas, que no fueron aceptadas por parte de los dirigentes por temor a perder el control de las instituciones. Esto generó finalmente el cambio de gobierno. No obstante, el nuevo gobierno estuvo dispuesto a aceptar las condiciones de

las organizaciones internacionales e implementar los programas propuestos por estas, en una dinámica asociada también a que “sabían la popularidad política que tendrían”. De tal manera que se puede observar el papel que juegan las organizaciones internacionales en la transferencia de políticas que, sin embargo, son bien recibidas o no, de acuerdo con el clima político, esto es resultado del contexto doméstico reinante en el país.

La investigación de Obinger, Schmitt y Starke (2013) realiza una descripción de artículos sobre las interdependencias internacionales en el Estado de bienestar. De acuerdo con los autores, las diferencias entre transferencia y difusión son “la mayor importancia que le da la transferencia al conocimiento y al papel de los procesos intencionales (participación de agencias) en comparación con la difusión que se enfoca más en procesos estructurales, basados en intereses y no intencionales” (p. 113).

El artículo hace una división en diferentes campos de estudio, incluyendo investigaciones que tratan sobre difusión y transferencia de políticas sociales, a saber: consolidación del Estado de bienestar: muestran la evolución del Estado de bienestar desde hace 40 años, se intentó demostrar relaciones de difusión y transferencia, sin embargo, los autores afirman que los análisis —algunos muy sencillos y otros muy sofisticados— nunca mostraron seguridad en las relaciones de interdependencia entre naciones. En lo referido al gasto social: se observó que el gasto social en un país se vio influenciado por las decisiones tomadas en algunos de los países vecinos, así, por ejemplo, Kemmerling (2007), quien estudió una muestra de 23 países de la OCDE, en el periodo entre 1980-2001, encontró un efecto negativo en los países al dar respuesta a los aumentos en los gastos en los países vecinos. Y, en lo pertinente a las reformas del Estado de bienestar: los estudios muestran que los países más tendientes a ser influenciados por políticas de países vecinos son los que han experimentado malos resultados con sus propias políticas y los países con ingresos medios; por ejemplo, Weyland (2006) demostró que la privatización de las pensiones en Chile resultó en reformas similares en otros países de América Latina, como por ejemplo, Colombia, país que adaptó la política pensional en la década de 1990 siguiendo el modelo chileno.

Eccleston y Woodward (2014) se centran en explorar las fallas que pueden surgir durante la transferencia de políticas, debido a los métodos usados por las organizaciones internacionales, donde estas pueden llegar a favorecer acuerdos internacionales y mostrar resultados sobre la efectividad en la aplicación de dichas políticas. Específicamente, los autores analizan el caso de la promoción de la OCDE de estándares diseñados para mejorar la transparencia fiscal internacional.

Los autores reconocen el papel que juegan las organizaciones internacionales en la promoción de la transferencia de políticas. Sin embargo, señalan que, solo recientemente, se ha sometido a análisis académico el papel particular de la OCDE. Precisan que esto puede deberse a que, a pesar de estar a la par de otras organizaciones, la OCDE carece de métodos coercitivos efectivos. No obstante, afirman que su papel en la transferencia de políticas está bien establecido por su reputación, su experticia técnica y su estructura transgubernamental. En la literatura actual, algunas de las investigaciones se centran en el Estado y atribuyen a la debilidad de estos la adopción de políticas que no son adecuadas para ellos, debido a mecanismos de coerción ejercidos por organizaciones poderosas mundiales, que sirven a sus propios intereses.

Ante estas afirmaciones, se argumenta que dichas organizaciones internacionales actúan como actores independientes que tienen sus propios objetivos y agendas. El siguiente artículo se basa en los resultados de un estudio que aplicó las preguntas formuladas por Dolowitz y Marsh (1996), para explicar cómo la transferencia de políticas contribuyó a la aparición de políticas de ciclismo urbano en Moscú (Bidordinova, 2021). A partir de 2010 se inició un cambio hacia modelos de transporte más sostenibles, incluyendo políticas sobre ciclismo urbano. En el caso de Moscú, el presidente ruso dio el mandato al alcalde de buscar soluciones a los problemas de tráfico y de hacerla una ciudad más amigable para vivir. Sumado a esto, Moscú se ganó el derecho de ser sede de dos eventos internacionales: Juegos Olímpicos y Mundial de Fútbol, y requerían soluciones rápidas; se afirma que estos son ejemplos de por qué las ciudades buscan ideas o consejos sobre determinadas políticas, en este caso, políticas de movilidad urbana, como un programa de uso masivo de las bicicletas en las ciudades.

En el artículo mencionado se identificaron actores locales y externos (internacionales) que participaron en la transferencia. Los actores locales son en este caso el alcalde, empleados públicos de las oficinas de transporte, de cultura, el Departamento de Manejo Ambiental, expertos locales en temas de ciclismo; en cuanto a los actores internacionales, al no ser este tema de urbanismo percibido como político, se permitió la participación de expertos internacionales, tanto en invitaciones formales para aconsejar al alcalde y los encargados del transporte como en conferencias particulares. Se inspiraron en otros contextos, creando la unidad de bicicletas dentro de la oficina de transporte. La información se recogió a través de procesos de *lesson learning*, selección y traducción, adaptando las ideas para que encajaran en el contexto local. Las ideas se tomaron de ciudades que tuvieran buenos resultados previos en transporte sostenible, que tuvieran geografías similares y también, muy importante, con un clima similar. Es así como las ideas viajaron desde múltiples regiones y se seleccionaron a partir del

contexto local. En conclusión, podemos observar cómo funciona la transferencia de políticas en un país en un contexto postsocialista, donde no se hace una copia exacta de ideas, sino donde se seleccionan y analizan las ideas que más se acomodan al contexto propio.

En el siguiente artículo se analiza un programa referido a la política medio ambiental, que toma como caso de estudio el gobierno metropolitano de Tokio. En específico, analiza la adopción obligatoria del sistema de límites máximos e intercambio para la reducción de las emisiones de carbono. El autor busca así explicar los mecanismos de aprendizaje y difusión de las políticas (Takao, 2014). El gobierno de Tokio tomó la idea de los Estados Unidos, a través de *think tanks* y académicos, sin embargo, fueron adaptadas al entorno urbano. En el caso de Tokio, se plantea que tiene una ventaja en relación con otras ciudades del mundo, pues cuenta con un alto presupuesto que le permite invertir en incentivos y subsidios para incentivar la adopción de las medidas impuestas por parte de las empresas.

El último artículo que citamos, escrito por Ozbilgin *et al.* (2012), explora la cuestión de si las prácticas y experiencias en igualdad de género pueden ser transferidas desde países occidentales a países con mayoría musulmana, enfocándose en el caso de Turquía y Pakistán.

En el caso de Pakistán se destaca el papel primordial que juegan las organizaciones internacionales en cuanto a la transmisión de ideas y programas de equidad de género; la mayoría de las ideas son importadas a través de estas organizaciones. Sin embargo, existen fuerzas religiosas muy arraigadas en la sociedad pakistaní que impiden la transferencia de políticas, tanto de países occidentales como de otros países árabes. Esto claramente es una muestra del contexto, que puede ser un aspecto limitador o facilitador en la adopción/transferencia de política. En el caso de Turquía, el tema de equidad de género está fuertemente influenciado por la participación del país en acuerdos internacionales, dentro de los que encontramos el proceso de adhesión a la Unión Europea, lo que hace que haya intercambio de información, y conversaciones permanentes entre los miembros del gobierno y las organizaciones internacionales. No obstante, se puede observar que predomina la influencia religiosa y las tradiciones sobre las nuevas políticas de equidad de género.

En resumen, el marco de transferencia de Dolowitz y Marsh (1996), más los conceptos que han sido agrupados en este método, han sido aplicados para explicar una variedad de casos de adopción de diversas políticas, entre ellas, de defensa, económicas y fiscales, de educación, de movilidad urbana, de género y,

referidas al medio ambiente. Además, en cada uno de los estudios se explora en profundidad alguna (o varias) de las categorías que plantea el marco en referencia, dando respuesta a las cuestiones (una o varias) formuladas en este.

TRANSFERENCIA Y DIFUSIÓN DE POLÍTICAS: ASPECTOS PARA ANALIZAR LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Reafirmando lo expuesto por Marsh y Sharman (2009), se considera que los conceptos transferencia y difusión son complementarios, en cuanto son parte del mismo proceso, pese a que se reconoce que la difusión política se enfoca más en la estructura, explorando por qué algunos Estados adoptan o adaptan políticas más fácilmente que otros, mientras que la transferencia de políticas hace hincapié en el contenido de las políticas y el rol de la agencia (Obinger, Schmitt y Starke, 2013).

Ahora bien, para “explorar todo el proceso” (análisis de política) e intentar dar una “explicación completa”, es necesaria la combinación tanto de transferencia como de difusión política (Graham *et al.*, 2013; Marsh y Sharman, 2009; Paterson *et al.*, 2014).

A continuación, se plantean cuatro aspectos que se deben considerar de forma relevante para analizar la adopción de diversas políticas en Colombia, ya sea desde una instancia de gobierno nacional o local.

MECANISMO DE TRANSFERENCIA Y DIFUSIÓN DE POLÍTICAS

Los mecanismos son factores que contribuyen a distinguir cómo se adopta una política, es decir, ayudan a comprender el proceso de adopción, si bien algunos componentes pueden variar, existe relativo consenso entre los que se han señalado, tanto para la transferencia como para la difusión de políticas. Los mecanismos se plantean desde dos extremos, uno caracterizado propiamente por el acto “voluntario”, ligado estrictamente al “aprendizaje”, y otro representado por un acto de “coerción”, que se configura como una imposición directa.

Los autores Dolowitz y Marsh (2000) señalan que los actores eligen transferencias de políticas siguiendo una racionalidad en búsqueda de soluciones/respuestas a problemas percibidos. Por ejemplo, el caso de la ciudad de Moscú, en busca de posibles soluciones a un problema de movilidad urbana (Bidordinova, 2021). Por su parte, Simmons, Dobbins y Garret (2008) apuntan a que, en este mecanismo

de voluntariedad, que denominan aprendizaje, existe un proceso de conocimiento de la política, que se precisa adoptar y, basado en tal conocimiento se toma la decisión de adopción. De esta manera, se está asumiendo al Estado como un actor con total autonomía para elegir a través de una búsqueda exhaustiva en las jurisdicciones externas, producto de lecciones aprendidas (aprendizaje – *lesson drawing*), posibles soluciones a problemas internos. Es por ello que el modo voluntario/aprendizaje se explica por la observación y revisión de los elementos causales, entre la política y su resultado, bajo la lupa de las experiencias observadas (Meseguer, 2005).

Además del modo del acto voluntario racional o aprendizaje completo que acabamos de reseñar, emerge el modo racional limitado, partiendo de la premisa de Dolowitz y Marsh (2000), quienes apuntan a que en la mayoría de los casos es imposible una transferencia política voluntaria basada en la racionalidad, en otras palabras, lo que ocurre es una emulación (Simmons, Dobbins y Garret, 2008) considerando que los actores involucrados en la formulación de políticas pueden verse influenciados por sus propias percepciones en las que puedan tener sus intereses.

A lo anterior se suman las limitaciones aludidas por los actores en lo referido a la visión absoluta del contexto de donde se extrae la política, es decir, los formuladores de política alegan no llegar a tener la información completa por factores como tiempo y distancia. Sin embargo, en medio de los adelantos tecnológicos que permiten acortar espacio y tiempo a la vez, estas no pueden ser una limitación suficientemente válida. En cambio, una causa real y suficiente de que se aplique el acto de racionalidad limitada es producto de los intereses de los formuladores de políticas, como en el caso de Armenia en la transferencia de políticas educativas (Karakhanyan, van Veen y Bergen, 2011). Esto, sin dejar de concebirse dentro de un acto de voluntariedad, puesto que prevalece la intención, por parte de los responsables de proponer políticas, de buscar en otras jurisdicciones la información que lleve a soluciones de problemas públicos.

Otro de los mecanismos de difusión de políticas es el de competencia, que fluctúa entre los extremos voluntario y coercitivo (Simmons, Dobbins y Garret, 2008). Se considera producto de una disputa para “tomar la bandera”, es decir, la decisión de un Estado de ser pionero en un tema relevante a nivel internacional o regional, convirtiéndose esta en la principal motivación. De tal manera que concurre un acto de voluntariedad. Por su parte, Dolowitz y Marsh (2000) apuntan más al deseo que pueden tener los Estados de aceptación internacional y no quedar rezagados en el contexto global, como en el caso de Ruanda, en su proceso de adopción de las políticas de pedagogía centrada en el alumno.

En dicho caso, uno de los factores influyentes fue no quedar rezagado en la región de la comunidad africana del Este (Kuilen *et al.*, 2019), este modo de transferencia actúa en términos de acto voluntario, pero movido por la necesidad de “reconocimiento”, caracterizándose por estar en medio de los dos extremos, tanto del acto voluntario como del coercitivo.

Por su parte, Holzinger y Knill (2005) señalan que uno de los factores que operan en el modo de transferencia voluntario, pero movido por la necesidad, lo constituyen las presiones de competencia presentes en un panorama global de empresas, en cuanto a la necesidad de adoptar políticas para atraer negocios, pero forzados por las empresas transnacionales (Dolowitz y Marsh, 1996). Pese a que este modo de transferencia y difusión de políticas se considera un híbrido, producto de presentar características tanto de un acto voluntario como de uno coercitivo, prevalecen las presiones del contexto internacional a efectos de estar y ser parte de los consensos internacionales o, simplemente, por mantener una posición en la arena global. Esa presión es la que lleva a los gobiernos nacionales a tomar “no forzados” la decisión de adoptar la política.

En el otro extremo, muy contrariamente al modo de aprendizaje, se ubica el mecanismo de coerción. Como ya se ha dicho, se trata de una imposición de políticas impulsada por los actores dominantes que pueden ser países con poder en el contexto global u organismos internacionales. Dolowitz y Marsh (2000) se refieren al mecanismo de coerción en dos formas: condicionalidad y obligación. La primera es lo puramente más coercitivo, la característica principal es la obligación de adoptar una política a cambio de recibir subvenciones o cualquier clase de ayuda o préstamo de organismos internacionales. Si bien hay un beneficio que se adquiere directamente al adoptar la política, lo que impera es la imposición “condicionada” para recibirla. Un claro ejemplo es el caso de Indonesia, con respecto a la evolución de los programas de transferencia de efectivo, en el que finalmente el nuevo gobierno estuvo dispuesto a aceptar las condiciones de las organizaciones internacionales e implementar los programas propuestos por estas a cambio de recibir los beneficios (Kwon y Kim, 2015). Por lo tanto, y teniendo en cuenta la característica del modo coercitivo, el mecanismo de transferencia y difusión condicionado se verá más aplicado en los países de ingresos medios, producto del deseo de solventar sus necesidades (problemáticas públicas, sociales y económicas) a cambio de adoptar políticas, sin que sea producto de un aprendizaje previo de estas.

Por su parte, la forma coercitiva, obligada, representada en la armonización de políticas que adoptan un grupo de países que pertenecen a cierto grupo, estructura u organismo internacional, parte de la premisa de la voluntariedad que los Estados tienen de adherirse y de contribuir de manera voluntaria a la

cooperación internacional, lo que significa la “obligación” de adoptar políticas como parte de sus responsabilidades, como miembros o adheridos a determinadas organizaciones de carácter regional o global. Es importante señalar que, pese a la obligatoriedad, es un acto que Dolowitz y Marsh (2000) califican menos coercitivo que el condicionado, valorando “la autonomía que pueden tener los países” en adherirse o no a instituciones o grupos internacionales.

Muy a pesar de la distinción que se sugiere, entre los modos de transferencia y difusión de políticas presentados en los párrafos anteriores —aprendizaje racional, limitado, competencia y política coercitiva de forma condicionada y obligada— resulta complejo delimitar estrictamente cada uno de ellos, puesto que comparten características evidentemente similares y que se solapan, originando confusión al momento de definir con precisión en el trabajo empírico que se esté desarrollando la existencia de un único mecanismo u otro, incluso cuando se trate de identificar a grandes rasgos entre un acto estrictamente de modo voluntario y uno coercitivo. Por lo cual, a partir de esta preocupación, hay que considerar los mecanismos de transferencia y difusión como procesos en los cuales pueden converger tanto elementos de aprendizaje como de coerción.

Ahora bien, considerando los mecanismos planteados, cualesquiera que sean, se configuran bajo la estricta presencia y rol de los actores internos, externos e intermediarios, determinando la adopción de la política, el modo, el nivel y su implementación. Esto es producto de que las políticas, ideas, programas y los arreglos administrativos se trasladan de un lugar a otro con la intervención de los actores y estos, a su vez, determinan a través de su influencia e intereses dónde y cómo se transfiere/adapta.

En función de lo planteado, los actores son responsables directos de la adopción de la política y la forma en que se adopta o se adapta determinada política. En este orden de ideas, se asume la relevancia y la responsabilidad de estos en el proceso de transferencia, en cuanto al modo de adopción o adaptación de las políticas, considerando que es un proceso de negociación entre actores interdependientes, donde cada actor tiene sus propios intereses e influencia, de acuerdo con una agenda particular que se propone.

ACTORES

De acuerdo, con las categorías descritas por Dolowitz y Marsh (2000) y Evans (2009) con respecto a los actores involucrados en los procesos de transferencia y difusión de políticas, se pueden identificar cinco grupos: 1) *políticos*, incluye políticos electos, los partidos políticos y burócratas, representando a los actores

internos o domésticos. Siguiendo a Ozbilgin, *et al.*, 2012) para una correcta implementación de políticas hace falta un verdadero compromiso y convicción por parte de los actores gubernamentales. De ahí la relevancia y trascendencia del papel que juegan los actores internos de gobierno en dicho proceso. 2) *Emprendedores de política*, denominados también empresarios de política, juntamente con expertos de políticas, este grupo puede ser parte o no del gobierno, se les puede distinguir por su disposición a invertir recursos, tiempo y dinero y por ser especialistas en un tema, estos, a su vez, representan a los denominados actores intermediarios. 3) *Think tank o centros de investigación*, están integrados por académicos, instituciones de conocimiento y comunidades transnacionales de expertos. Se conciben como organizaciones con autonomía relativa respecto al gobierno y gozan de prestigio por su dedicación a la investigación, basados en estándares de rigurosidad académica. En este grupo es destacado el papel de la OCDE; Eccleston y Woodward (2014) afirman que el papel de la OCDE en la transferencia de políticas está bien establecido por su reputación, su experticia técnica y su estructura transgubernamental. No obstante, han señalado las debilidades del organismo al ceder ante la presión y resistencia de sus adheridos de mayor poder, para garantizar la continuidad de los apoyos económicos. 4) *Organismos internacionales*, integradas por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, en este grupo se pueden destacar las instituciones financieras mundiales. Y 5) *empresas transnacionales y consultores*, son expertos que gozan de prestigio en la arena global, se destacan en la organización y participación en eventos internacionales, también suelen ser contratados por organizaciones multilaterales para llevar a cabo la transferencia de política.

La actividad de estos actores se ve reflejada en el sistema político, configurando el contexto en el que se desarrolla el proceso de transferencia/adopción de políticas. Por lo tanto, el resultado de la adopción es el producto de la interacción entre los actores externos y los domésticos. Es así como el proceso de transferencia/adopción de una política representa un entramado extremadamente complejo, que se nutre de intereses particulares, desafiando el interés común, en cuanto no depende únicamente de la “calidad de la política”, sino también de la lucha de poderes entre actores y los factores del contexto doméstico.

CONTEXTO DOMÉSTICO

Tal como se ha dicho, el proceso de transferencia de una política es complejo y está demostrado que no se logran los objetivos únicamente eligiendo políticas exitosas que hayan triunfado en otro sistema político; hay que tomar en consideración el contexto local en el que esa política se desarrolla, y cómo este puede afectar la forma en que es recibida en un contexto diferente. Por lo

tanto, entender cada contexto particular es esencial para la puesta en marcha de nuevas políticas transferidas. Como lo expresó Dolowitz (2003, p. 107) “si se falla en examinar la estructura institucional y cultural que rodea a una política determinada, es muy probable que la transferencia no satisfaga las expectativas de ninguno”.

Dentro del contexto doméstico se pueden identificar varios factores que pueden influir directamente en el proceso de transferencia. Por ejemplo, la importancia de la cultura establecida, las creencias y la tradición como una barrera para la transferencia, esto lo vemos representado en el caso de muchos de los países que hacen parte de la Mancomunidad de Naciones; por mencionar uno de estos casos, en Namibia, un sistema lanzado en 1996 fue suspendido solo dos años después debido a la falta de una cultura organizacional de apoyo y una capacitación insuficiente sobre el sistema antes de su implementación (Laking y Norman, 2007). Otro ejemplo de la influencia de la cultura lo vemos en el caso de la transferencia del proceso de revisión de Gateway desde Reino Unido a Victoria, Australia, en este caso se puede afirmar en términos generales que se produjo una transferencia exitosa debido a las similitudes culturales y políticas entre Australia y el Reino Unido. Debido a esto, a los funcionarios australianos les resultó fácil comprender el funcionamiento del programa y la implementación en sus propias jurisdicciones (Fawcett y Marsh, 2012). Queda evidenciada entonces —como lo resaltó Wolman desde la década de 1990—, la importancia del entorno de la política en el país de origen y cómo esta puede encajar en el entorno del país receptor. Este entorno incluye el marco institucional y estructural, la cultura política nacional, la opinión pública, el desarrollo económico y sus relaciones con otros políticos (Wolman, 1992).

CICLO DE POLÍTICAS

El ciclo de políticas comienza a desarrollarse en la década de 1950 como un modelo de fases para el análisis de las políticas públicas; la primera versión de este modelo fue planteada por Harold Laswell. Otros autores como Rose (1991, 1993), han hecho contribuciones a esta propuesta inicial, desarrollando y perfeccionando el modelo. A grandes rasgos, el ciclo de políticas comprende cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación.

En cada una de las etapas anteriores se han planteado interesantes discusiones alrededor de diversas teorías que intentan explicarlas en detalle. Uno de los debates más interesantes alrededor de la identificación del problema es explicar

por qué solo algunos de los problemas públicos ingresan a la agenda del gobierno. Para esto se han propuesto diversas teorías, entre estas encontramos a autores como Elder y Cobb (1993), quienes sugieren un proceso similar al modelo *trash can*, con una mala estructuración de las decisiones y una selección no previsible de los problemas. Por otro lado, Kingdon (1995) trata de explicarlo por el modelo de “ventana de oportunidad”, donde ciertas circunstancias o momentos específicos que se presentan durante un tiempo limitado permiten llamar la atención del gobierno sobre cierto problema público. Y, por último, uno de los elementos más importantes en esta formación de agenda es el papel de los actores políticos, donde los más poderosos logran fijar los temas de la agenda.

La etapa de la toma de decisiones también plantea algunos debates, en este caso básicamente entre dos posiciones: el racionalismo (véase Simon, 1997) y el incrementalismo (véase Lindblom, 1959). El primero aboga por que el decisor actúa de manera totalmente racional, eligiendo siempre la mejor opción entre las distintas alternativas; mientras que en la segunda postura, el decisor únicamente toma decisiones basado en políticas anteriores, es decir, solo hace ajustes a políticas que ya se encuentran en marcha.

Por su parte, en la fase de implementación, el debate se centra en el contexto en el que se quiere poner en marcha una política. Esta fase representa todo el proceso que permite transformar las decisiones tomadas en productos y resultados observables. Dicho proceso conlleva enfrentarse a realidades sociales, insuficiencia de recursos, relaciones de poder y resistencias que finalmente resultaran en el éxito o fracaso de la política. Esto quiere decir que para implementar una política pública no es suficiente definir adecuadamente el objetivo al que se apunta, sino también tomar en consideración todo el contexto. Se convierte entonces este proceso en un tablero de juego, donde se van moviendo fichas de acuerdo con los intereses de los actores involucrados y a las realidades particulares a las que se ve enfrentado el Estado.

En cuanto a la evaluación, se busca medir los efectos y resultados de las intervenciones públicas, encontrando diferentes tipos de evaluación en función de lo que se quiere responder: 1) Evaluación de la conceptualización y diseño de los programas: ¿responde el diseño a los objetivos? 2) Evaluación de la implantación de los programas: ¿está alcanzando el programa a la población a la que se dirige? Y, ¿cuál es la forma en que el programa se está administrando? 3) Evaluación de la eficacia o impacto de los programas: su finalidad es ver en qué medida se han conseguido los objetivos que motivaron la existencia del programa. Y, por último, 4) evaluación de la eficiencia del programa: se valora el impacto del programa en función de su coste.

Tomando en cuenta todo lo revisado anteriormente, referido a la teoría de transferencia y difusión de políticas y el ciclo de política, podemos hacer una interrelación entre estos modelos de estudio. De manera que el ciclo de políticas nos aporta un esquema que ayuda a comprender la transferencia dentro del proceso complejo de formulación y adopción de políticas.

COMENTARIOS FINALES

La atención que prestan los investigadores al análisis de las políticas públicas, en gran medida, emana del interés por conocer e intentar explicar de una manera efectiva las acciones, programas públicos y en general el funcionamiento del Estado, a través de una indagación rigurosa de las causas, consecuencias y dinámicas de la acción política, abordando, el cómo y porqué actúan las instituciones políticas para producir decisiones sobre un conjunto de problemas que se consideran públicos. Para llevar a cabo el proceso de análisis de políticas públicas se han formulado diversas teorías/enfoques, entre los que se encuentra la transferencia de políticas, definida, básicamente, como un proceso de exportación de políticas, programas, ideas e instituciones de un sistema político a otro. Por medio de dicho proceso también se busca entender y explicar las complejidades y los factores que influyen en mayor o menor medida en la aplicación de una política en un determinado sistema político.

A modo de propuesta, se ha planteado un marco instrumental que permita de una forma completa, pero a la vez simplificada, analizar la adopción de diversas políticas públicas implementadas en Colombia.

En resumen, son cuatro los aspectos que consideramos relevantes como marco conceptual para el análisis de diversas políticas a través del modelo de transferencia y difusión: 1) los mecanismos o traducción. La configuración de los mecanismos o traducción de la política esencialmente depende de las fuerzas e intereses de los actores. El proceso de transferencia y difusión estará trazado tanto por actos que representen un aprendizaje (poco probable racional) como por actos de coerción; 2) los actores son la pieza principal de la configuración del proceso, ya que tanto la fase de traducción de la política como la configuración del contexto son el resultado de las luchas entre los intereses y agendas establecidas por los actores; 3) el contexto, representa la suma de la interacción de diferentes factores internos; y, 4) el ciclo de políticas, permite identificar de modo “ilustrativo” las complejidades de la transferencia/adopción de política en las diferentes etapas a medida que avanza y se desarrolla.

REFERENCIAS

- Bennett, C. J. (1991). Review Article - What is Policy Convergence and what Causes It. *British Journal Of Political Science*, 21, 215-233. <https://doi.org/10.1017/S0007123400006116>
- Benson, D. y Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, 9(3), 366-378. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2011.00240.x>
- Benson, D. y Jordan, A. (2012). Policy Transfer Research: Still Evolving, Not Yet Through? *Political Studies Review*, 10(3), 333-338. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00273.x>
- Berry, F. S. and Berry, W. D., 1999. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of The Policy Process*. Westview Press.
- Bidordinova, A. (2021). Emerging Cycling Policy in Moscow, Russia: The Role of International Policy Transfer. *Journal of Transport Geography*, 96. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2021.103195>
- Ceccoli, S. y Crosston, M. (2019). Diffusion and Policy Transfer in Armed UAV Proliferation: The Cases of Italy and Germany. *Null*, 40(2), 111-130. <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1533114>
- Dolowitz, D. P. (2003). A Policy-Maker's Guide to Policy Transfer. *Political Quarterly*, 74(1), 101-108. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.t01-1-00517>
- Dolowitz, D. P. y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Eccleston, R. y Woodward, R. (2014). Pathologies in International Policy Transfer: The Case of the OECD Tax Transparency Initiative. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 16(3), 216-229. <https://doi.org/10.1080/13876988.2013.854446>

- Elder, C. D., y Cobb, R. W. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos (A. Senzek, Trad.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3, 77-104.
- Evans, M. (2009). *Policy Transfer in Critical Perspective*. *Policy Studies*, 30(3), 243-268. <https://doi.org/10.1080/01442870902863828>
- Fawcett, P. y Marsh, D. (2012). Policy Transfer and Policy Success: The Case of The Gateway Review Process (2001-10). *Government and Opposition*, 47(2), 162-185. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2011.01358.x>
- Garrett, G., Dobbin, F. y Simmons, B. A. (2007). Conclusion. En B. A. Simmons B. A., F. Dobbin y G. Garrett (Eds.), *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511755941.009>
- Gilardi, F. (2016). Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research. *State Politics & Policy Quarterly*, 16(1), 8-21. <https://doi.org/10.1177/1532440015608761>
- Holzinger, K. y Knill, C. (2005). Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 775-796. <https://doi.org/10.1080/13501760500161357>
- Jensen, J. L. (2003). Policy Diffusion Through Institutional Legitimation: State Lotteries. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 521-541. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug033>
- Karakhanyan, S., van Veen, K. y Bergen, T. (2011). Educational Policy Diffusion and Transfer: The Case of Armenia. *Higher Education Policy*, 24(1), 53-83. <https://doi.org/10.1057/hep.2010.25>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2.ª ed.). Harper Collins.
- Kwon, H. y Kim, W. (2015). The Evolution of Cash Transfers in Indonesia: Policy Transfer and National Adaptation. *Asia & The Pacific Policy Studies*, 2(2), 425-440. <https://doi.org/10.1002/app5.83>

- Laking, R. y Norman, R. (2007). Imitation and Inspiration in Public Sector Reform: Lessons from Commonwealth Experiences. *International Review of Administrative Sciences*, 73(8), 517-530. <https://doi.org/10.1177/0020852307083455>
- Lindblom, Ch. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lovell, H. (2019). Policy Failure Mobilities. *Progress in Human Geography*, 43(1), 46-63. <https://doi.org/10.1177/0309132517734074>
- Maggetti, M. y Gilardi, F. (2016). Problems (And Solutions) in The Measurement of Policy Diffusion Mechanisms. *Journal of Public Policy*, 36(1), 87-107. <https://doi.org/10.1017/S0143814X1400035X>
- Marsden, G. y Stead, D. (2011). Policy Transfer and Learning in The Field of Transport: A Review of Concepts and Evidence. *Transport Policy*, 18(3), 492-500. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2010.10.007>
- Marsh, D. y Fawcett, P. (2011a). Branding and Franchising a Public Policy: The case of The Gateway Review Process 2001-2010. *Australian Journal of Public Administration*, 70(3), 246-258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2011.00729.x>
- Marsh, D. y Fawcett, P. (2011b). Branding and Franchising a Public Policy: The Case of The Gateway Review Process 2001-2010. *Australian Journal of Public Administration*, 70(3), 246-258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2011.00729.x>
- Marsh, D. y Fawcett, P. (2011c). Branding, Politics and Democracy. *Policy Studies*, 32(5), 515-530. <https://doi.org/10.1080/01442872.2011.586498>
- Marsh, D. y Sharman, J. C. (2009). Policy Diffusion and Policy Transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288. <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>
- Massey, A. (2009). Policy Mimesis in The Context of Global Governance. *Policy Studies*, 30(3), 383-395. <https://doi.org/10.1080/01442870902888940>
- Meseguer, C. (2005). Policy Learning, Policy Diffusion, and The Making of a New Order. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 67-82. <https://doi.org/10.1177/0002716204272372>

- Obinger, H., Schmitt, C. y Starke, P. (2013). Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research. *Social Policy & Administration*, 47(1), 111-129. <https://doi.org/10.1111/spol.12003>
- Ozbilgin, M. F., Syed, J., Ali, F. y Torunoglu, D. (2012). International Transfer of Policies and Practices of Gender Equality in Employment To and Among Muslim Majority Countries. *Gender Work and Organization*, 19(4), 345-369. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2010.00515.x>
- Park, C., Lee, J. y Wilding, M. (2017). Distorted Policy Transfer? South Korea's Adaptation of UK Social Enterprise Policy. *Policy Studies*, 38(1), 39-58. <https://doi.org/10.1080/01442872.2016.1188904>
- Paterson, M., Hoffmann, M., Betsill, M. y Bernstein, S. (2014). The Micro Foundations of Policy Diffusion Toward Complex Global Governance: An Analysis of The Transnational Carbon Emission Trading Network. *Comparative Political Studies*, 47(3), 420-449. <https://doi.org/10.1177/0010414013509575>
- Prince, R. (2010). Policy Transfer as Policy Assemblage: Making Policy for The Creative Industries in New Zealand. *Environment and Planning A*, 42(1), 169-186. <https://doi.org/10.1068/a4224>
- Prince, R. (2012). Policy Transfer, Consultants and The Geographies Of Governance. *Progress in Human Geography*, 36(2), 188-203. <https://doi.org/10.1177/0309132511417659>
- Puga Gonzalez, J. (2015). Time Variable in Policy Transfer Analysis: The Experience of The Higher Education Program "Manutencion" in Mexico. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(2), 13-37. <https://doi.org/10.15174/remap.v4i2.131>
- Radaelli, C. M. (2000). Policy Transfer in The European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. *Governance-An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 25-43. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00122>
- Rodine-Hardy, K. (2015). Globalization, International Organizations, and Telecommunications. *Review of Policy Research*, 32(5), 517-537. <https://doi.org/10.1111/ropr.12137>

- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30. <http://www.jstor.org/stable/4007336>
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham House.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior* (4.^a ed.). The Free Press.
- Takao, Y. (2014). Policy Learning and Diffusion of Tokyo's Metropolitan Cap-And-Trade: Making A Mandatory Reduction of Total co2 Emissions Work at Local Scales. *Policy Studies*, 35(4), 319-338. <https://doi.org/10.1080/01442872.2013.875151>
- Van de Kuilen, Hester S., Altinyelken, H. K., Voogt, J. M. y Nzabairwa, W. (2019). Policy Adoption of Learner-Centred Pedagogy in Rwanda: A Case Study of Its Rationale and Transfer Mechanisms. *International Journal of Educational Development*, 67, 64-72. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2019.03.004>
- Vargas Tamez, C. (2015). La adaptación y la transformación sociales como metas del aprendizaje a lo largo de la vida: La contribución de las organizaciones internacionales. *Sinéctica*, 0(45), 1.
- Wolman, H. (1992). Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and The us. *Governance*, 5(1), 27-45. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00027.x>

TRANSFERENCIA DE POLÍTICA AMBIENTAL: TRAYECTORIAS EN LA PROTECCIÓN DE BOSQUES Y SELVAS*

**John Alejandro Pulgarín Franco
Basilio Verduzco Chávez**

INTRODUCCIÓN

La transferencia de políticas públicas es el proceso en el que una política —en el sentido amplio, pues como se verá más adelante involucra otros elementos— adoptada en un tiempo y lugar, es usada para desarrollar una política en otro tiempo y lugar (Dolowitz y Marsh, 1996). Aunque es un proceso que puede confundirse con la difusión, es diferente porque, como lo señala Pacheco-Vega (2021), la transferencia implica una fase de etapa por etapa que puede ser procesada primero por un gobierno nacional y luego por los gobiernos subnacionales.

No obstante, la transferencia de políticas públicas presenta variaciones debido a múltiples factores como el contexto, en el que se circunscriben elementos de

* Este escrito está basado en los hallazgos del capítulo 8 de la tesis doctoral *Trayectorias en la transferencia de política ambiental: el ods 15 “Vida de ecosistemas terrestres” en México y Colombia 2015-2020*.

capacidad, eventos contingentes, voluntad política, y las relaciones entre los actores y sus intereses; es decir, la transferencia se puede entender como un proceso de contienda política, comprendida a partir de McAdam *et al.* (2005), como la acción política colectiva en la que actores sociales y políticos defienden sus intereses, interactuando en dinámicas donde operan diversos mecanismos causales. En este capítulo, las variables usadas no son aleatorias, se argumenta su uso para reflejar la existencia de mecanismos causales; por ejemplo, persiste un mecanismo de evasión de responsabilidades por parte del Estado que conlleva, entre otras cosas, a detectar mecanismos de acción regulatoria para la protección de bosques y selvas.

La inversión ambiental por parte de los gobiernos nacionales o locales muestra la prevalencia o debilitamiento del mecanismo de financiación nacional-local; referente a esto Chacón, Llano y Palmeros (2023) se refieren que, aunque en México se avanzó en legislación ambiental se reduce el presupuesto para este sector. La garantía de defensa del ambiente refleja el mecanismo de coerción, y si se explora más a fondo, podría mostrar mecanismos de revictimización y neocolonialismo ambiental; al respecto se refiere Umaña (2023, párr. 2): “Creo que las preguntas que nos tenemos que hacer son otras: ¿Dónde estaba el Estado cuando nos amenazaron por defender la tierra? ¿Hasta cuándo vamos a valer más muertos que vivos?”.

En este sentido, la adopción de los objetivos de desarrollo sostenible ODS, y precisamente del ODS 15 “Vida de ecosistemas terrestres”, se considera un ejemplo clásico de transferencia de política ambiental que presenta un proceso doble de transferencia primero desde el ámbito internacional al nacional, y luego de lo nacional a lo subnacional. Este trabajo explica la existencia de trayectorias diferenciadas que resultan de un proceso de contienda política que determina el grado de éxito en el cumplimiento de las metas comprometidas por cada país.

El objetivo central de este escrito es identificar dos aspectos clave del proceso observado: las trayectorias de protección ambiental y la capacidad estatal nacional. Con ese propósito se hace referencia tanto a procesos de carácter contextual como a procesos macropolíticos, los cuales son determinantes de las trayectorias. El escrito se organiza en cinco secciones, en esta sección se hace la introducción; en la siguiente se presenta un breve repaso teórico; en la tercera sección se presenta la metodología; en la cuarta sección se presentan las trayectorias en la protección ambiental y su relación con la capacidad estatal en la transferencia del ODS 15; finalmente, en la sección quinta se proponen conclusiones de este escrito.

LA TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS, LA CONTIENDA POLÍTICA Y LAS TRAYECTORIAS

La transferencia de políticas públicas estudia el proceso en el que las políticas, actos administrativos e instituciones implementadas en un tiempo y lugar son utilizadas para desarrollar políticas, actos administrativos e instituciones en otro momento o lugar (Dolowitz y Marsh, 1996). Cabe señalar que, aunque tiende a confundirse la transferencia con la difusión, en la literatura especializada se explica que existen importantes diferencias. De hecho, los estudios de la transferencia se han centrado más en el estudio de los agentes, mientras que las investigaciones sobre la difusión se han preocupado más por el estudio de las estructuras (Marsh y Sharman, 2009). La diferencia es que la transferencia se da en fases como la adopción de una política desde lo internacional a lo nacional, y luego desde lo nacional hacia lo subnacional (Pacheco-Vega, 2021).

En este sentido, la literatura especializada se ha enfocado en los objetivos y acuerdos con organizaciones internacionales, como un ejemplo característico de la transferencia de políticas públicas. Desde esta perspectiva, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), como evolución de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) son una muestra de la transferencia de políticas. Sin embargo, las experiencias previas con los ODM, como la conformación de los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible y las debilidades que tuvo con las entidades subnacionales, las cuales tienen un rol clave en el desarrollo sostenible, sirvieron para advertir las dificultades de implementación de los ODS en el plano nacional debido a las variadas formas de implementación que pueden existir —en las entidades subnacionales— (Dodds *et al.*, 2017).

Para explicar lo anterior es importante comprender que la transferencia de políticas se desenvuelve dentro de un proceso de contienda política, entendida como la acción política colectiva en la que interactúan actores (McAdam *et al.*, 2005), lo que en este caso implica al gobierno y a una diversidad de actores con reivindicaciones propias que pueden estar en detrimento de las reivindicaciones de otros. Desde una perspectiva relacional, esta contienda puede ser contenida —o institucional— cuando opera dentro de marcos convencionales, o bien, como transgresora, cuando opera de manera no convencional. De acuerdo con este enfoque teórico, es posible esperar diferentes trayectorias en el proceso de transferencia seguido por distintos contextos nacionales.

De acuerdo con lo anterior, es posible observar la existencia de elementos de la transferencia de políticas públicas tales como: los objetivos, contenidos y metas

de políticas, instituciones y estructuras (Dolowitz y Marsh, 1996, 2000; Stone, 2012). En el que se debe resaltar que este tipo de transferencia se ubica dentro de un tipo de transferencia coercitiva indirecta o negociada, pues como señalan Dolowitz y Marsh (1996) y Evans (2009) esto sucede cuando un país adopta políticas o realiza cambios institucionales para no quedarse relegado entre sus vecinos o comunidad internacional.

El grado de este tipo de transferencia (ver Dolowitz y Marsh, 1996; 2000; Evans, 2009) va desde la copia, cuando hay adopción sin ningún cambio; en este caso, aplica para las metas e indicadores implementados sin ningún cambio; hasta la hibridación, cuando se combinan varios elementos para la implementación, por ejemplo, en las líneas meta establecidas, las instituciones o estructuras organizacionales adecuadas para brindar soporte al proceso, y las modificaciones e incorporaciones en las normas.

El estudio comparado permite detectar la existencia de mecanismos causales, entendidos por McAdam *et al.* (2005) como procesos recurrentes que ocurren de manera idéntica o muy similar en varias situaciones, estos pueden ser de tres tipos: los contextuales, influencias externas que generan condiciones y efectos; los cognitivos, que alteran la percepción individual y colectiva; y los relacionales, que alteran las redes entre personas y grupos. Cabe aclarar a partir de Falletti y Lynch (2009), que si bien los mecanismos son portátiles en la explicación causal, no son aplicables en todos los contextos debido a que su operación se puede ver afectada por el contexto y las relaciones.

Siguiendo con los mecanismos, Falletti y Lynch (2009) señalan que estos dicen cómo suceden las cosas en la manera que se puede identificar cómo se relacionan los actores y esto puede dar lugar al cambio o mantenimiento de instituciones y políticas, y en consecuencia a resultados que pueden ser difíciles de revertir. La idea anterior se liga con el estudio de la dependencia de la trayectoria *path dependence*, pues la trayectoria puede ser institucional y mantenerse estable en el tiempo por la existencia de mecanismos que la reproducen, o bien podría cambiar por fuerzas que generen coyunturas críticas o patrones a partir de movilización política e instituciones (Mahoney, 2000; Pierson y Skocpol, 2008).

En este orden de ideas, la interpretación de los casos de Colombia y México que aquí se presenta está inspirada en la tesis que relaciona la capacidad del Estado y el rumbo que toman en un país procesos amplios de cambio como puede ser la democratización-desdemocratización (Tilly, 2007). Este enfoque propone que los procesos de cambio no son simples evoluciones, sino que pueden revertirse debido a la pérdida de capacidad del Estado o del activismo de actores poderosos, entre otros factores.

Tanto Colombia como México acordaron incorporar indicadores para el cumplimiento de los ODS, con lo cual crearon o transformaron sus estructuras orgánicas como sus comisiones y consejos nacionales² para la implementación de los objetivos de desarrollo. Este es por ejemplo el caso del CITESIDM, que pasó a ser el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS) en México. Además, se transfirieron los objetivos a través de indicadores; en el caso de Colombia, se incorporaron 156 indicadores (Consejo Nacional de Política Económica Social [CONPES] 3918, 2018); mientras en México, de acuerdo con el INEGI, se incorporaron 169 indicadores (Gobierno de la República, 2018).

Asimismo, ambos países incorporaron dentro de sus esquemas normativos temas referentes a los ODS, por ejemplo, en Colombia se incorporaron de manera anticipada algunas metas en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, gracias a que el país estuvo en los grupos de trabajo de la ONU para tal propósito; mientras en México en 2018 se modificó la Ley de Planeación para incorporar el paradigma del desarrollo sostenible y la integración de la agenda 2030 en los diseños de los planes de desarrollo sexenales dentro de este periodo.

Para explicar la diferencia de trayectorias, se parte del planteamiento de que la transferencia del ODS 15 “vida de ecosistemas terrestres” en México y Colombia toma caminos diferentes debido a que la transferencia es un proceso dinámico y contextual de contienda política (McAdam, *et al.*, 2005) que puede combinar elementos de contienda contenida —por ejemplo cuando se expresa en recortes presupuestales y falta de voluntad política para la protección del patrimonio forestal—, o contienda política transgresiva, lo cual se puede constatar en la pérdida de cobertura arbórea y el asesinato de defensores ambientales.

METODOLOGÍA

Las trayectorias analizadas se elaboran tomando los datos que expresan el comportamiento de las dinámicas relacionadas con la protección del bosque, las capacidades de Estado, los presupuestos ambientales nacionales y subnacionales, y el asesinato de defensores ambientales; la orientación de las trayectorias se presenta en gráficos bidimensionales que permiten observar los comportamientos temporales de variables clave. Las variables analizadas y sus respectivos datos se presentan en la tabla 1.

2 En Colombia, para 2015 se creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En México, para 2017 se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La información utilizada proviene de diversas fuentes. Para permitir comparaciones, se convirtieron los datos de las variables con la Técnica de Escalamiento Lineal —*Linear Scaling Technique* LST—, la cual fue reportada por primera vez en Drewnowski y Scott (1966, citado en Actis y Balsa, 2017). Esta técnica consiste en la construcción de una escala que calcula el cociente de una variable y su diferencia con un valor —máximo, cuando menos es lo ideal; o mínimo, cuando más es lo ideal— dividido por el rango absoluto —valor mínimo y máximo— de un conjunto de datos y se expresa de 0 a 1.

Tabla 1. Variables y datos

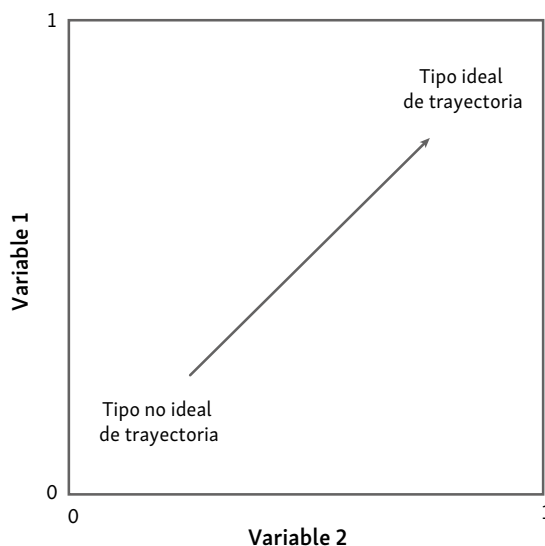
Variable	Dato	Fuente
Protección del bosque	Pérdida de cobertura arbórea	Global Forest Watch (GFW, 2021)
Capacidad estatal	Índice de Estados Frágiles	Fundación para la Paz (FFP —por sus siglas en inglés—, 2022)
Presupuesto ambiental nacional	Presupuesto de inversión del “sector ambiente y desarrollo sostenible”	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda, 2022) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2022)
Presupuesto ambiental federal	Presupuesto de egresos clasificación funcional “protección ambiental”	
Presupuesto ambiental subnacional	Gastos de inversión y el rubro “A.10. Ambiental”	Contaduría General de la Nación (CGN, 2021)
	Presupuesto de egresos en su clasificación funcional “protección ambiental”	Gobiernos Estatales de México (2021)
Garantías de defensa del ambiente	Defensores ambientales asesinados	Global Witness (2022)

Fuente: elaboración propia.

Con este método es posible vincular el comportamiento de variables a los mecanismos de interacción sociopolítica prevalecientes en un determinado contexto en el que se busca hacer la transferencia de políticas. Como señalan Falletti y Lynch (2009), al seguir este método es importante considerar que los mecanismos se diferencian de las variables, debido a que estas miden atributos específicos, mientras los mecanismos causales muestran procesos sociales. Al presentar las trayectorias en un gráfico bivariado es posible entender la interacción dinámica que puede transitar en direcciones opuestas en momentos distintos (Tilly, 2007). Este instrumento heurístico ayuda a dirigir la atención al análisis de los elementos que dieron lugar a la trayectoria, entre los que se destacan los mecanismos contextuales, cognitivos o relacionales.

En este sentido, la orientación teórica de una trayectoria funciona como hipótesis de la relación esperada entre el comportamiento de variables, lo cual se puede trasladar como resultado esperado de las políticas públicas evaluadas. Por ende, el desvío de los comportamientos esperados demanda explicaciones puntuales que pueden asociarse a mecanismos, contextos o repertorios de acción (figura 1). En este caso, el modelo permite investigar relaciones entre mayor capacidad estatal, presupuesto ambiental federal/nacional o subnacional, garantías de defensa del ambiente y la protección del bosque.

Figura 1. Modelo heurístico para explicar la orientación teórica de las trayectorias



Fuente: elaboración propia.

Los alcances de este capítulo son identificar las trayectorias de protección ambiental, capacidad estatal nacional y garantías para el ejercicio de la defensa ambiental de las comunidades observadas en Colombia y México. Las limitaciones existentes se deben al número de datos en las variables, así como a la ausencia de una explicación profunda de mecanismos causales en los que se pueda observar con mayor detalle las entradas, procesos y resultados de cada caso.

LAS TRAYECTORIAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y CAPACIDAD ESTATAL NACIONAL

A) LA TRAYECTORIA EN LA PROTECCIÓN DEL BOSQUE

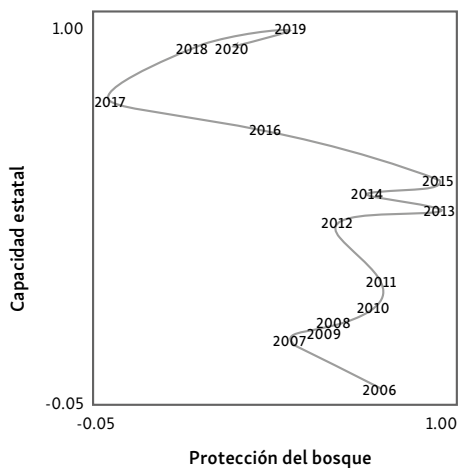
Para el análisis comparado fue necesario definir como variables las siguientes: en primer lugar, para establecer la capacidad estatal, se usaron los datos publicados por el *Fragile States Index* —Índice de Estados Frágiles— que elabora la FFP (2022). Este índice es construido a partir de un conjunto de cinco indicadores: cohesión, económicos, políticos, sociales y transversales; que permitan dar cuenta de la fortaleza o fragilidad que tienen los Estados respecto de asegurar la convivencia pacífica de sus ciudadanos y evitar que las presiones sociales, económicas y políticas afecten la estabilidad; los datos obtenidos datan de 2006 y abarcan hasta 2020 (FFP, 2022). Estos datos son tomados aquí como un *proxy* de la capacidad estatal. Este método se replica en varios de los apartados siguientes.

Por otra parte, dadas las debilidades de la información referente a la protección de los bosques y las selvas en Colombia y México, y las limitaciones de información para rastrear los procesos de cambio desde una perspectiva histórica, fue necesario usar los datos que publica el GFW (2021) referentes a pérdida de cobertura arbórea. Esta fuente tiene una cobertura desde 2001 a 2020 y, aunque no pretende ser una tasa de deforestación, da cuenta de los cambios de uso del suelo. Este dato cobra importancia porque la incapacidad de los gobiernos para proteger el patrimonio forestal existente revela las dificultades que tienen para recuperar las coberturas arbóreas perdidas, en la medida en que estos espacios son ocupados para otras actividades diferentes a la protección ambiental. Por ello, es posible usar la pérdida de cobertura arbórea como indicador de la trayectoria y como identificador de los lugares donde existe menor pérdida de cobertura arbórea. Aunque los datos del GFW se encuentran desde 2001, los datos del Índice de Estados Frágiles se tienen desde 2006, razón por la cual solo se comparan estos dos periodos de tiempo.

En la figura 2 y la figura 3 se identifican las trayectorias seguidas por ambos países en la relación entre pérdida de capacidad estatal y desprotección del

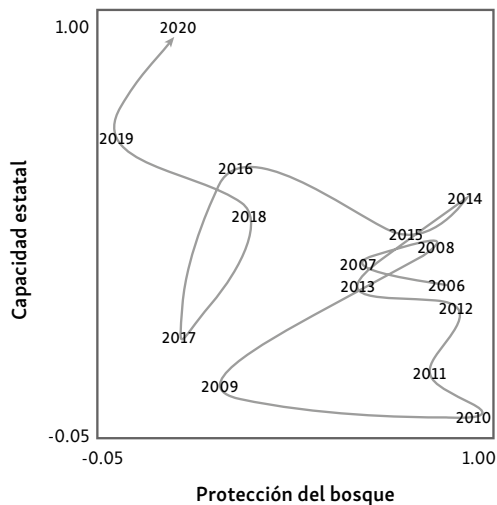
bosque. En términos generales, se aprecia que el aumento es más directo en Colombia que en México.

Figura 2. Trayectorias Colombia 2006-2020 entre la capacidad estatal y la protección del bosque



Fuente: elaboración propia a partir de FFP (2022) y GFW (2021).

Figura 3. Trayectorias México 2006-2020 entre la capacidad estatal y la protección del bosque



Fuente: elaboración propia a partir de FFP (2022) y GFW (2021).

El caso colombiano muestra que este proceso ha sido un ascenso gradual pero más cercano a una tendencia lineal ascendente, concatenado con la ruta ascendente esperada teóricamente. Aunque en 2018 hubo un aumento en la protección del bosque, esto se debe a la ampliación del área natural protegida de Chiribiquete y a las alertas de deforestación que aumentaron en 2017, posterior a la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC. Estos eventos obligaron el despliegue de la fuerza pública para el control del territorio y la lucha contra la deforestación ilegal. Es digno de observar que en el largo plazo estos esfuerzos han sido infructuosos, como evidencia el retroceso a 2020 —y años posteriores, 2021 y lo que va de 2022—. Autores como Prem *et al.* (2020) presentan evidencia empírica sobre el aumento de la deforestación en áreas en las que las FARC ejercían control, sin embargo, esta se vio atenuada en lugares con mayor presencia estatal y agudizada por actividades de uso intensivo de la tierra.

En el caso mexicano se evidencia un descenso entre 2008 a 2010 en la capacidad estatal, el cual coincide con la denominada “guerra contra el narco” que durante este tiempo asestó varios golpes contra el narcotráfico, pero con un auge de la violencia. Al respecto es interesante observar que después a esto ha aumentado la capacidad estatal. Para el año 2009 a 2010 se redujo la pérdida de cobertura arbórea, lo cual se explica por estrategias precedentes como el programa de Pago por Servicios Ambientales ProÁrbol y la unificación de las estrategias referentes a servicios ambientales de carácter hidrológico, conservación de la biodiversidad, agroforestales y secuestro de carbono liderado por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

De conformidad con las evidencias presentadas por autoras como Perevochtchikova y Ochoa (2012), una parte de esta trayectoria se explica por los avances obtenidos por el programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en México, el cual tiene como objetivo principal reducir la deforestación a través de pagos compensatorios de los servicios ambientales. Referente a la lucha contra el narcotráfico, autores como Carpio-Domínguez (2021), sugiere que la capacidad del Estado se ve afectada por las dificultades enfrentadas por las personas encargadas de administrar las Áreas Naturales Protegidas (ANP) del país durante el sexenio del presidente Felipe Calderón; sin embargo, no hay evidencia de que esta lucha haya influido en la protección del bosque durante el periodo 2009-2010.

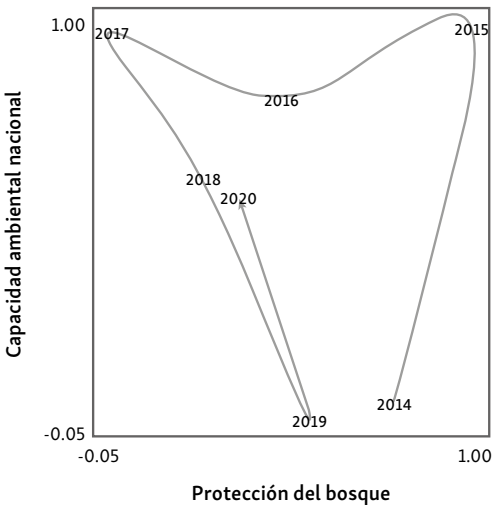
La orientación teórica sugiere que a mayor capacidad estatal se espera una mayor protección del bosque; no obstante, lo presentado aquí muestra que en ambos países se ha dado una ampliación gradual de la capacidad del Estado, pero con altibajos en la protección del bosque. Por lo tanto, se puede afirmar que los procesos simultáneos de retroceso o avance son propios de un Estado en el que la reducción o ampliación de su capacidad es notoria frente a sus funciones básicas para con la sociedad. Lo cual se puede explicar debido a la prevalencia del mecanismo de incentivos de recolección excesiva/captura de oportunidades sobre el mecanismo de acción regulatoria —creación-distribución de bienes colectivos—, reflejando un mecanismo de evasión de responsabilidad, en el que no se usa la capacidad del Estado para proteger los bosques y selvas.

B) EL CAMBIO ASOCIADO A LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL GOBIERNO NACIONAL

Un aspecto clave de la capacidad del Estado es la posibilidad de obtener los recursos necesarios para crear o proteger bienes públicos para la sociedad. Si el Estado no cuenta con esos recursos debe negociarlos con su sociedad y sus actores de poder. Para documentar la disponibilidad de recursos disponibles en el gobierno central se investigaron los presupuestos del gobierno central. Desde la perspectiva nacional, se buscaron los datos para el periodo 2014-2020; en Colombia estos datos fueron obtenidos de la bitácora económica del MHCP (2022), de manera precisa la inversión del “sector ambiente y desarrollo sostenible”; mientras en México, los datos se obtuvieron del sitio web de Transparencia Presupuestaria de la SHCP (2022), referente a los presupuestos de egresos de la federación de manera precisa en la clasificación funcional “protección ambiental”.

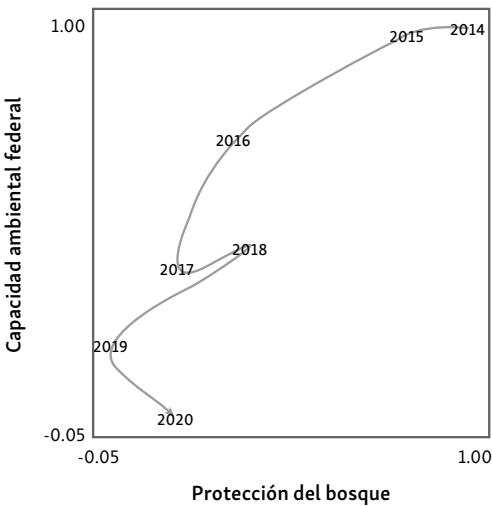
En las figuras 4 y 5 se aprecia la trayectoria seguida por la inversión ambiental desde 2014 a 2020. Hay notorias diferencias en la trayectoria de ambos países. En el caso colombiano se aprecia que el presupuesto tuvo una fuerte asignación en 2015 y 2017, pero estuvieron distanciados por una protección alta y baja. Esta trayectoria lleva a señalar que para proteger el bosque no solo se necesita presupuesto, sino el despliegue de otros instrumentos encaminados a evitar o reducir la pérdida de cobertura arbórea, como se aprecia entre 2017 y 2019. Asimismo, al interpretar la trayectoria se debe tener en cuenta el origen de los recursos y las prioridades del gobierno.

Figura 4. Trayectorias Colombia 2014-2020 entre la inversión ambiental nacional y la protección del bosque



Fuente: elaboración propia a partir de Minhacienda (2022) y GFW (2021).

Figura 5. Trayectorias México 2014-2020 entre la inversión ambiental federal y la protección del bosque



Fuente: elaboración propia a partir de SHCP (2022) y GFW (2021).

En el caso colombiano, entre 2015 y 2017 se observa una asignación presupuestal fuerte, posiblemente por los compromisos acordados en el Acuerdo de Paz firmado en 2016 y las donaciones recibidas de cooperación internacional. Por ejemplo, en 2017 el país firmó un Acuerdo de Cooperación con el gobierno de Alemania por 20 millones de euros, encaminado a la protección ambiental; sin embargo, en el trayecto final del gobierno Santos (2014-2018) y durante el gobierno Duque (2018-2022), se redujo la inversión entre 2017 y 2019.

En el caso mexicano, se aprecia una disminución gradual pero sostenida de la inversión ambiental y de la protección del bosque, con un leve aumento entre 2017 y 2018, lo cual podría llevar a comprender que un aumento del presupuesto podría fortalecer otros instrumentos que logren reducir la pérdida de cobertura arbórea. Aunque no se definió un mecanismo específico para el presupuesto federal/nacional, se considera que una disminución de este, activa la prevalencia del mecanismo de financiación local y desactiva ligeramente el mecanismo de control central, lo cual en conjunto da lugar al desarrollo de capacidades propias de las entidades subnacionales y una mayor influencia en la definición de las prioridades en la agenda de los gobernantes.

C) EL CAMBIO ASOCIADO A LA CAPACIDAD DE LAS ENTIDADES SUBNACIONALES

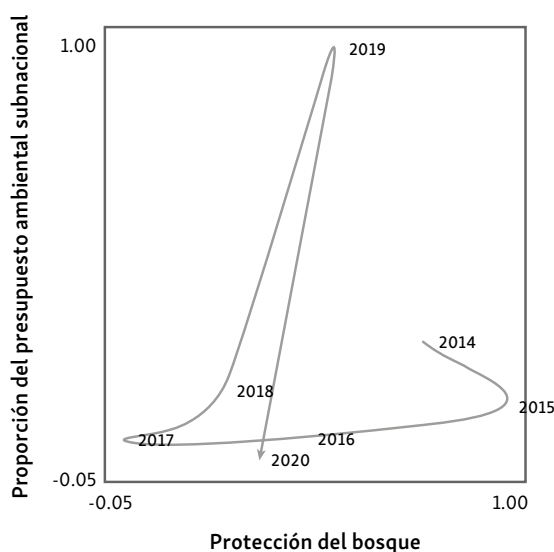
La distribución de la capacidad del Estado entre los órdenes de gobierno puede desempeñar un rol en el logro de objetivos valorados socialmente, y por lo tanto en los avances de los procesos de adopción local de políticas públicas transferidas desde organismos internacionales. Para ver esta posibilidad en el caso de la protección del bosque, se toman datos referentes al total de los presupuestos destinados por las entidades subnacionales en cada país durante el periodo 2014-2020. Para el caso de Colombia estos datos se obtuvieron del FUT, correspondientes a gastos de inversión y el rubro “A.10. Ambiental” que reporta la CGN (2021); mientras para el caso México estos datos se obtuvieron de las cuentas públicas armonizadas (Gobiernos Estatales México, 2021), correspondientes al presupuesto de egresos en su clasificación funcional “protección ambiental”.

En la figura 6 se aprecia en el caso colombiano una débil inversión ambiental subnacional, de modo que solo hubo un aumentó entre 2018 y 2019. Esto se puede explicar por la existencia de las Corporaciones Autónomas Regionales

(CAR) y Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS) que, aun cuando son de carácter nacional tienen competencias jurisdiccionales en las regiones de las cuales reciben una tasa de financiación a través del Impuesto Predial Unificado (IPU) que recaudan los municipios; no obstante, los aumentos de inversión entre 2017 a 2019 significaron un aumento en la protección del bosque.

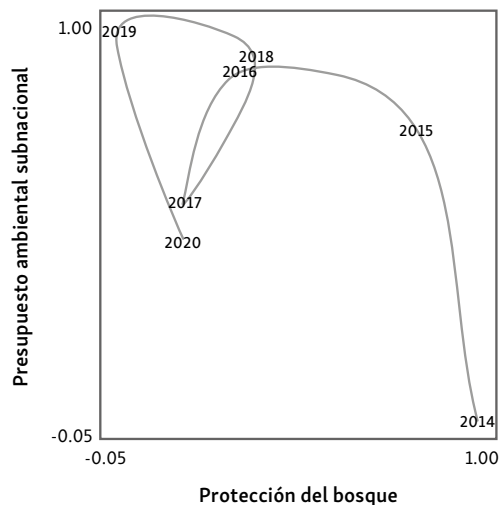
Para el caso mexicano, en la figura 7 se observa una fuerte inversión ambiental subnacional que aumentó a lo largo del tiempo, pero con una menor protección del bosque; ambos casos tienen en común la reducción de la inversión ambiental para 2020, lo que permite observar el comportamiento del mecanismo de financiación local frente a asuntos contingentes, como la pandemia del covid-19. La diferencia de trayectorias seguidas por estos dos países sugiere que el retroceso en la protección del bosque está más expuesto a la redistribución doméstica de las capacidades del Estado dentro de un modelo federalista que incrementa capacidades en las entidades subnacionales sin lograr resultados sustanciales.

Figura 6. Trayectorias Colombia 2014-2020 entre la inversión ambiental subnacional y la protección del bosque



Fuente: elaboración propia a partir de CGN (2021) y GFW (2021).

Figura 7. Trayectorias México 2014-2020 entre la inversión ambiental subnacional y la protección del bosque



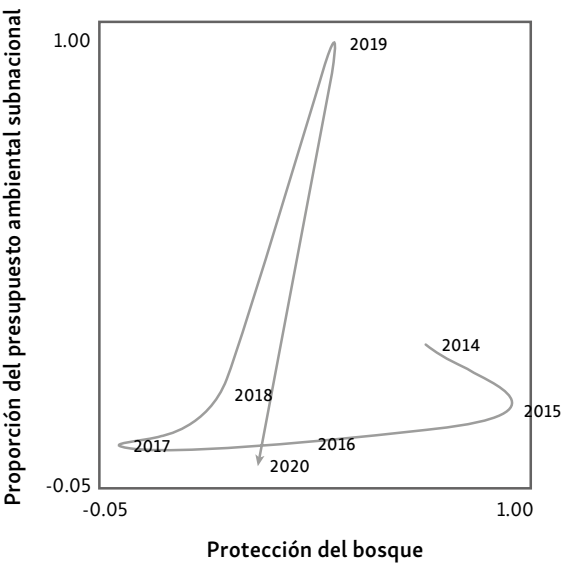
Fuente: elaboración propia a partir de Gobiernos Estatales México (2021) y GFW (2021).

D) EL EFECTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO

Tal vez uno de los temas más debatidos a partir de las constituciones nacionales es la relación entre la distribución de competencias y de presupuestos entre el gobierno nacional y las entidades que lo constituyen. Este es también un aspecto que se debe considerar al estudiar las trayectorias en la transferencia internacional de políticas, dado que las estructuras gubernamentales domésticas constituyen un aspecto contextual muy importante.

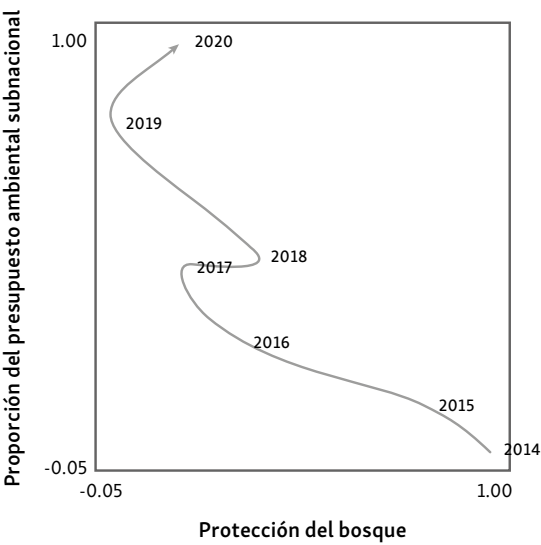
Para investigar este asunto en el caso estudiado se calculó la proporción del presupuesto ambiental ejercido a escala subnacional respecto del presupuesto ambiental a escala nacional en ambos países. En este sentido, se toman los datos trabajados para cada país, en lo referente al presupuesto nacional ambiental del MHCP (2022) en Colombia, y del presupuesto federal ambiental de la SHCP (2022) en México; en lo concerniente al presupuesto subnacional ambiental se toman los datos de la CGN (2021) en Colombia, y los de los Gobiernos Estatales México (2021) trabajados en el apartado anterior.

Figura 8. Trayectorias Colombia 2014-2020 proporción de la inversión ambiental subnacional y la protección del bosque



Fuente: elaboración propia a partir de Minhacienda (2022), CGN (2021) y GFW (2021).

Figura 9. Trayectorias México 2014-2020 proporción de la inversión ambiental subnacional y la protección del bosque



Fuente: elaboración propia a partir de SHCP (2022), Gobiernos Estatales de México (2021) y GFW (2021).

De esta manera se contrastó la trayectoria de la proporción del presupuesto ambiental subnacional con la protección del bosque, bajo la premisa de que a mayor proporción del esfuerzo subnacional ambientales mejores resultados en la protección de los bosques y selvas. En la figura 8 se muestra que la mayor proporción del presupuesto subnacional respecto del presupuesto nacional fue en 2014 y 2019, y tuvo un impacto en el aumento de la protección del bosque; la reducción de la inversión nacional entre 2018 y 2019, y el aumento de la inversión subnacional dio el aumento en esta proporción, y aunque en 2020 se aumentó la inversión nacional, también se redujo la inversión subnacional con un retroceso en la protección del bosque. En la figura 9 se observa que en el caso mexicano, aunque se ha venido aumentando la proporción del presupuesto subnacional entre 2014 y 2017, esto se debe a la reducción de la inversión federal gradual, con solo un leve aumento en 2018 —también de la inversión subnacional— el cual se ve reflejado de manera similar en la protección del bosque, algo que no sucede en 2020, cuando en simultáneo es tendencia decreciente y la proporción de la inversión subnacional es alta debido a la alta reducción del presupuesto federal.

Lo anterior da lugar a trayectorias completamente distintas en ambos países, pues en Colombia una mayor inversión subnacional redundó en un aumento en la protección del bosque; en México sucede lo contrario, pues aunque se aumenta la inversión subnacional los resultados en la protección del bosque se ven afectados por la reducción de la inversión federal, y se requiere que el aumento sea en ambas escalas. Lo que permite evidenciar que la capacidad se construye de manera conjunta desde la coordinación y complementariedad entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Además, esto permite observar la oscilación del mecanismo de financiación local, pues este puede aumentar ante recortes en el presupuesto federal/nacional, pero se reduce ante el efecto de una contingencia que modifica las prioridades en la agenda gubernamental; finalmente, se insiste en que no es suficiente la destinación de recursos económicos como único instrumento, sino que se debe desplegar un conjunto de instrumentos para lograr proteger los bosques y selvas.

E) PÉRDIDA DE CAPACIDAD DEL ESTADO Y AGENDA TRANSGRESORA DE LOS CONTENDIENTES

Las trayectorias anteriores analizaron aspectos enmarcados principalmente dentro de la contienda contenida, lo más cercano a contienda transgresiva son los procesos de pérdida de cobertura arbórea, pues estos dejan entrever el carácter de contienda política desde la concepción de McAdam *et al.* (2005), y como se aborda en este texto, asumiendo el proceso de transferencia de política del ODS 15 como algo contencioso. En dicha contienda es necesario considerar la existencia

de reivindicadores en los cuales participan, por una parte, el gobierno, y por otra, una diversidad de actores que tienen sus propias reivindicaciones cuya satisfacción puede afectar las demandas de otros reivindicadores. En un contexto de este tipo, la procuración de bienes colectivos o públicos puede verse afectada por la erupción de brotes o agendas sostenidas de transgresión que pueden alterar los resultados esperados por el proceso de transferencia de política pública.

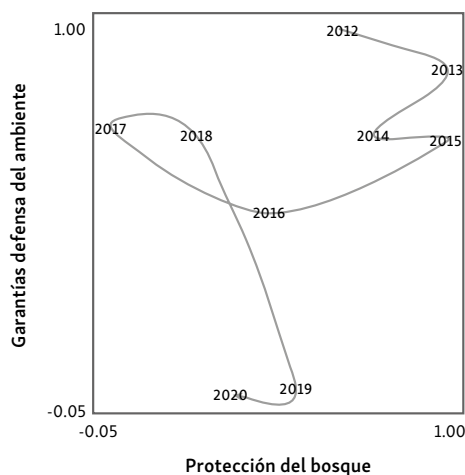
Con el fin de capturar la existencia de este tipo de dinámicas contenciosas, se hizo necesario tomar un aspecto que refuerza la idea de una contienda transgresiva. La evidencia usada aquí son los asesinatos de los defensores ambientales, dato que se contrasta con la pérdida de cobertura arbórea —lo cual también expresa una dinámica transgresora—. Para esto se toman los datos de *Global Witness* (2022) y se retoman los datos del GFW (2021) presentados en apartados anteriores. El supuesto es que el crecimiento del número de asesinatos refleja la incapacidad del Estado para ofrecer garantías a los defensores del ambiente. Para construir la variable de garantías de defensa del ambiente, se usó la información de defensores ambientales asesinados que compila la ONG internacional *Global Witness* (2022), la cual se dedica a las investigaciones en defensa del ambiente, la justicia climática y las libertades civiles; la base de datos cuenta con casos documentados desde 2012 hasta 2020, lo que se convierte en un insumo para entender las dimensiones contenciosas en un proceso de transferencia de objetivos de desarrollo. Esta variable, contrastada con la protección del bosque, busca mostrar cómo las trayectorias de protección ambiental pueden tener altos costos manifestados en la pérdida de vidas humanas, en ese sentido, la transferencia del ODS 15 podría ser no solo un proceso contencioso contenido en el nivel nacional, sino que también llevaría a una contienda transgresiva.

En las figuras 10 y 11 se muestra que la pérdida de cobertura arbórea revela cierta asociación con el número de asesinatos de líderes ambientales. Esta situación en general es similar en ambos países, pero las trayectorias de ambos evidencian diferencias importantes que se pueden deber a particularidades del contexto nacional e incluso subnacional. Esa trayectoria revela la operación de un mecanismo de coerción como factor explicativo de la dinámica de contienda transgresiva y de la debilidad del Estado, y resalta el mecanismo de evasión de responsabilidad, en el que no se usa la capacidad del Estado para proteger los bosques y selvas, así como de vidas humanas.

En el caso colombiano, se aprecia un aumento de la pérdida de la cobertura arbórea entre 2015 y 2017; para 2017 y 2019, hay una menor pérdida, pero un aumento en el número de muertes de líderes ambientales; es decir, se está protegiendo el bosque, pero no a los defensores del bosque, lo cual es importante para entender la dinámica de largo plazo en el logro del objetivo de desarrollo sostenible. En

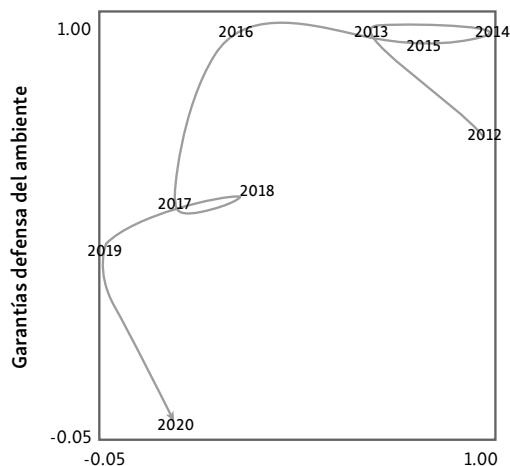
el caso mexicano, entre 2017 y 2018 hubo una leve disminución de la pérdida de cobertura arbórea y la muerte de defensores ambientales; no obstante, entre 2019 y 2020 hay una menor pérdida de cobertura arbórea pero un aumento en el número de muertes de defensores ambientales; en otras palabras, se hizo un aporte ambiental con violencia.

Figura 10. Trayectorias Colombia 2012-2020 entre las garantías para defender el ambiente y la protección del bosque



Fuente: elaboración propia a partir de Global Witness (2022) y GFW (2021).

Figura 11. Trayectorias México 2012-2020 entre las garantías para defender el ambiente y la protección del bosque



Fuente: elaboración propia a partir de Global Witness (2022) y GFW (2021).

CONCLUSIONES

En este escrito se identifican las trayectorias relacionadas con la protección ambiental, la capacidad estatal nacional —en la que se incluyen las garantías para el ejercicio de la defensa ambiental—, en el proceso de transferencia del ODS 15. Las evidencias presentadas permiten identificar trayectorias que dan cuenta de procesos de decisiones como parte de la transferencia de políticas que están condicionadas a la concurrencia de episodios en procesos macropolíticos, variaciones contextuales y de la dinámica de relaciones intergubernamentales existentes en cada país.

Por ejemplo, la firma del Acuerdo de Paz en Colombia trajo consigo una serie de consecuencias como el aumento de la pérdida de cobertura arbórea, mientras en México la efectividad de un esquema de pago por servicios ambientales y el enfoque inicial de un enfoque de lucha contra el narcotráfico pudo tener efectos en reducir la pérdida de cobertura arbórea.

El análisis comparado de los avances y factores que determinan el proceso de transferencia e implementación del ODS 15 en el plano nacional arroja que las asignaciones presupuestales necesitan ir acompañadas de otros instrumentos, más allá de ampliar la destinación de recursos, si se requiere eficiencia, pues se observa en algunos puntos de la trayectoria que una mayor asignación no significa una menor pérdida de cobertura arbórea, pues es un problema complejo (*wicked problem*) que debe ser enfrentado no solo con dinero.

Asimismo, se da cuenta de la reducción del presupuesto por los gobiernos centrales de ambos países y el esfuerzo de los gobiernos subnacionales en destinar mayores recursos para afrontar las problemáticas ambientales, y con ello contribuir a su propio desarrollo ambiental en la esencia de un mecanismo causal de financiación local; no obstante, los esfuerzos son infructuosos si no existe un mayor respaldo de los gobiernos nacionales en concurrir a las entidades subnacionales para afrontar un problema público global, como lo es la pérdida de cobertura arbórea que contribuye al aumento de las emisiones de carbono y otra serie de afectaciones ambientales.

También se observa la transición de la contienda política contenida —expresada en la destinación de presupuestos— a la transgresiva, a partir de un dato que indica la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos, y de manera específica las condiciones para el ejercicio de la defensa ambiental; es decir, en ambos casos, con el aumento de asesinatos de defensores ambientales, lo cual muestra la incapacidad del Estado para garantizar la protección de la vida de sus ciudadanos y controlar que los conflictos socioambientales tomen una vía transgresiva.

Estos hallazgos son relevantes debido a que presentan las trayectorias en la transferencia de la política ambiental relacionada con el ODS 15. Las dinámicas reportadas en las gráficas están asociadas con la existencia de mecanismos que guían los procesos; en concordancia con Falleti y Lynch (2009), aunque los mecanismos son portátiles en la explicación causal, no se aplican de igual manera pues su operación se ve afectada por los contextos y las relaciones. Por esta razón se detectan trayectorias que dan cuenta de procesos de decisiones como parte de la transferencia de políticas.

Sin embargo, se requiere un trabajo más profundo en relación con la explicación frente a algunas de las trayectorias que se hubiera deseado comparar, el número de datos en las variables, y mayor detalle de los mecanismos causales. Las mejoras potenciales y problemas de investigación futura comprenden examinar otras variables en busca de trayectorias, aumentar el conjunto de datos en las variables, y a partir de las trayectorias esbozadas profundizar en los mecanismos causales.

REFERENCIAS

- Actis, E. y Balsa, J. (2017). La técnica de escalamiento lineal por intervalos: una propuesta de estandarización aplicada a la medición de niveles de bienestar social. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 23, 164-196. <https://doi.org/10.46661/revmetodoscuanteconempresa.2691>
- Carpio-Domínguez, J. L. (2021). Crimen organizado (narcotráfico) y conservación ambiental: el tema pendiente de la seguridad pública en México. *Revista CS*, (33), 237-274. <https://doi.org/10.18046/RECS.I33.4076>
- Documento CONPES 3918 de 2018. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Consejo Nacional de Política Económica Social CONPES. 15 de marzo, 2018 (Col.). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3918.pdf>
- Chacón, G.I., Llano, M. y Palmeros, M. (2023). *Cuidar lo que importa: el presupuesto para el cuidado del ambiente y las áreas naturales protegidas en el PPEF 2024. Análisis y recomendaciones*. Noroeste Sociedad Civil para la Sustentabilidad Ambiental. https://nossamexico.com/wp-content/uploads/2023/10/NOSSA_Cuidar-lo-que-importa-PPEF-2024_VF_compressed.pdf

- Contaduría General de la Nación CGN. (2021). *Formulario Único Territorial fut*. [Data set] https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf#fut
- Dolowitz, D., y Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Dolowitz, D., y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Dodds, F., Donoghue, D., y Leiva, J. (2017). A Transformational Agenda: Outcomes from 2015 and What They Mean. En F. Dodds, D. Donoghue, y J. Leiva (Eds.), *Negotiating The Sustainable Development Goals: A Transformational Agenda for an Insecure World* (pp. 128-148). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315527093>
- Evans. M. (2009). New Directions in The Study Of Policy Transfer. *Policy Studies*, 30(3), 237-241. <https://doi.org/10.1080/01442870902863810>
- Falleti, T., y Lynch, J. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- Global Forest Watch GFW. (2021). *Global Forest Watch* [Data Set]. <https://www.globalforestwatch.org/map/>
- Global Witness. (2022). *Numbers Lethal Attacks Against Defenders* [Data set]. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/numbers-lethal-attacks-against-defenders-2012/>
- Gobierno de la República. (2018) *Informe Nacional Voluntario para el Foro Político del Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*. Gobierno de la República México. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20125INFORME_NACIONAL_VOLUNTARIO_060718.pdf
- Gobiernos Estatales de México. (2021). *Cuentas Públicas Armonizadas*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/cuentas-publicas-estatales>
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>

- Marsh, D., y Sharman, J.C. (2009). Policy Diffusion and Policy Transfer. *Policy Studies*, 30(3). <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>
- McAdam, D., Tarrow, S., y Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Hacer Editorial.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público Minhacienda. (2022). Presupuesto General de la Nación: Bitácora Económica. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogrlnacion/bitcoraeconomica
- Pacheco-Vega, R. (2021). Policy Transfer of Environmental Policy: Where Are We Now and Where Are We Going? Examples from Water, Climate, Energy, and Waste Sectors. En O. Porto de Oliveira (Ed.), *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation* (pp. 386-405). Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781789905601.00029>
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v17n1/v17n1a01.pdf>
- Perevochtchikova, M., y Ochoa, A. (2012). Avances y limitantes del programa de pago de servicios ambientales hidrológicos en México, 2003-2009. *Revista Mexicana de Ciencias Forestales*, 3(10), 89-112. <https://doi.org/10.29298/rmcf.v3i10.522>
- Prem, M., Saavedra, S. y Vargas, J. (2020). End-of-Conflict Deforestation: Evidence from Colombia's Peace Agreement. *World Development*, 129, 2-11. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104852>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP (2022). *Transparencia Presupuestaria: observatorio del gasto* [Data set]. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/PublicacionesAnteriores>
- The Fund for Peace FFP (2022). *Fragile States Index* [Data set]. <https://fragilestatesindex.org/>
- Tilly, C. (2007). *Democracia*. Ediciones Akal. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804922>

Umaña, N. (12 de septiembre de 2023). Colombia es el mayor cementerio mundial de defensores de la tierra / Entrevistada por Noor Mahtani. *El País*. <https://elpais.com/america-futura/2023-09-12/colombia-es-el-mayor-cementerio-mundial-de-defensores-de-la-tierra.html>

PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIALIDADES EN DISPUTA: ESTUDIO DE CASO ALTO FUCHA SURORIENTE DE BOGOTÁ*

Alejandro Osorio Mejía
Myriam Alejandra Morales Albarracín
Mauricio Téllez Vera

INTRODUCCIÓN

Este capítulo busca comprender los conflictos del ordenamiento territorial, en el borde suroriental de Bogotá, generados por el proyecto de renovación urbana Sendero de las Mariposas, en el área del Alto Fucha. Para ello, se considera pertinente: 1) identificar los actores involucrados en los procesos de planeación territorial, sus intereses, sus repertorios de acción e interrelaciones territoriales; 2) caracterizar el proyecto Sendero de la Mariposas (PSM) en el marco del modelo

* Este capítulo es resultado del trabajo de investigación realizado en el marco de Convocatoria de Proyectos de Investigación 2019, apoyada por la ESAP. No hubiese sido posible sin la colaboración de la Colectiva Huertopía y demás organizaciones sociales del Alto Fucha. Así mismo, con la participación de Angie Lorena Parra Galindo, Crithian David Buitrago Salas, Vivian Dayana Neva Buitrago, Jairo Isidro Cedano Rodríguez, Erick Eduardo Silva Contreras, Cristian Ramiro Suárez Castro, José Gregorio Acosta Quintana, Geraldine Huertas Preciado y Juan David Díaz Jiménez.

de ciudad impulsado por el Distrito; y 3) delimitar la relación entre los tipos de conflicto que se han desarrollado en el Alto Fucha (AF) y la implementación del proyecto. Para esto, se evidenciará la metodología adoptada desde el proceso investigativo; en segunda instancia, se desarrollarán las perspectivas teóricas bajo las cuales se revisó el problema en cuestión, desde las categorías de derecho a la ciudad y ordenamiento(s) territorial(es).

En un tercer momento, se hará un esbozo del estado actual del ordenamiento territorial en los niveles nacional y distrital, no sin antes mencionar los agentes que actúan en este proceso. Posteriormente, se abordarán las maneras en que se ha producido y representado el territorio del Alto Fucha, para finalizar con los instrumentos y propuestas que el ordenamiento territorial comunitario ha generado.

METODOLOGÍA

La investigación se enmarca en el paradigma sociocrítico y en el método cualitativo, comprendido como el “proceso no matemático de interpretación, realizado con el propósito de descubrir conceptos y relaciones en los datos brutos y luego organizarlos en un esquema explicativo teórico” (Strauss y Corbin, 2002, p. 20). La unidad de análisis es el Alto Fucha, con una delimitación temporal fijada en 2015, con la legalización del barrio Los Laureles, hasta 2020, año de la investigación, y una delimitación espacial fijada por la organización de barrios sociohistóricamente desarrollada. El proceso es construido alrededor de dos categorías que son leídas como campos en disputa y de pesquisa: los conflictos del ordenamiento territorial y el derecho a la ciudad.

El proceso se desarrolló en cuatro momentos: 1) recolección de información, a través de fuentes primarias y secundarias, con diálogos o encuentros con agentes del conflicto y la revisión de documentos técnicos y académicos respecto al problema de investigación¹; 2) sistematización de la información y delimitación. Con base en la información recolectada, en este momento se realizará un ejercicio de ordenación y clasificación de datos. Asimismo, se definirán las principales categorías de análisis; 3) análisis y correlación de la información,

1 Los métodos de recolección y sistematización de la información están divididos en dos momentos: primero, una revisión de bibliografía, de fuentes primarias y secundarias, que articula el carácter formativo del semillero y grupo de investigación con la construcción de un conocimiento científico aplicable a la realidad social. Segundo, la aplicación de técnicas de investigación cualitativa como son: entrevistas semiestructuradas, mapas emocionales, espaciogramas, cartografías sociales e historias de vida.

momento en que se orienta el desarrollo de la interpretación de la información recolectada para sugerir alternativas de solución al problema planteado; 4) conclusiones, socialización y proyecciones, a través de la presentación de los resultados del proceso a instancias académicas (como la ESAP) y a la comunidad participante del proyecto.

CONTEXTO CONCEPTUAL

Resulta necesario aclarar dos conceptos clave. Primero, el derecho a la ciudad que, comprendido desde el enfoque de la tradición marxista, se precisa con los postulados de Lefebvre (2013 [1976]) como parte de una teoría unitaria que ve el espacio como producto y como resultado; por lo que el derecho a la ciudad se asume como derecho a la centralidad, a la vida urbana en permanente renovación y transformación. Se aborda el espacio a través de una tríada conceptual, que supera la noción de espacio abstracto. La tríada está compuesta por: 1) las prácticas del espacio, el espacio percibido asociado con la experiencia material; 2) las representaciones del espacio, el espacio concebido vinculado a los discursos de los expertos que ordenan y restringen; y 3) los espacios de representación, el espacio vivido, asociado con la imaginación, lo simbólico y con la existencia material, propia de los habitantes.

Por su parte, en Harvey (2013) el derecho a la ciudad se entiende como derecho de acceso individual y colectivo a los recursos, como derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con esos deseos, y con él se intenta un control democrático sobre la aplicación a la urbanización de los excedentes. Puesto que incluye en su reflexión el espacio como un subproducto de la producción, lo asocia a la teoría del valor (valor, valor de uso, valor de cambio), las lecturas científicas del espacio y el tiempo (absoluto, relativo, relacional).

Desde las experiencias en nuestra América se ha desarrollado el significado del derecho a la ciudad a través de tres elementos relevantes, propios de la realidad regional: 1) comprenderlo como un instrumento para promover, reivindicar y garantizar la incidencia y participación en la producción, desarrollo y disfrute de la ciudad, en tanto sus componentes y dimensiones (Ortiz, 2008). 2) Reconocer a los habitantes, asentamientos informales y movimientos sociales en la producción de ciudad y ciudadanía, que procura suplir la ausencia estatal para hacer efectiva la función social de la ciudad (Zárate, 2019). Finalmente, 3) el derecho a la ciudad resulta clave en la coyuntura urbana actual al abordar la tensión entre democratización y neoliberalismo. Al ser la ciudad una comunidad política debe diferenciarse el derecho *a* la ciudad y *de* la ciudad, para reconocer el derecho a la ciudad en un contexto mayor de movilización social y política (Carrión, 2019).

En ese mismo sentido, son importantes tres aproximaciones: primero, Correa Montoya (2010) interpreta la “Carta mundial por el derecho a la ciudad” (2005), especialmente los tres principios del artículo segundo: ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad, función social de la ciudad y de la propiedad urbana, y la igualdad y la correlativa prohibición de la discriminación, para señalar otro principio apoyado en Tibajuka (2006): si bien el derecho a la ciudad es un derecho de todos, es un derecho especialmente relevante para la población vulnerable, lo que lleva a que esta tenga protección e integración en la realidad urbana, así como acceso a los recursos económicos y a los servicios esenciales. Segundo, Velásquez (2004) señala que el derecho a la ciudad implica necesariamente el goce de los derechos humanos y la participación ciudadana; es un derecho multidimensional político, económico, social y cultural. Tercero, Fracasso, Betancourt y Apelador (2021) extienden este derecho a la naturaleza, al reconocer los cerros orientales como parte de la estructura ecológica de Bogotá, no solo como referentes simbólicos de sus pobladores, sino también cuestionando su valoración como servicio ambiental desde una visión antropocéntrica.

El segundo concepto es ordenamiento territorial, que se comprende desde una crítica a su expresión contemporánea. Se propone a partir de una nueva ontología del espacio que lo integre al estudio social e histórico de los fenómenos, reconociendo la unidad dialéctica del ser en las dimensiones social, histórica y espacial (Delgado, 2003). Así, permite dar cuenta de un espacio flexible, variante y transformable por los múltiples agentes y fuerzas que operan como estructurantes de las relaciones humanas. Para ello, deben incluirse nuevas relaciones sociales de producción y reproducción, incluida la producción del espacio (Fals Borda, 2000, p. vii).

Así las cosas, resulta necesario superar la idea de un ordenamiento territorial que comprende al espacio como un bloque estático, absoluto, limitado a su dimensión física y reducido en el análisis social, presentado como *ceteris paribus* en las relaciones humanas. Las limitaciones en las dimensiones naturales, espaciales, ecológicas y socioeconómicas han posibilitado fundar un ordenamiento centrado en la positivización de instrumentos normativo-jurídicos, mientras, desconoce la historicidad, conocimientos y dinámica de las comunidades (Fals Borda y Borja, 1998). En esa medida, para el abordaje de los conflictos territoriales se toma a Peña (2008), quien los define según el dominio y el enfoque, a partir de: la degradación de las bases materiales de

los excluidos y de los pobres; el antagonismo de clase con las consecuencias de la acumulación; y la deshumanización de los lugares y de su apropiación².

SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

El ordenamiento territorial en Colombia se estructura desde cuatro ejes: algunos componentes que siguen vigentes de la Ley 9 de 1989, la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011. Comprende acciones político-administrativas que establecen y regulan el uso y la transformación del espacio, con el objetivo de lograr un desarrollo territorial en equilibrio con el medio ambiente, así como las tradiciones históricas y culturales (Ley 388, 1997). Sus objetivos son: preservar el patrimonio ecológico, prevenir desastres en asentamientos de alto riesgo, ejecutar acciones urbanísticas eficientes y hacer valer los derechos que incluyen la vivienda, los servicios y espacios públicos, así como el medio ambiente.

En la década de 1990, se brindaron conceptos, objetivos y funciones a las instancias de ordenamiento territorial. Bajo la lógica de descentralización de funciones, el municipio se posicionó como la entidad político-administrativa responsable de la aplicación de los instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT). Se consagró al POT como un marco jurídico de gestión pública del desarrollo urbano, que adopta instrumentos de gestión para el manejo del suelo e incorpora la participación (Ley 388, 1997).

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se esperaba precisar los instrumentos y procedimientos que habían estado ausentes en décadas anteriores. Sin embargo, no se materializaron las provincias, las regiones ni las entidades territoriales étnicas (indígenas y afros), ni se concretó la distribución de competencias entre los diferentes niveles del Estado según la lógica político-administrativa (Duque, 2012, p. 188).

2 En virtud de lo anterior, 1) el territorio se integrará por sus cuatro dimensiones: física (naturaleza-tangible); social (clasificación, discursos, control y orden); económica (producción, distribución) y jurídica (normas, disposiciones) que se interrelacionan constituyendo así un espacio social. Por su parte, 2) el conflicto, comprendido como constitutivo del vínculo social, por la relación con la otredad, y que no se reduce a la violencia. De lo anterior se desprende que no hay territorialidad sin conflicto, ni conflicto sin territorialidad.

En lo que corresponde al ordenamiento territorial de Bogotá, el Acto Legislativo 01 de 1986 y el Decreto 1421 de 1993 establecen que la ciudad se constituye como Distrito Capital con régimen especial por ser la capital de la República y del departamento de Cundinamarca. Se determinan como instancias de gobierno al Concejo Distrital, el alcalde mayor, las juntas administradoras locales, los alcaldes y demás autoridades locales, así como las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice (Decreto 1421, 1993). El POT se encuentra en el Decreto 190 de 2004, cuyo eje principal es una política de sostenibilidad que garantice a largo plazo el equilibrio entre la Estructura Ecológica Principal (EEP)³ y la estructura urbana condicionada por las visiones de desarrollo futuro. En 2013, la Secretaría Distrital de Planeación asumió la función de “coordinar la elaboración, reglamentación, ejecución y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial” (Decreto 016, 2013).

La relevancia de la EEP reside en que la capital se compone de dos regiones fisiográficas: el altiplano de la cuenca alta del río Bogotá y la cordillera dominada por el sistema Sumapaz, que integran el área rural y urbana de la ciudad. El vínculo entre las regiones fisiográficas y las áreas urbanas busca fortalecer la EEP como el instrumento que consagra la reserva biótica, hídrica, escénica y productiva, a través de un sistema de áreas protegidas que asegure el soporte básico para la biodiversidad.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTATAL EN ALTO FUCHA

El AF está ubicado en el borde suroriental de Bogotá, en la localidad de San Cristóbal, Unidad de Planeamiento Zonal 32 San Blas. Está compuesto por los siguientes barrios: San Cristóbal Alto, Montecarlo, Manila, Gran Colombia, Laureles, La Cecilia y Aguas Claras, los cuales fueron autoconstruidos hace más de 30 años. Se caracteriza por su contigüidad y pertenencia a áreas de protección y preservación ambiental de la EEP como el río Fucha⁴, la Reserva Forestal Protectora El Delirio y el Páramo Cruz Verde, que forma parte del Parque Nacional Natural Páramo de Sumapaz.

3 Compuesta por las áreas montañosas de oriente y sur, los humedales, santuarios de flora y fauna y demás parques urbanos.

4 Durante varias décadas el río sirvió a la comunidad, en un contexto de barrios autoconstruidos, para realizar actividades socioculturales, económicas como la pesca y extracción de material y de autoabastecimiento de agua (Lancheros, 2019).

La intervención del Estado en el AF puede interpretarse como de dos tipos: por un lado, la omisión, que incluye la falta de acción ante la irregularidad en la tenencia de predios, los riesgos de remoción en masa debido a su ubicación en áreas de ladera y ribereñas, la difícil accesibilidad por el estado de las vías y las limitadas rutas de transporte público; y por otro lado, la acción, que se manifiesta en el POT vigente y en el propuesto por la Alcaldía en 2019. Este último incluye el Proyecto Sendero las Mariposas (PSM), el Plan Estratégico de Intervención Integral y Multisectorial para el Río Fucha y su área de entorno (PEIIMRF), así como la incertidumbre ante la indefinición de la franja de adecuación de la Reserva de los Cerros Orientales.

La omisión se remonta a la tercera década del siglo XX, cuando el desmedido crecimiento de Bogotá se agudizó entre 1951 y 1964 debido a la confluencia del desarrollo industrial y la intensificación de la violencia en los campos (Herrera, 2017). A pesar de la interlocución entre experiencias comunitarias y el Estado, no fue sino hasta 2005 que se reconoció la ocupación del AF con la sustracción de suelos de la franja de adecuación de la reserva forestal, y la legalización parcial y proceso de urbanización en 2015.

Las medidas tomadas sobre la franja de adecuación obedecen a lo dispuesto en el POT de Bogotá de 2004, que tenía como objetivos evitar la conurbación con los municipios aledaños y establecer los bordes que limitan la expansión urbana y restringen los usos del suelo. Estas disposiciones, basadas en las premisas de “conservación sin gente” y ejecutadas pese a la preexistencia de barrios autoproducidos, limitan el conflicto a la competencia entre entidades públicas. Desde la Resolución 463 de 2005⁵, han surgido múltiples vaivenes administrativos y contradicciones entre las decisiones de diversas instituciones, por un lado, aquellas con un enfoque preservacionista (como la CAR) y, por otro, las desarrollistas (como el Distrito) (López Ortego et al., 2019, p. 12). No obstante, el distrito ha utilizado parcial y convenientemente los argumentos esgrimidos por la CAR para justificar el despojo y la reubicación selectiva de las comunidades en aras de la conservación ambiental, entre tanto, formula megaproyectos en contravía de estos mismos propósitos.

En 2013, un fallo del Consejo de Estado modificó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, amparando los derechos colectivos de los habitantes vulnerados por las entidades mencionadas. El fallo ordenó la

5 “Por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los cerros Orientales de Bogotá”.

elaboración, ejecución y financiación de un área de aprovechamiento ecológico, respetar los derechos adquiridos, y no conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitieran el desarrollo urbanístico o de construcción en la reserva forestal protectora. Frente a esta situación, las comunidades informaron que, para ese momento, existía un desconocimiento sobre los instrumentos de ordenamiento territorial, lo que las situaba en desventaja respecto a las garantías que tenían como habitantes del AF y su inclusión en la zona urbana (Lancheros, 2019).

En el POT postulado durante la última administración de Enrique Peñalosa (2016-2019), se observó una visión que homogenizaba e ignoraba las particularidades socioeconómicas, ambientales y físicas de los territorios. Bajo esta lógica se planteó el PSM, que desobedecía el fallo del Consejo de Estado previamente citado y se fundamentaba en las premisas de conservación y uso. No obstante, el POT no fue aprobado por el Concejo de Bogotá, gracias a la presión de diversos sectores, incluidos los sujetos populares urbanos como el Alto Fucha. Al respecto, uno de sus habitantes señaló que había resistencia hacia las intenciones de corte ambientalista que manifestaba Peñalosa respecto a los cerros orientales. Estas intenciones correspondían a intereses de realizar actividades turísticas e inmobiliarias en el área, sin tener en cuenta las exigencias y condiciones históricas y materiales de la población (Murcia, 2019).

PROYECTO SENDERO DE LAS MARIPOSAS

ANTECEDENTES

Durante la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007), se propuso una alternativa denominada Camino de los Cerros, que consistía en un corredor ecológico y recreativo que atravesaba la ciudad de norte a sur, con una infraestructura de 52 kilómetros (SDO, 2007). Debido a las restricciones para intervenir en los cerros, la ejecución se limitó a la compra de predios pertenecientes a la EEP, la adecuación de infraestructura para recreación pasiva y el enriquecimiento de áreas degradadas con especies nativas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). En el programa Transformación Urbana Positiva de Samuel Moreno y Clara López (2008-2011), la meta era construir 14 km de un corredor ecológico y recreativo en los cerros orientales; sin embargo, no se logró cumplir con esa meta (SDP, 2011). Estas propuestas de intervención generaron tensiones en el ordenamiento del borde urbano-rural, a pesar de las restricciones de uso en las áreas protegidas y de los intereses y alternativas presentados por los habitantes de estas áreas.

Durante la administración de Gustavo Petro (2012-2015), la intervención en los cerros orientales se dirigió a través del Programa de Recuperación, Rehabilitación y Restauración de la Estructura Ecológica Principal y de los Espacios Hídricos y el Programa Estrategia Territorial Regional Frente al Cambio Climático (Alcaldía de Bogotá, 2012). En ese periodo, se avanzó en la recuperación de subcuencas, se consolidó la estrategia de aulas ambientales, se implementaron acciones de conservación y restauración ambiental, y se llevaron a cabo procesos de reconversión productiva ecoeficiente. Además, por primera vez se realizaron pactos de borde y de ecourbanismo con las comunidades residenciales del área, con una ejecución presupuestal del 50 % de lo planeado (Alcaldía de Bogotá, 2012). Además, se decretó el Plan de Manejo Ambiental del área de ocupación pública de la franja de adecuación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

DESCRIPCIÓN GENERAL

A partir Plan Distrital de Desarrollo 2016-2019 de Peñalosa, se propuso incrementar el espacio público efectivo de la ciudad⁶ y proteger la Estructura Ecológica Principal⁷ de los riesgos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016). En este plan, se plantea la articulación entre la EEP y el sistema de espacio público mediante la construcción de un sendero ecológico, que se establecería como eje del Circuito Ambiental de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016; Secretaría Distrital de Ambiente y Consorcio Sendero las Mariposas, 2017, 2019b). Cabe destacar que el gobierno nacional manifestó su respaldo al proyecto e intervino con ese propósito⁸.

Bajo el concepto de la Empresa Acueducto de Bogotá, nace el PSM, ubicado en inmediaciones de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, la franja de adecuación y la ladera occidental de los cerros orientales. El sendero se extendería a lo largo de la ciudad, atravesando seis localidades de norte a sur (Secretaría Distrital de Ambiente y Consorcio Sendero las Mariposas,

6 Se toma como base que, en 2017, la población de Bogotá disponía de apenas 3,93 metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante, cifra que aumenta a 6,3 metros cuadrados al incluir las zonas verdes. No obstante, el Decreto 1508 de 2008 establece que debe ser un mínimo de 15 metros cuadrados por habitante, lo que implica un déficit del 74 % (Vega, 2017). Este déficit pretendía ser solventado a través del Proyecto Sendero de las Mariposas (PSM).

7 En este proyecto se evidencia el uso del discurso conservacionista de la CAR.

8 El presidente Duque solicitó de manera verbal al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible agilizar, en conjunción con la ANLA, el proceso de aprobación de la licencia del PSM (Semana Sostenible, 2019).

2017, 2019b, 2019d, 2019e). Los elementos que conforman el Proyecto Sendero las Mariposas se agrupan en tres componentes: 1) un sendero de 85,96 km; 2) referentes paisajísticos con nueva infraestructura complementaria de 14,6 km, y 3) un sistema contra incendios⁹; organizados en 19 Unidades Paisajísticas (UP)¹⁰ (SDA y Consorcio Sendero las Mariposas, 2017, 2019e, 2019b).

En lo que respecta a la localidad de San Cristóbal, el sendero se ubicaría en 12 barrios. Por su parte, el área del AF se intervendría de manera directa con la UP 14 La Peña y la UP 15 El Delirio, que abarcan los barrios La Cecilia, Los Laureles y Aguas Claras (SDA y Consorcio Sendero las Mariposas, 2017, 2019 b, 2019e).

La ejecución del proyecto estaría a cargo de la Empresa de Acueducto de Bogotá, que contrató al Consorcio Sendero las Mariposas 2017 para la realización de estudios técnicos. Estos estudios fueron presentados por la SDA ante la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (SDA y Consorcio Sendero las Mariposas, 2017, 2019b).

En los diseños técnicos, el Consorcio realizó los estudios de prefactibilidad. En el aspecto ambiental, se tuvieron en cuenta los planes de manejo ambiental de las áreas a intervenir; en el socioeconómico, se consideró que las repercusiones en la calidad de vida y prestación de servicios públicos serían bajas, debido a que se trata de asentamientos dispersos con una capacidad limitada para generar bienes y servicios públicos sociales¹¹. En el aspecto cultural, no se afectaría notablemente la vida de la población con el proyecto, ya que el área es de carácter urbano y no cuenta con comunidades étnicas. En consecuencia, no se considera necesario el proceso de consulta (SDA y Consorcio Sendero las Mariposas, 2017, 2019a, 2019b).

9 Se incluye la vulnerabilidad de los cerros orientales ante los incendios forestales como justificación para la intervención, a causa de la alta dificultad de acceso del equipo de bomberos a la zona. El 29 % de los cerros concentran amenaza alta, el 26,8 % media y el 42 % baja (Secretaría Distrital de Ambiente y Consorcio Sendero las Mariposas, 2017, 2019b).

En la infraestructura del PSM se construirían 137 puentes, 54 aulas ambientales, 78 miradores, la adecuación de cinco pozos existentes de agua y de tres estaciones de bombeo y la instalación de 2,56 km de tubería (Secretaría Distrital de Ambiente & Consorcio Sendero las Mariposas, 2017, 2019 e, 2019b)

10 Unidades paisajísticas: agrupación de tramos con características similares en términos topográficos, hidrográficos, paisajísticos y de pendiente.

11 Para lo cual se evaluó la infraestructura social, considerada como aquella que presta servicios sociales a las comunidades y presentan utilidad debido a su potencial en la generación de bienes o servicios públicos y sociales en las que se encuentran "las vías, los sistemas de alcantarillado y/o acueducto, escenarios deportivos y/o recreativos abiertos o de encuentro para grandes públicos, entre otros" (SDA y Consorcio Sendero las Mariposas, 2017, 2019a, p. 42).

Sin embargo, estos resultados fueron cuestionados por la ciudadanía: no son claros respecto a la capacidad de carga de las áreas de protección ambiental (Rivera, 2019; Semana Sostenible, 2019) y no se precisan las afectaciones y riesgos socioeconómicos y culturales para cada uno de los barrios que se encuentran incluidos en el proyecto.

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL PROYECTO

Según el resumen ejecutivo del proyecto, hubo socialización, talleres y entrega de resultados, a través de diferentes actividades con las Juntas de Acción Comunal (JAC) de los barrios de influencia y Comités Interinstitucionales entre entidades del Distrito durante 2018 y 2019. Se consolidó el informe de Proyectos Ambientales de Educación Escolar (PRAES) en las instituciones educativas afectadas por el proyecto y se ejecutaron y gestionaron los permisos para la elaboración de los estudios necesarios y la adquisición de los predios (SDA y Consorcio Sendero las Mariposas, 2017, 2019c, 2019 e).

Por su parte, las comunidades del AF enfatizan los aspectos negativos del proceso de socialización, enunciando que la convocatoria fue nula, dirigida únicamente a los barrios de Aguas Claras y La Cecilia, omitiendo los demás barrios. Además, las actividades se ejecutaron con baja asistencia y no se suplió la información requerida sobre el proyecto y sus afectaciones en el ámbito socioeconómico y ambiental, lo que desencadenó incertidumbre en las comunidades debido a la alta desinformación sobre el proceso en cuestión (Murcia, 2019).

En consecuencia, organizaciones y líderes del AF y de los cerros orientales autogestionaron jornadas de estudio y socialización del proyecto con las comunidades, por medio de asambleas y talleres sobre los impactos de la mega obra. Como resultado, se consolidaron procesos organizativos en contra del PSM, que exigían ante la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y demás organismos, garantías frente a la preservación de la vida de los habitantes de los cerros, así como de su flora y fauna (Murcia, 2019).

Debido a la acción de tutela interpuesta por organizaciones sociales en octubre de 2019 ante el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial, se emite un fallo en favor de suspender el proceso de audiencia pública, hasta brindar toda la información sobre el PSM a las comunidades que serían afectadas. Lo anterior pausó el trámite de licenciamiento ambiental con el que se daría vía libre al PSM y evidenció que se había vulnerado el derecho de la población al acceso a la información (Murcia, 2019).

ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO

En 2020, comenzó la administración de Claudia López en la Alcaldía de Bogotá. En febrero de ese año, con el apoyo del entonces ministro de Ambiente, se indicó la continuidad de las gestiones para materializar el PSM, lo cual desencadenó inconformidad en la Mesa de Cerros Orientales y la Veeduría de los Cerros (Mesa de Cerros Orientales, 2020; *El Tiempo*, 2020). Posteriormente, en septiembre, la ANLA aceptó la solicitud realizada por la Secretaría de Ambiente, en la que se desistió de continuar con el trámite de licencia ambiental del PSM, aduciendo la necesidad de transformar el proyecto para dar cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado de 2013 e incrementar las acciones de restauración forestal y mantenimiento de los senderos preexistentes sin uso de concreto, propuestas asociadas a los lineamientos de su campaña (Martínez, 2020). Así las cosas, la Alcaldía renunció a continuar con el proyecto tal como fue formulado en la administración anterior.

Sin embargo, dentro de las estrategias para rehabilitar y conservar la EEP formuladas en el Plan de Desarrollo Distrital y el POT de López, se proponen: 1) la figura de Parques de Borde de los Cerros Orientales como zona de articulación entre las áreas rurales y urbanas, para la conservación y recreación en inmediaciones de la Franja de Adecuación; y 2) el fortalecimiento de Parques Ecológicos de Montaña ubicados en diferentes puntos de la EEP, a través de construcción de infraestructura y medidas de mitigación de riesgos (Cortés, s. f.; Decreto 555, 2021). En consecuencia, en 2023 se iniciaron trabajos de construcción en la Serranía del Zuque, un área rural que forma parte de la EEP, por ser una Reserva Natural Protectora de Bosque, contigua al Alto Fucha. El propósito es emular otros parques que incorporan infraestructura para la educación ambiental y restauración con las comunidades, a través de senderos, aulas ambientales, excavaciones para humedales artificiales, entre otros (Castiblanco, 2023; Gómez, 2023).

Frente a esta situación, las comunidades del Zuque y el Fucha nuevamente se manifestaron en diferentes escenarios, afirmando que sus preocupaciones y propuestas no fueron acogidas en los espacios de participación distrital y que este tipo de proyectos están encaminados a cambiar el uso del suelo a través del endurecimiento (uso de cemento) de las áreas protegidas (Murcia, como se cita en Cortés, 2023). A ello se suma que el 80 % del presupuesto se destinó a infraestructura y una porción de los recursos restantes a acciones de mitigación de riesgo (Cortés, 2023).

Así las cosas, luego de revisar las peticiones de la comunidad e inspeccionar la zona de construcción, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MinAmbiente) decidió interponer una medida preventiva en septiembre de 2023, que suspendió la continuidad de las obras hasta que se esclarezcan los impactos de esta, puesto que se identificó que se construyó en zonas no aptas (Gómez, 2023). Lo anterior evidencia que el interés por intervenir los cerros orientales con proyectos afines al Sendero la Mariposas continúa trascendiendo los cambios de administración distrital, adaptándose o sobrepasando las barreras jurídicas, minimizando la participación ciudadana y flexibilizando la aplicación del principio de precaución ambiental.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNITARIO EN EL ALTO FUCHA

El AF es una figura de ordenamiento territorial producida por sus habitantes, que supera y coexiste con las unidades de ordenamiento estatales. Como contenedor territorial (Fals Borda. y Borja, 1998), el AF se construye disputando la “división territorial impuesta por organismos gubernamentales [...] que homogeniza a ciertas poblaciones bajo criterios y políticas de regulación y control” (Herrera, p. 57). Dicha figura riñe con las representaciones dominantes del espacio al crear: 1) nuevas comprensiones de las unidades básicas de participación, planeación y ejecución, que desbordan territorialmente a los barrios y en funciones a las unidades de planeación zonal; 2) relaciones y ejercicios en los bordes campo-ciudad, planteando conceptos y perspectivas como lo rural o urbano-rural, que cuestionan la dicotomía entre conservación medioambiental y hábitat humano.

En el AF no se presenta una división del trabajo ni del habitar entre quienes construyen y quienes habitan. La transformación del nacimiento del río Fucha y de las capacidades y espacios mentales, es decir, los espacios de representación. Desde esta transformación, emerge una comprensión de la ciudad como un organismo, que permite reconocer un gestante modelo alternativo de ciudad y, por ende, un modelo de “desarrollo” o de proyección ético-política.

El espacio mental y la autoproducción de las comunidades que habitan el AF generan relaciones alternas entre prácticas espaciales, espacios de representación y representaciones del espacio, desde los intereses de sus habitantes. Las instituciones sociales que han emergido en esta área determinan la planeación para el ordenamiento del territorio, abarcando desde prácticas cotidianas —como actividades económicas, de sanidad, culturales y sociales—, hasta representaciones del espacio en ordenamientos concentrados en la cartografía —tales como usos del suelo, regulación de actividades, y transformación y producción de lo común.

Las instituciones sociales resultan ser necesarias, creativas y dinámicas, en conjunto con los espacios mentales y las decisiones que se toman a partir de allí. En estas instituciones se expresa el conocimiento y los valores imaginarios colectivos de los sectores populares. Las comunidades tienen un enfoque participativo e incidente al reconocer y valorar su sabiduría popular, sentido común y cultura, para elaborar estos lineamientos de ordenamiento en el AF.

En el AF, los acumulados cotidianos de soluciones prácticas a problemas colectivos han generado símbolos, perspectivas y lógicas para organizar el territorio. Se condensan cuatro prácticas: los recorridos barriales, los ecobarrios, la agroecología y los parques puntuales y plurales del río Fucha. Cada una de estas prácticas contiene acumulados de experiencias y horizontes colectivos, tanto materiales como inmateriales, que se traducen en acciones concretas.

- 1) Los recorridos barriales (culturales, ambientales y gastronómicos), organizados por la misma comunidad, han permitido articular en sus actividades procesos sociales, culturales y económicos que fortalecen las memorias y los saberes de los habitantes históricos de los cerros orientales. Estos recorridos se presentan como una oposición a los proyectos de urbanización promovidos por constructoras e inmobiliarias, así como al turismo a gran escala incentivado por el SDM.
- 2) Los ecobarrios abordan la necesidad de contrarrestar los impactos derivados de las políticas públicas, como los predios huérfanos, los límites de equipamientos y la mitigación del riesgo. Estos ecobarrios potencian las prácticas sociales en territorios de borde urbano-rural y en la agroecología, mediante propuestas como la construcción de vivienda en materiales ecológicos y resistentes. De este modo, se genera una política alternativa que permite mitigar el riesgo y garantizar a las personas que han habitado el territorio históricamente la posibilidad de continuar haciendo sin amenazas de desalojo.
- 3) La agroecología nace en el proceso de recuperación de “suelos huérfanos” por parte de las comunidades a través de la construcción de huertas urbanas en predios donde se demolieron viviendas y que, por su extensión, no son aceptados por la SDA. La ocupación de predios huérfanos resignifica la identidad territorial tras el desalojo de vecinos. La creación de huertas en lotes degradados y abandonados de familias despojadas lleva consigo una carga experiencial y simbólica, en la que la acción de la política pública se vincula con procesos de desterritorialización e incumplimiento de los acuerdos logrados con la comunidad.
- 4) Los parques puntuales y plurales del río Fucha constituyen una propuesta comunitaria alternativa al Parque Lineal del Río Fucha. Los parques puntuales

se dirigen a los predios huérfanos, mientras los parques plurales “son los espacios de autogestión barrial y medioambiental que trabajan vecinos y colectivos convencidos de lo poderoso de la gestión política, cultural y social del territorio en primera persona” (López Ortego *et al.*, 2019, p. 67).

CONFLICTOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ALTO FUCHA

El principal conflicto en el ordenamiento territorial identificado es el que se manifiesta entre la comunidad y el Estado, dado su carácter de mayor vigencia y complejidad, debido a la intersección de múltiples intereses, así como a la participación de entidades de orden nacional, departamental y distrital, junto con las acciones de política pública. Existen también otros conflictos, aunque de menor relevancia: entre el Estado-Estado por las contradicciones entre la rama ejecutiva y la judicial, siendo esta última predominantemente reactiva a las solicitudes de la ciudadanía; entre la comunidad y la iniciativa privada, surgido a partir de los proyectos inmobiliarios que buscan urbanizar espacios que albergan ecosistemas; y el conflicto comunidad-comunidad, relacionado con la condición de barrios autoproducidos, las limitaciones para democratizar las instancias estatales de decisión, y la ausencia de políticas orientadas a la distribución equitativa de los beneficios de la ciudad, la reducción de la brecha socioterritorial, o la distribución de la renta urbana.

Siguiendo a Herrera (2017), la acción estatal en Bogotá ha estado guiada por principios de eficiencia que han conducido a una tecnificación de las instancias y entidades del Estado, distanciándose del desarrollo y apoyo de procesos comunitarios. En el momento de la legalización de los barrios en el AF, no se optó por satisfacer las expectativas comunitarias, en términos de garantías básicas de calidad de vida, como educación, transporte y servicios públicos domiciliarios. En lugar de ello, el Estado eligió planificar para: 1) reubicar a los habitantes en nuevas periferias urbanas; 2) reducir el rango de acción de las comunidades, a través de las zonificaciones de uso establecidas en los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial; y 3) gentrificar y favorecer a aquellos con mayores ingresos (Murcia, 2019).

Desde la Comisión en Defensa del Territorio Fucha y las AJAC del territorio del AF, se ha manifestado en los últimos años una creciente preocupación por las tensiones y presiones que enfrentan las comunidades en el territorio en relación con los planes, programas y proyectos de la administración distrital, así como con los Planes de Manejo Ambiental de la CAR Cundinamarca. En respuesta, estas organizaciones han propuesto colectivamente lineamientos

para una política integral de mejoramiento del territorio, basados en ejercicios cotidianos de *apropiación* (Beuf, 2017) con un horizonte democrático. Estos lineamientos se fundamentan en el tejido simbólico con el lugar, en la participación directa, el diálogo y el consenso. Así, la construcción de lo urbano se enmarca en la autoproducción¹² y la defensa de la vida de sus habitantes, evidenciando las reivindicaciones territoriales en el contexto del derecho a la ciudad según Lefebvre (Beuf, 2017, p. 19).

Si bien el conflicto entre comunidad y Estado se manifiesta actualmente a través de la construcción de un megaproyecto sin canales democráticos, dicho conflicto tiene sus raíces en la necesidad de autoproducción de vivienda por parte de la población, surgida hace más de 30 años debido a la falta de garantía del derecho a la vivienda y a la ciudad. En medio de la fragmentación y segregación de la planeación urbana hegemónica, los habitantes del AF han construido a lo largo de más de tres décadas, junto al río Fucha y la cordillera oriental, *lugares* con un carácter “identitario, relacional e histórico” (Herrera, 2017, p. 40). Gracias a la autoproducción, los habitantes del AF inicialmente accedieron al derecho a la vivienda y a los equipamientos. Sin embargo, tras el desalojo, la falta de mitigación de riesgos y el abandono de predios, la apropiación de “suelos huérfanos” y las propuestas de ordenamiento territorial comunitario han respondido a las necesidades de los habitantes dentro de su espacio mental, es decir, un espacio deseado colectivamente que incluye la vivienda, el acueducto, las vías, el acceso a los servicios públicos, las huertas, las canchas deportivas, los salones comunales, entre otros espacios.

-
- 12 Relata el presidente de la junta de acción comunal del barrio Manila: “Aquí se ha sufrido mucho, porque el Estado en vez de ayudar nos jode, no nos ayuda en nada. Para que nos hicieran eso, viniera esa situación del alcantarillado, fue una acción popular pidiendo que el río Fucha o el río San Cristóbal fuera saneado de aguas tratadas, o sea, de aguas negras o residuales. [...] A nosotros la Caja de Vivienda Popular nos vino y nos mostró un poco de cosas muy simpáticas, que iban a hacer muros, que todas esas lomas las iban a trancar con cables, con templetes, iban a hacer unas cosas que se llaman davos, unas cosas que meten entre la tierra profundo: ¡no vimos nada! Tan solo vinieron con el cuento para empezar con el famoso parque lineal, y las juntas las dejaron meter a los salones comunales y la gente les firmó, como estar aquí nosotros y firmar un papel de asistencia, y créame que nosotros fuimos y hablamos con la Caja de Vivienda y nos mostró que las juntas habían puesto esa vaina y que habían firmado la gente, supuestamente habían firmado, pero entonces habían firmado la asistencia. Cuando volvieron a desmenuzar algo, le dijimos a la gente: no firmen, nosotros vamos a estar acá pero no firmamos nada, porque allá nos llevan eso y dicen que la gente lo aprobó” (Bautista, 2019).

En el AF se resiste a las lógicas hegemónicas que actúan sobre los sectores populares urbanos: sujetos ubicados en los márgenes de la ciudad frente a ejercicios de poder que no garantizan sus derechos y que, con el tiempo, deben ser expulsados nuevamente tras la consolidación y expansión de las fronteras urbanas. La generación de un *ethos* común permite la disputa por las representaciones del espacio, donde el abandono estatal se transforma en una presencia ilegítima al intentar imponerse en la nueva fase de expansión de la ciudad formal, actuando como representante de intereses comunes y concreción de la técnica.

Finalmente, es relevante reconocer las características del conflicto Estado-Estado. En contraste con los lineamientos de la Rama Ejecutiva distrital, se encuentran las disposiciones de la Rama Judicial, encabezada por el Consejo de Estado y los juzgados que han fallado en favor de la participación ciudadana en el ordenamiento territorial, mediante acciones de tutela interpuestas por las comunidades. Además, se observa una modificación en los intereses y acciones de las entidades estatales, evidenciando su carácter heterogéneo. El gobierno nacional ha tomado partido de formas diferenciadas a través del MinAmbiente, en consonancia con las políticas del gobierno de turno. Con el cambio de orientación política del gobierno nacional, el MinAmbiente pasó de una postura conservacionista, alineada con la administración distrital, a un enfoque que reconoce los factores sociales, culturales y ambientales involucrados en el borde oriental de la ciudad. Dada la visibilidad de las tensiones y la heterogeneidad en el interior del Estado, las organizaciones sociales del AF han dirigido sus reclamos a estas instancias en defensa de sus derechos. En este orden de ideas, en el sector público coexisten dos bloques: el primero, constituido por la política pública distrital y los instrumentos de ordenamiento territorial municipal y ambiental; el segundo, compuesto por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y las medidas de protección y corrección del derecho constitucional. En este contexto, el MinAmbiente ha transitado del primer bloque al segundo, en el marco de una nueva administración nacional.

CONCLUSIONES

En la ciudad, entendida como un organismo, los sujetos, en general, y los sujetos populares urbanos, en particular, son reconocidos en una relación dialéctica y dialógica con la ciudad: son tanto productores y reproductores como producidos. Esta lógica es disruptiva del paradigma positivista hegemónico en los estudios urbanos y de análisis de políticas públicas, al establecer una estructura teórica que asume la acción de los agentes de lo urbano como vinculada y transformadora de la realidad, más allá del Estado y la iniciativa privada.

Simultáneamente, el espacio es absoluto, relacional y relativo; por lo tanto, es conflictivo. El espacio es diverso, lleno de tensiones y materializa relaciones de poder: es violento si reproduce lógicas de dominación. Sin embargo, el poder que se materializa en el espacio no es en esencia dominación. Luego del ejercicio de exclusión, segregación y fragmentación que vivieron los habitantes del AF, que los llevó a habitar la periferia bogotana, se han constituido instituciones y organizaciones comunitarias que ordenan el territorio de forma democrática. A partir de un poder de liberación, se ha transitado desde una resistencia a la planeación urbana hegemónica hacia la construcción de alternativas para el hábitat urbano. Este poder de liberación, construido desde la ciudad informal colombiana, presenta limitaciones en la posibilidad de articular territorios, colectividades y recursos a una escala diferente a la local. Dicho poder es propositivo desde la experiencia, aunque predominantemente reactivo, y no logra consolidarse como hegemonía ni como representaciones del espacio. Esta limitación se debe a la constante disposición de recursos para reproducir su existencia misma, tanto por ser sujetos históricamente vulnerados como por las acciones y omisiones del Estado que les extrae la vida. Esta limitación deviene a potencia: el conocimiento de las lógicas y procedimientos de los agentes hegemónicos permite concentrar experiencias que orientan la utopía, como negación dialéctica de la realidad actual y conciencia de cómo no debería ordenarse la ciudad. La utopía es visible en el AF, comprendido como lugar, no como espacio físico.

La relación entre el Estado y las comunidades no es inherentemente excluyente. El reconocimiento de sujetos populares urbanos por parte del Estado contiene la potencia de concentrar esfuerzos y encontrar en el conflicto estrategias para transformar la realidad y problemas socialmente relevantes, como la deuda histórica con los barrios informales y el cambio climático. Las instancias e instrumentos de participación estatales en el ordenamiento territorial vigente son poco democráticos y vinculantes, obedeciendo a lógicas electorales. La solución a este problema no está limitada a la profundización y expansión de los instrumentos, ya que las instituciones vigentes son parte del problema.

La ilegitimidad del Estado puede ser discutida luego de la recomposición de sus lógicas hacia las territorialidades periféricas. Si el Estado colombiano desea transformar su relación con las comunidades, resulta necesario reconocer el espacio en todas sus dimensiones, la otredad y las múltiples lógicas que genera la diversidad. En el AF se tejen alternativas radicales, comprendidas desde Fals Borda, que presentan soluciones a problemáticas vigentes de Bogotá desde lógicas diferentes a las hegemónicas. El cuestionamiento a la participación política, al ordenamiento territorial, a la relación sociedad-naturaleza y a la administración de lo común, entre otros aprendizajes, iluminan un horizonte de posibilidad transformadora, necesario para lo urbano.

Las tensiones entre las diferentes instancias del Estado confirman su heterogeneidad; no es un actor monolítico, estático ni ajeno a las contradicciones. El Estado tiene limitaciones en su carácter orgánico en cuanto a coordinación, gestión y comunicación. Experimenta tensiones entre distintas instancias: ejecutivo-judicial; política de Estado-política de gobierno; sectores ambiental y urbanístico-instancias de participación. Estas tensiones, en el marco de los conflictos en el ordenamiento territorial, afectan a las comunidades, que deben intervenir ante la materialización de decisiones contrarias a sus intereses y, en ocasiones, a la normatividad vigente.

El ordenamiento territorial y la preservación ambiental, como dispositivos para resolver conflictos territoriales, presentan limitaciones ante: 1) las instancias que desacatan la normatividad ambiental y de participación; 2) la planeación y viabilidad de intervenciones que superen periodos de gobierno; 3) la normatividad, tanto en su cumplimiento como en los criterios de participación y en su formulación democrática; 4) la tecnificación de lo ambiental, que restringe la participación de los habitantes pero no es lo suficientemente estable ante los intereses de agentes con grandes capitales —administraciones o megaproyectos—; y 5) la constante lógica del despojo de los sujetos subalternos urbanos del derecho a la ciudad, especialmente a la centralidad, resultando en la reproducción de la desigualdad y la omisión del carácter propositivo y de protección ambiental de las comunidades que habitan y construyen lugares.

El cuidado del territorio del AF y los cerros orientales ha desarrollado dos estrategias por parte de la comunidad: la primera, el uso de mecanismos estatales, especialmente los judiciales y administrativos, para exigir la garantía de derechos. Sin embargo, la respuesta del Estado es condicionada desde la acción y la omisión. En cuanto a la acción, se han interpuesto acciones de tutela y colectivas para la garantía de derechos como el acceso a servicios públicos, equipamientos, infraestructura vial, soluciones de transporte y la titulación de los predios. No todas las respuestas han sido favorables; algunas respuestas a favor no han sido ejecutadas y otras han implicado la ilegalización de prácticas y la sanción, como es el caso de la tenencia de predios en áreas consideradas de conservación o de riesgo.

En cuanto a la omisión, en el AF se ha solicitado que el Estado no proceda en algunas de sus acciones al ser opuestas a la garantía de derechos. Instancias como el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca han realizado contrapesos a las prácticas de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y a las administraciones distritales. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible ha intervenido de manera diferenciada, de acuerdo con la política del gobierno electo, frente al rol que debe tener la dimensión social y cultural, a través de quienes habitan los espacios a ser intervenidos.

La segunda estrategia se basa en que, en el AF, han construido organizaciones e instituciones comunitarias que, desde otras lógicas y formas, garantizan derechos que son responsabilidad del Estado: desde la construcción de la vivienda y equipamientos hasta la seguridad y el transporte público. La respuesta comunitaria a necesidades individuales y colectivas hizo necesaria la construcción de formas organizativas que respondieran desde las experiencias, los capitales y los recursos con los que contaban; los barrios autoproducidos por la gente han contado muy poco con inversión pública del Estado o con la iniciativa privada vinculada al sector financiero. En su lugar, han resuelto sus necesidades y han construido lo urbano desde el trabajo vivo. La organización requerida para responder a las necesidades no se agotó con la respuesta, sino que generó un *ethos* común alrededor de lo comunitario.

REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). Informe de Gestión Sector Ambiente. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2004_2008_bogotasinindiferencia_c_informefinal_d_sectora.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/2012_2016_Bogota_Humana_Plan_Acuerdo489_2012.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Informe de Rendición de Cuentas 2015. Balance de Resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016, Bogotá Humana a 31 de diciembre de 2015. <https://www.fuga.gov.co/informe-de-rendicion-de-cuentas-bogota-humana-2012-2016>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). Proyecto Plan de Desarrollo 2016-2020, Bogotá Mejor Para Todos. <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-local/bogota-mejor-todos>
- Bautista, J. V. (2019, noviembre 30). Historia del Alto Fucha. Entrevista realizada por J. Cedano, M., Myriam Alejandra y A. Osorio.
- Beuf, A. (2017). El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas. En A. Beuf y P. Rincón Avellaneda (Eds.), *Ordenar los territorios perspectivas críticas desde América Latina* (pp. 3-21). Universidad Nacional de Colombia / Universidad de los Andes / Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).

- Carrión, F. y Erazo, J. (Eds.). (2019). *El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política*. CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm0z>
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2005). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *Paz y Conflictos*. https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf
- Castiblanco, C. (2023). *Distrito avanza en la restauración ecológica de la Serranía el Zuque en Bogotá*. Alcaldía de Bogotá. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/ambiente/distrito-avanza-en-la-restauracion-ecologica-de-la-serrania-el-zuque>
- Correa Montoya, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios*, 22, 125-149. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35714236007>
- Cortés, Y. (2023, julio 7). Sin las comunidades nada: la problemática intervención de la SDA en la Serranía del Zuque en Bogotá. Fundación Paz y Reconciliación. <https://www.pares.com.co/post/sin-las-comunidades-nada-la-problematica-intervencion-de-la-sda-en-la-serrania-del-zuque-en-bogota>
- Decreto 016. (2013). Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Registro Distrital n.º 5042 del 11 de enero de 2013.
- Decreto 1421. (1993). Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. *Diario Oficial*, año CXXIX, 40958, 22 de julio de 1993.
- Decreto 190. (2004). Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Bogotá, Registro Distrital 3122 del 22 de junio de 2004.
- Decreto 555. (2021). Por el cual se aprueba el Plan de ordenamiento territorial, Bogotá Verdece 2022-2035. Alcaldía de Bogotá. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=28934&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME
- Delgado, O. (2003). *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Universidad Nacional de Colombia / Unibiblos.

- Duque, N. (2012). Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial. *Análisis Político*, 25(76), 175-190.
- El Tiempo*. (2020, febrero 20). "El Sendero de Las Mariposas será una realidad": MinAmbiente. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/el-sendero-de-las-mariposas-sera-una-realidad-ministro-de-ambiente-466340>
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Tercer mundo Editores / Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI).
- Fals Borda, O. y Borja, M. (1998). *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) / Universidad Nacional de Colombia.
- Fracasso, L., Betancourt, C. y Apelador, D. (2021). Prácticas sociales, servicio ambiental y cambio climático: axiología de lo humano y no humano en los cerros orientales de Bogotá. *Territorio*, (46) 1-26. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9960>
- Gómez, L. (2023). Ministerio de Ambiente suspendió obras en la Serranía de El Zaque: ¿qué pasó? Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2023/09/20/ministerio-de-ambiente-suspendio-obras-en-la-serrania-de-el-zaque-que-paso/>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Herrera, C. (2017). *La producción del espacio comunitario. Habitar el suroriente bogotano*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Lancheros, F. E. (2019, noviembre 30). Historia del barrio Laureles. Entrevista realizada por J. Cedano, M. Myriam Alejandra y A. Osorio.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Ley 388. (1997). *Diario Oficial República de Colombia*. Bogotá, 24 de julio de 1997.

- López Ortego, A. M., Guyaux, H., Sánchez Beltrán, J. Katherine, y Murcia Sánchez, I. F. (2019). *En riesgo: Los comunes urbanos del Alto Fucha*. Corporación Arquitectura Expandida. https://drive.google.com/file/d/1r_LslIVEMtnWtl3XhVTFWW_CMA_FAE2g/view
- Martínez, L. (2020). Distrito desiste de solicitud para realizar el Sendero de las Mariposas. Alcaldía de Bogotá. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/ambiente/distrito-desiste-de-solicitud-para-realizar-sendero-de-las-mariposas>
- Mesa de Cerros Orientales. (2020). Bogotá, Sendero de las Mariposas. Comunicado contra las declaraciones de la Administración Distrital, gobierno nacional y CAR. Desde Abajo. <https://www.desdeabajo.info/actualidad/colombia/item/bogota-sendero-de-las-mariposas-comunicado-contra-las-declaraciones-de-la-administracion-distrital-gobierno-nacional-y-car.html>
- Murcia, I. F. (2019, noviembre 30). Ordenamiento territorial desde el Alto Fucha. Entrevista realizada por J. Cedano, A. Morales y A. Osorio.
- Ortiz, E. (2011). El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: Avances y desafíos. En A. Sugranyes y C. Mathivet (Eds.), *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (pp. 119-126). Habitat International Coalition (HIC). <https://www.hic-net.org/wp-content/uploads/2010/03/Ciudades-para-todos-HIC-2011.pdf#page=100>
- Peña, L. B. (2008). Reflexiones sobre las concepciones de conflicto en geografía humana. *Revista Colombiana de Geografía. Cuadernos de geografía*, 17, 89-114. <https://doi.org/10.15446/rcdg.n17.10921>
- Rivera, M. (2019, septiembre 28). Las dudas sobre el sendero de las mariposas. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/las-dudas-sobre-el-sendero-de-las-mariposas-articulo-883137>
- Secretaría Distrital de Ambiente y Consorcio Sendero las Mariposas 2017. (2019a). Áreas de Influencia, Estudio De Impacto Ambiental Construcción del Proyecto Sendero de los Cerros Orientales de Bogotá. http://www.anla.gov.co/noticias/Proyecto-Sotonorte/Proyecto-Las-Mariposas?fbclid=IwAR1bUjLLMO3_zpRdfbS-pHzTd6A7jgKnmb_wnWiAXoJU5pTTkssDiPm4jLI

- Secretaría Distrital de Ambiente y Consorcio Sendero las Mariposas 2017. (2019b). Descripción de Proyecto, Estudio De Impacto Ambiental Construcción del Proyecto Sendero de los Cerros Orientales de Bogotá. http://www.anla.gov.co/noticias/Proyecto-Sotonorte/Proyecto-Las-Mariposas?fbclid=IwAR1bUjLLMO3_zpRdfbS-pHzTd6A7jGKnmb_wnWiAxoJU5pTtkssDiPm4jLI
- Secretaría Distrital de Ambiente y Consorcio Sendero las Mariposas 2017. (2019c). Medio Socioeconómico, Estudio De Impacto Ambiental Construcción del Proyecto Sendero de los Cerros Orientales de Bogotá. http://www.anla.gov.co/noticias/Proyecto-Sotonorte/Proyecto-Las-Mariposas?fbclid=IwAR1bUjLLMO3_zpRdfbS-pHzTd6A7jGKnmb_wnWiAxoJU5pTtkssDiPm4jLI
- Secretaría Distrital de Ambiente y Consorcio Sendero las Mariposas 2017. (2019d). Objetivos y Generalidades, Estudio De Impacto Ambiental Construcción del Proyecto Sendero de los Cerros Orientales de Bogotá. http://www.anla.gov.co/noticias/Proyecto-Sotonorte/Proyecto-Las-Mariposas?fbclid=IwAR1bUjLLMO3_zpRdfbS-pHzTd6A7jGKnmb_wnWiAxoJU5pTtkssDiPm4jLI
- Secretaría Distrital de Ambiente y Consorcio Sendero las Mariposas 2017. (2019e). Resumen Ejecutivo, Estudio De Impacto Ambiental Construcción del Proyecto Sendero de los Cerros Orientales de Bogotá. http://www.anla.gov.co/noticias/Proyecto-Sotonorte/Proyecto-Las-Mariposas?fbclid=IwAR1bUjLLMO3_zpRdfbS-pHzTd6A7jGKnmb_wnWiAxoJU5pTtkssDiPm4jLI
- Secretaría Distrital de Planeación. (2007). Los caminos de los Cerros. Bogotá. <https://www.calameo.com/read/000010911a455a3d9c2c4>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2011). Plan de Desarrollo Bogotá Positiva Para vivir mejor - Balance General. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2008_2012_bogotapositiva_c_informefinal_a_balancedgeneral.pdf
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Tibaijuka, A. (2006). Keynote speech on the occasion of the public debate on “Urban Policies and the Right to the City”. En *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*. UNESCO.

- Vega, J. P. (2017). Bogotá tiene un déficit de 74 % en espacio público. *La República*. <https://www.larepublica.co/infraestructura/bogota-tiene-un-deficit-de-74-en-espacio-publico-2519011>
- Velásquez Carrillo, F. (2004). Pensar la ciudad en perspectiva de derechos. En F. Velásquez Carrillo, *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad*. Foro Nacional por Colombia.
- Zárate, M. L. (2019). Nuestro derecho a la ciudad. Desafíos y propuestas desde los movimientos sociales. No son asentamientos informales, son barrios y ciudades hechos por la gente. Seminario Asentamientos Populares y Derecho a la Ciudad. CLACSO.

EL ÁREA DE INFLUENCIA GEOGRÁFICA DE LA VÍA AL LLANO COLOMBIANO

Omar Rey Anacona

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan algunos resultados del proyecto de investigación titulado “Las vicisitudes de la gestión pública en la construcción de la carretera que comunica a Bogotá con Villavicencio 1854-2020”, como un estudio de caso que abordó entre 2020 y 2023 la gestión pública relacionada con la concesión para la construcción de la vía que comunica la capital de Colombia con la del Meta, considerada como la primera concesión vial en Colombia y que arrancó con el contrato 444 de 1994. La investigación se justificó en primer lugar para presentar las implicaciones de tal concesión en la administración pública territorial y en segundo lugar para abordar una problemática pública que involucra actualmente al Gobierno nacional y a los gobiernos de siete departamentos que conforman su área de influencia: Cundinamarca, Boyacá, Arauca, Casanare, Meta, Vichada y Guaviare.

Valga comentar que la construcción de una vía que comunique el interior del país con la región de los llanos orientales ha sido un propósito desde la Colonia y se mantuvo en la vida republicana, por lo cual se han destinado grandes recursos públicos y una gestión nacional caracterizada por el cambio de modelo de administración tipo intervención directa a uno de regulación y, finalmente,

al tipo de concesión que deja en manos de la empresa privada la construcción, operación, mantenimiento y recaudo nacional sin que se conozcan sus impactos en términos de desarrollo y gestión pública. El mencionado proyecto de investigación y particularmente este capítulo muestran de forma inédita el área de influencia geográfica que no se consideró en la concesión ni en la gestión pública de los distintos gobiernos nacionales, lo que explica en parte la existencia de grandes vicisitudes de la administración pública nacional y territorial que han resultado de la concesión vial Bogotá-Villavicencio, como una gran problemática que pone en tela de juicio este último modelo y advierte sobre la necesidad de volver a dejar en manos del sector público las obras viales de cuarta y quinta generación para el desarrollo del país y de la región de los Llanos Orientales.

Este capítulo fue escrito a partir del trabajo de campo complementado con la revisión bibliográfica, poniendo en contexto grandes problemas geológicos, por lo cual toma en cuenta los tiempos normales que de acuerdo con la concesión dura el trayecto desde Bogotá a Villavicencio, pero va más allá al presentar toda la zona de influencia geográfica que convierte a la vía al llano en una de las principales autopistas que requiere hoy día la atención y gestión del Gobierno nacional.

SOBRE LA METODOLOGÍA DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Es importante destacar que el proyecto se inscribió en la línea de investigación denominada “estudios de caso” y tuvo como pregunta principal: ¿Cuáles han sido las vicisitudes, las transformaciones y el impacto en el desarrollo de la gestión pública relacionada con la construcción de la carretera Bogotá-Villavicencio entre 1854 y 2020 que permita su evaluación integral y conocer su importancia histórica como parte del saber administrativo público?

Se trató de un estudio de dos fases para 2021 y 2022 con enfoque interdisciplinario e integrado multimodal, que combinó análisis cualitativo y cuantitativo sobre el tema de investigación, pero fundamentalmente se centró en una metodología evaluativa sobre la gestión pública, sus vicisitudes y transformaciones relacionadas con la vía que comunica a Bogotá con Villavicencio entre 1854 y 2020. El enfoque consistió en un análisis narrativo de los cambios ocurridos en el Estado, el sector público, la planeación, las finanzas públicas, el diseño y ejecución de políticas públicas, la organización pública, la gobernanza y la construcción social, temas propios de la administración pública. La unidad de análisis es la gestión pública nacional.

La técnica de análisis se basó en la formulación de preguntas, hipótesis e ideas previas sobre las vicisitudes y las transformaciones de la gestión pública entre 1854 y 2020 consultando conceptos teóricos clave, actores locales, expertos, programas, políticas y planes de desarrollo, cifras, estadísticas, archivos y entrevistas semiestructuradas. Sin pretender ser una investigación histórica se dio relevancia al análisis de archivos escritos, orales e iconográficos para la elaboración de los documentos que resultaron del proyecto.

Las fuentes primarias utilizadas fueron escritas, iconográficas y orales; entre las fuentes escritas se tuvieron en cuenta archivos como documentos, informes, estadísticas, reportajes, diagnósticos, leyes, normas, artículos de periódico y reportes de las instituciones relacionadas con la vía.

Entre las fuentes iconográficas se incluyeron fotos de prensa, de revistas y de particulares que ayudaron a dar respuesta a la pregunta de investigación. Además, las fuentes orales se construyeron a partir de la realización de entrevistas semiestructuradas a actores locales conocedores del tema. Se buscaron fotos, grabaciones y notas de prensa de periódicos y revistas locales de la época. En las dos fases se entrevistaron 20 actores locales y fueron visitadas las entidades relacionadas con la vía, así como el Archivo General, archivos departamentales y municipales, al igual que las principales bibliotecas nacionales.

Para la escritura de este capítulo se utilizó como fuente principal el trabajo de campo hecho en el lapso del proyecto, por eso el detalle de la descripción del área geográfica de influencia de la vía al llano refleja este tipo de trabajo hecho en los municipios que se mencionan en los resultados presentados.

LAS HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Entre 1854 y 2020 la carretera Bogotá-Villavicencio refleja las vicisitudes de la gestión pública a lo largo de más de 170 años, sin que se tenga un análisis sobre su impacto, la eficacia del proceso de planeación, el manejo de las finanzas públicas, la efectividad de las políticas y la organización públicas. De otro lado, la vía no se reduce a un camino ni a una carretera en construcción desde 1854, sino que responde a un proceso de integración nacional y de identidad regional, como quiera que ha significado la colonización y la posterior fundación de pueblos y municipios, de modo que también implica identidades, conflictos y tensiones sociales que es necesario abordar para conocer la respuesta de la gestión pública local y nacional.

De cualquier forma, si bien la construcción de la vía ha sido llevada a cabo por los distintos gobiernos nacionales que la han incluido en sus programas y planes de desarrollo desde 1934 a la fecha, en su gestión también han participado las entidades territoriales de los siete departamentos de su área de influencia. En efecto, estos también han contribuido con obras y acciones locales complementarias para la conexión con la capital de Colombia, de ahí que la vía Bogotá-Villavicencio representa uno de los principales proyectos de crecimiento económico del Estado colombiano.

LAS OBRAS VIALES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los principales propósitos del Estado moderno es la construcción de carreteras con las cuales se conecta el país, se promueve el comercio y se impulsa el mismo desarrollo; en el caso colombiano, la construcción de una vía que comuniqué la capital de Colombia con los Llanos Orientales ha sido un propósito nacional lleno de vicisitudes y transformaciones para la gestión pública; su inicio coincide con los primeros años convulsionados de la vida Republicana en medio de conflictos bipartidistas y tensiones sociales que no fueron impedimento para que, a partir de 1832, se ordenara mejorar el antiguo camino de herradura que de la capital conducía a lo que hoy es el municipio de Cáqueza (Cundinamarca) para la búsqueda de El Dorado, objetivo que en otras épocas animó a los primeros conquistadores para poblar los llanos orientales y que prosiguió en la mente y la imaginación de los colonos del siglo XIX, quienes le dieron vida a varios de los pueblos fundados, entre estos Villavicencio, la capital del Meta.

Durante más de un siglo (1832 a 1936) los distintos gobiernos nacionales interpretaron que la conexión a los Llanos Orientales significaba no solo el dominio de Bogotá sobre un territorio considerado inhóspito, salvaje y cruel sino también el aumento de la tributación y la mayor intervención política; por ello promovieron la colonización y la búsqueda de rentas de particulares, quienes a través de concesiones se hicieron a negocios que resultaron en la introducción de la agricultura y la ganadería comercial (Rey, 2020).

Para 1936 la carretera Bogotá-Villavicencio se convirtió en paso obligado de los habitantes de los departamentos y municipios que conforman los Llanos Orientales y la región de la Orinoquia colombiana hacia el interior del país, pero su construcción hasta ahora ha significado recursos públicos incalculables, discursos, planes, programas y políticas gubernamentales de los que no se tiene una sistematización para su análisis y evaluación del impacto generado,

ni siquiera un estudio o un registro de lo acontecido. Por eso su experiencia se convierte en fuente de conocimiento de la administración pública.

Para los años siguientes distintos gobiernos tanto nacionales como departamentales y municipales también destinaron recursos públicos a su construcción, mejoramiento y mantenimiento hasta que, en 1992, se concesionó a un poderoso grupo empresarial que se ha convertido en un Estado dentro del Estado, en lo que se conoce como el proyecto de la doble calzada Bogotá-Villavicencio, que sigue acaparando grandes recursos públicos y determinando el modelo de gestión pública actual.

DETALLE DEL ÁREA DE INFLUENCIA GEOGRÁFICA DE LA VÍA AL LLANO

De acuerdo con la información de la página web del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la carretera que comunica a Bogotá con Villavicencio corresponde con el número 40, que entre otras cosas busca la salida a los puertos de la región pacífica y también del caribe a través de la carretera 45. La carretera 40 conecta el Valle del Cauca con Vichada cuya capital, Carreño, es un puerto fluvial sobre el río Orinoco en la frontera con Venezuela.

Así las cosas, desde que se trazó el tramo que conecta la zona de Uval en el sur de Bogotá (avenida Boyacá) con el actual túnel del Boquerón, cuya construcción se inició en 1994 y fue inaugurado por el presidente Andrés Pastrana Arango el 20 de julio de 1999 (*El Tiempo*, 1999) se dio inicio a la nueva vía al Llano con el contrato de concesión 444 de 1994 —otorgado directamente al grupo económico de la familia Sarmiento Angulo en el gobierno de César Gaviria Trujillo (Contraloría, 2019)— y que se propuso acortar el recorrido entre la capital de Colombia y la del departamento del Meta, para pasar de entre seis y siete horas a tan solo una hora y media.

El recorrido inicia entonces en la zona conocida como Yomasa, donde se instalan las empresas intermunicipales que viajan a los Llanos Orientales, entre las que se cuentan Flota La Macarena, Expreso Bolivariano, Transportes Arimena y Tax Meta, aunque también se estacionan otras empresas que transportan pasajeros y carga a Cáqueza y de allí a todos los municipios del suroriente de Cundinamarca. Desde Yomasa al túnel del Boquerón hay aproximadamente 5,5 kilómetros, cuya pavimentación fue asumida por la Alcaldía de Bogotá.

Pero la salida desde el terminal de transportes de Bogotá hasta Yomasa dura entre 45 minutos y una hora, dependiendo del volumen de tráfico que diariamente se

da en la avenida Boyacá. Sin embargo, este trayecto puede tardar dos horas. El recorrido desde Yomasa hasta el primer peaje que se encuentra luego de atravesar los 2325 metros de distancia del túnel y que tiene hoy día seis casetas de cobro, dura aproximadamente entre 10 y 15 minutos. A continuación, se encuentran zonas de inestabilidad geológica que están bajo observación al menos desde 1999 y que fueron intervenidas con baldosín resistente que aún se encuentra visible.

A otros 15 minutos aproximadamente se encuentra el primer municipio de influencia directa, es decir, Chipaque que pertenece al departamento de Cundinamarca ubicado entre montañas y que fue fundado el 2 de octubre de 1600, de acuerdo con el sitio web del Municipio. La vía al Llano lo atravesaba antes por un costado, lo cual favoreció en su momento el comercio y los servicios en torno a la llegada de los buses que realizaban una parada de entre 10 y 20 minutos para abastecer a los pasajeros, pero al construir la variante por el costado nororiental para suavizar la subida a Bogotá lo aisló, lo que no ha significado que deje de aumentar el flujo de sus habitantes que viajan a la capital del país a través de empresas como Cootranscáqueza, Transoriente y Cootransguasca (además de las arriba mencionadas), que entre otras cosas prestan el servicio de transporte hacia Ubaque, Choachí, Fómeque, Une, Sáname, Cáqueza y Villavicencio.

Desde Chipaque, el trayecto atraviesa la zona de abasticos, centro poblado que pertenece a este municipio y desde el cual se puede visualizar la meseta de Cáqueza en cuyo costado norte una empresa de materiales o gravillera la explota desde hace más de 30 años, ocasionando graves daños ambientales de acuerdo a las denuncias de los habitantes de las veredas del vecino Une donde se halla asentada, Municipio que también hace parte de la influencia directa de la vía, y por la forma en que parte de la meseta se encuentra con erosión; esta empresa se ubica en la entrada que conduce a Une en Cundinamarca por lo que la entidad encargada del control ambiental es Corporinoquia.

Une, otro municipio ubicado entre las montañas, fue fundado en 1538 y se considera el municipio más viejo de Cundinamarca, se encuentra entre Chipaque y Cáqueza y al igual que estos se caracteriza por ser zona de reserva ambiental y cuenta con una gran riqueza hídrica sobre la cual fue construida la vía al Llano, pero también es asiento de la gravillera que, de acuerdo con las entrevistas hechas a actores locales, vendió material no solo para la construcción de la vía sino también del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá.

En abasticos también inicia el camino hacia Ubaque, Choachí y Fómeque y desde este último también se puede ir a los municipios de San Juanito y El Calvario que pertenecen al departamento del Meta, aunque también desde el casco urbano de Chipaque y cruzando la vía al llano se puede ir a estos sitios, todos ubicados

entre montañas. Los caminos a todos estos municipios se encuentran en pésimo estado por tratarse de trochas ubicadas en lomas y trazadas desde la Colonia, pues sirvieron de camino de herradura para la salida al Llano (Velandia, 1991).

Valga comentar que tanto desde Bogotá como desde Villavicencio se puede transportar pasajeros hacia Ubaque, Choachí y Fómeque que están interconectadas por una misma carretera secundaria pavimentada, mediante contrato de concesión, y que presenta varios tramos con pérdida de banca por estar ubicados en zonas de fallas geológicas en el caso de los dos primeros; se trata de municipios con histórica presencia indígena y de allí que sus caminos de interconexión tengan origen desde la Colonia.

Ubaque, fundado en 1651 es un municipio de tradición conservadora que tiene una salida hacia Chipaque y otra que conecta a Choachí y Fómeque en un cruce conocido como “el empalme”. Al igual que sus vecinos es un municipio tradicionalmente agrícola, cuyo principal mercado no es solo Bogotá sino también Cáqueza y Villavicencio; además es cuna de uno de los más importantes políticos de izquierda del país, el asesinado miembro fundador de la Unión Patriótica, Jaime Pardo Leal, quien fue concejal allí.

Por su parte, Choachí que fue fundado en 1560 por Antonio Bermúdez —de acuerdo con una placa que se encuentra a la entrada del Municipio desde Bogotá, la misma que lleva hacia La Calera—, se ubica a 36 kilómetros de la capital del país y a 34 de Cáqueza, sus principales mercados. Allí tienen su punto de venta las empresas Cootranschoachí, Transoriente y Cootranscáqueza que cada día se transportan hacia Bogotá, Cáqueza y Villavicencio utilizando la vía al Llano. Municipio también de fuerte tradición conservadora y con bastante producción de papa cultivada en el páramo y en las veredas, Choachí es uno de los más visitados por los bogotanos cada fin de semana, incluso para hacer recorrido en bicicleta.

Desde Choachí se puede ir a Fómeque, aunque no hay un bus hacia Villavicencio directamente sino que es necesario ir hasta “el empalme” para tomarlo, o hacia Ubaque y de allí a la capital del Meta, o hacia Fómeque; este último fue fundado en 1593 y en contraste con sus vecinos es más bien de tradición liberal, aunque católico como lo son casi todos los municipios de Cundinamarca ubicados en el área de influencia de la vía al Llano. Allí funcionó el Club de Leones de la región de oriente que agrupó los municipios cundinamarqueses de Cáqueza, Chipaque, Fómeque, Gama, Gutiérrez, Quetame y Une.

La construcción y mantenimiento del tramo de la vía al Llano entre el primer peaje en el túnel del Boquerón y abastidos hasta llegar a Cáqueza, el siguiente municipio de influencia de la vía, corrió por cuenta de la Concesionaria Vial

de los Andes (Coviandes), con la que el gobierno de Gaviria firmó el contrato 444 de 1994 y que tuvo una vigencia hasta 2013. Cáqueza que también es un municipio fundado en la Colonia (en 1600), fue el paso obligado para viajar de Villavicencio a Bogotá antes de 1999 cuando se dio en servicio la nueva carretera.

Allí las empresas transportadoras hacían una parada en el parque principal de media hora aproximadamente y a veces de 45 minutos para desayunar o almorzar. El parque principal es la zona administrativa, financiera, religiosa y comercial del municipio que sin duda alguna ha sido el más beneficiado por la construcción de la nueva vía al Llano, a pesar de que lo aisló. En efecto, gracias a la construcción hecha por Coviandes se pavimentaron las vías de acceso a las veredas ubicadas en la zona de influencia de la vía, las cuales cuentan con señalización, aparte de que no se hallaron indicios de conflictos con la compra de los predios que se demolieron para hacer la vía que inicia su doble calzada precisamente en el cruce a Cáqueza.

A la entrada y a la salida de Cáqueza se observan aún algunos de los rieles de tren traídos de un proyecto férreo de la Nación, posiblemente del Tequendama o de Usme, que se utilizaron desde los años veinte del siglo XIX para el alumbrado público; varios de estos rieles fueron llevados a Villavicencio para el mismo propósito, incluso treinta de estos llegaron hasta Carreño desde Maipures, una vereda del municipio de Cumaribo en el departamento de Vichada, encontrados borados en el río Orinoco, y sirvieron no solo para el alumbrado, sino también para complementar el relato del camino de Dios o *diosonamuto* que se ha transmitido por la tradición oral para referirse al camino indígena que desde la Colonia conectó a Maipures con San Martín (departamento del Meta) y que aún se utiliza para transitar. En Cáqueza, estos rieles usados como postes de alumbrado público fueron reemplazados cuando se amplió la red de energía eléctrica nacional a los llanos orientales, pero siguieron siendo utilizados por los campesinos del Municipio.

Al igual que Chipaque, la arquitectura histórica y patrimonial de Cáqueza ha sido reemplazada por edificaciones y estructuras modernas, como son los casos de los primeros parques, las tiendas, las primeras casas del centro y las alcaldías que fueron remodeladas; sin embargo, se mantiene el modelo urbano en el que el centro de ambos municipios está representado por el parque central que agrupa la administración municipal, la iglesia y el comercio, como ya se dijo.

Así mismo, al igual que sus vecinos ya mencionados, tienen en común que sus zonas urbanas son relativamente pequeñas, ubicadas entre montañas y muestran una gran densidad poblacional y en contraste una extensa zona rural donde se ubican sus veredas, a las cuales se accede por carreteras y caminos que son

señalados dentro del área de la vía al llano. No obstante, presentan también áreas de inestabilidad geológica sin que se haya dado una solución definitiva. Esta dificultad es normal, dado que toda el área de la vía al llano, así como de los caminos de herradura de la Colonia que buscaron la salida a los Llanos de lo que hoy es el territorio del Meta, se ubica entre montañas, además de contar con una gran riqueza hídrica.

Entre Chipaque y Cáqueza el territorio es de reserva ambiental con una gran riqueza forestal y fauna amenazada por la ganadería; la construcción de la vía secó humedales en Chipaque, de acuerdo con las entrevistas capturadas de actores en este municipio, mientras que en Cáqueza se mantiene la presencia de dos empresas de materiales que explotan el río Negro y que están ubicadas al margen de este y son visibles en el recorrido de la vía al Llano. Este río recorre buena parte de la vía al Llano desde Une hasta Villavicencio.

Luego de casi media hora de recorrido y en condiciones normales desde la salida del túnel del Boquerón se llega al cruce a Cáqueza, y lo que se observa son intervenciones en la zona de montaña y ladera en donde se han puesto mallas, bloques de piedra y escaleras para evitar deslizamientos, así mismo en zonas críticas el recorrido se ha reforzado con concreto. A partir de este cruce se encuentran los túneles, viaductos y puentes que representan el proyecto de la doble calzada y que responden a los siguientes nombres y distancias:

- Túnel La Herradura de 292 metros
- Túnel Moscosio de 388 metros
- Túnel La Culebra de 508 metros
- Viaducto (sin nombre)
- Túnel Quebrada Colorada de 400 metros
- Túnel Sáname de 253 metros
- Túnel La Pala de 342 metros
- Puente Quebrada Naranjal
- Túneles de Quebrada Blanca (407 metros y 247 metros respectivamente)
- Puente Guadalupe Salcedo

- ♦ Puente sobre caño Tequendama
- ♦ Puente La Pala
- ♦ Puente Chigüire
- ♦ Puente Caño Seco
- ♦ Túnel de Bijagual (185 metros)
- ♦ Túnel de Buenavista (4250 metros) en Villavicencio

Desde Cáqueza parten todos los trayectos terrestres que comunican a los municipios del oriente y suroriente de Cundinamarca, por lo que se considera el nodo principal de conexión intermunicipal; allí donde antes operaban solo Flota La Macarena que ahora está ubicada en el cruce al Municipio y Expreso Bolivariano —estas ya no pasan por el Municipio—, se encuentran las empresas Coostranscáqueza, Transoriente, Cootranscota, Cootranguasca, y Cootranscolor.

Tres destinos desde Cáqueza también hacen parte de la influencia de la vía al Llano, dado que se presenta movimiento de pasajeros y mercancías hacia Bogotá por esta vía; en primer lugar está Une, que para llegar allá se pasa obligatoriamente por la vía al Llano y su salida es la misma hacia Chipaque y Bogotá; en segundo lugar está Fosca, municipio que fue fundado por Nicolás de Federmann en 1536 y que es paso obligado para ir a Guayabetal por el río Sáname y al municipio de Gutiérrez; y en tercer lugar se encuentra este último que fuera fundado en 1816 y que en la época de la Independencia fue paso obligado hacia los Llanos Orientales (Velandia, 1991). De hecho aún se encuentra un camino de aproximadamente 45 kilómetros, prácticamente de trocha, que conduce a Guayabetal.

Los siguientes municipios de influencia de la vía son Quetame, fundado en 1826 y Guayabetal, fundado en 1789, este segundo se encuentra a 20 minutos de distancia del primero, ambos pertenecen a Cundinamarca y la vía no solo los atraviesa, sino que también les creó el comercio pues sobre la vía se ubicaron hoteles, tiendas, puesto de comida, restaurantes, panaderías y otros negocios; así mismo se construyeron pasos para sus veredas y se remodelaron sus icónicas plazas de mercado.

No obstante, sus alcaldías y oficinas del sector público no se ubican sobre la vía, sino que hacen parte de la plaza principal, que en el caso de Quetame se encuentra

en su actual sitio y no sobre el sector conocido como puente Quetame que es por donde pasa la vía al Llano y en donde también se ubican sus iglesias y empresas. La construcción de la doble calzada implicó no solo que la vía atravesase la zona urbana de ambos municipios, alterando su ordenamiento territorial, sino también costos en materia de mantenimiento, como son los actuales casos del kilómetro 58, en donde se presentó desde 2018 un gran deslizamiento precisamente a la entrada de Guayabetal, y la caída de lo que hasta ese momento se tenía como puente sobre el sector de Chirajara en el mismo año.

En Puente Quetame se encuentran los túneles la pala y Guatapete de 258 metros, ambos sobre la quebrada Colorada; luego sigue la quebrada La Quina, donde en 2023 hubo tránsito por un solo carril por deslizamiento de piedra. Luego de pasar por tres puentes falsos que precisamente detienen la caída de roca, se llega a la vereda Trapichito sobre el río Negro que, como ya se dijo, acompaña buena parte del trayecto de la vía. Este río se alimenta de otros que nacen en importantes quebradas como Honda, Naranjal y Blanca, y su desembocadura da origen al río Guayuriba que separa a Villavicencio de Acacías —el segundo municipio de importancia en el Meta— y de este pasa al río Meta.

En el sector de la quebrada naranjal se encuentra el segundo peaje, que tiene 14 puestos de pago; esta quebrada tiene como vecina a la quebrada Marcelita, en donde hay predios de la Agencia Nacional de Infraestructura, que en verdad es dueña de todos los predios que quedaron vacíos sobre la vía desde Cáqueza hasta Villavicencio. Pero una enorme avalancha ocurrida en julio de 2023 arrasó con buena parte de la vereda y afectó los dos tramos de la vía, lo que ha generado problemas de movilidad y que se alarguen los tiempos de viaje.

Luego del peaje se encuentran los puentes La Catira y Guadalupe Salcedo, cuyo letrero fue tachado con pintura de espray por parte de los militares del gobierno de Iván Duque, quienes aún hacen presencia para cuidar la infraestructura de la doble calzada. La vía atraviesa Monterredondo, que es una vereda de Guayabetal y por donde se puede ir hacia los municipios de San Juanito y El Calvario a través de una trocha cuyo trayecto dura casi tres horas, por lo tanto ambos hacen parte de la zona de influencia de la vía, como lo son los municipios de Ubaque, Fómeque, Choachí, Fosca, Une, Sáname y Gutiérrez en Cundinamarca, toda vez que para llegar a estos se debe tomar la vía al Llano, aunque desde Bogotá se puede ir hacia cada uno de dichos municipios.

Desde Monterredondo, sitio cuyo polideportivo y centro ciudadano se están hundiendo por efectos de la construcción del túnel del mismo nombre y que se encuentra debajo de este lugar, se llega a los icónicos túneles de Quebradablanca, cuya construcción obedeció al desastre que ocurrió en 1974 y que dejó más de

300 muertos (Rausch, 2010). Estos fueron hechos con dinamita y conservan aún su aspecto pedregoso, aunque se les hizo en cada túnel uno falso y se reforzaron en concreto y fueron mejor iluminados. Al terminar este tramo la vía se desvía por el puente del mismo nombre que los túneles desde donde se visualiza el viejo puente de hierro construido sobre Quebradablanca y que pasa por la quebrada Tequendama, que anuncia la llegada a Guayabetal y donde se acaba la doble calzada que inició en el sector el tablón, en el cruce de Cáqueza.

Así las cosas, desde Guayabetal, nombre que adoptó por la presencia de bastantes palos de guayaba que ya no están, hasta Pipiral se encuentra la siguiente infraestructura de la vía cuyo paso se da en un solo carril entre el primero y el puente Chirajara:

- ✦ Puente sin nombre sobre el río Guayabetal
- ✦ Puente Emiliano Restrepo Echavarría
- ✦ Puente Guahibo
- ✦ Puente Chirajara (aquí retoma la doble calzada)
- ✦ Puente Joropo
- ✦ Túnel sin nombre
- ✦ Puente Aserrió
- ✦ Puente La pala
- ✦ Puentes 35 y 35 A
- ✦ Puente Chigüire
- ✦ Puente Corrales
- ✦ Puente Caño Seco

Valga comentar que por la calzada de ida a Bogotá también se encuentra otra infraestructura que aquí se omite, pues en total el proyecto de la doble calzada incluye 24 túneles, 75 puentes, ocho puentes peatonales, 37 intersecciones, 18 túneles de evacuación, galerías, malla metálica sobre taludes y túneles falsos

cuyo costo ascendía a ocho billones de pesos al culminar el proyecto en su fase de construcción en 2023 (Duque, 2019). A esto se suman cinco túneles, 50 puentes, siete puentes peatonales, cuatro intersecciones de la infraestructura hecha por Coviandes para un total de 97,44 kilómetros en vías.

Finalmente, luego de casi dos horas de viaje o más se llega al sector de Pipiral que corresponde a la vereda Buenavista de Villavicencio y en donde se encuentra el tercer peaje que fue ampliado a 14 puestos de pago y sobre el cual está el centro poblado del mismo nombre, en donde la Cámara de Comercio de Villavicencio venía elaborando el censo de carga desde 2006. A este sitio se puede llegar en servicio de campero desde Villavicencio y presenta un desvío hacia la vieja carretera que se usó hasta 2022, cuando se puso en servicio el túnel de Buenavista, de 4520 metros, y que anuncia la entrada a Villavicencio. Allí también se ubica la antigua caseta de peaje, desde cuando la vía era de dos sentidos y pasaba por el sector de Buenavista.

Este sector de la vieja vía al Llano, que inicia en el barrio Galán en el noroccidente de la capital del Meta, pertenece a una zona boscosa de gran producción de agua y de inestabilidad geológica, por lo que fueron muy frecuentes los deslizamientos de piedra y destrucción de partes de la carretera; en su trayecto se ubicaron restaurantes, hoteles, fincas y tiendas que prosperaron mientras duró su funcionamiento. A pesar de seguir activo, no se recomienda el paso por este trayecto debido a los graves problemas ya mencionados que aún presenta.

Desde el peaje Pipiral la vía sigue el viaducto y pasa por las quebradas Coloradita, Rosario, Servitá y Negra, así mismo por la estación de energía La Reforma, propiedad de la Empresa de Energía del Meta, en donde se haya la infraestructura que suministra el servicio a todo el Meta. Entonces, al cruzar durante casi cinco minutos el túnel de Buenavista, la concesión termina luego de haber intervenido cuatro caños (Tigre, Pendejo, Buque y Hondo), que producen agua para Villavicencio y que hoy corren el riesgo de secarse por las obras tanto de la vía como de la Gobernación del Meta, así como por las invasiones permitidas por los distintos gobiernos municipales.

En este sector, que corresponde con las veredas El Carmen y las Américas, se ubica una rica fauna y flora amenazada, entre la que se destacan iguanas, micos, mariposas, aves y en algún momento osos y tigrillos, así como la zona de protección ambiental de Cormacarena, especies que han tenido que desplazarse hacia la montaña por la invasión y la expansión urbana no reconocida en el plan de ordenamiento territorial que hace caso omiso de la problemática ambiental que allí se presenta.

Pero la vía no solo tiene una influencia geográfica directa en varios municipios del sur de Cundinamarca y en Villavicencio, pues los atraviesa, los conecta y los afecta en términos de poblamiento, ordenamiento y ambientalmente, sino también una influencia indirecta en otros que hacen parte de los departamentos de Boyacá, Casanare, Arauca, Meta, Vichada y Guaviare que involucra aspectos históricos, sociales, económicos y políticos (Rausch, 2010).

En este orden de ideas, desde Villavicencio se puede ir hacia Casanare y Arauca en el norte del país, pero también se puede atravesar todo el Meta y desplazarse hacia Vichada y Guaviare. En particular, la vía al llano comunica la capital del Meta con los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán; desde este último municipio la vía sigue hacia los municipios de Cumaribo y Carreño, la capital del departamento de Vichada en el cruce que comunica hacia San Pedro de Arimena, que fue hasta hace menos de 10 años una verdadera trocha. La segunda vía parte desde Villavicencio y comunica a Acacías, Guamal, San Martín y Granada; a partir de este último municipio hay conexión con toda la región del Ariari y con el departamento de Guaviare.

En ambos casos, se encuentra transporte terrestre tanto de carga como de pasajeros que buscan llegar a Villavicencio y a Bogotá, los dos principales nodos de servicios sociales (salud y educación), públicos, comerciales y financieros y donde además se encuentra la principal oferta del Estado. Así las cosas, en cada uno de los municipios del área de influencia de la vía al Llano existe el servicio diario (casi cada hora) de transporte hacia ambos nodos, bien por parte de Flota la Macarena —la principal empresa en los departamentos del Meta, Vichada y Guaviare—, pero también de Tax Meta, Arimena, Rápido Los Centauros, Autollanos y Bolivariano, cuya ruta principal es Villavicencio-Bogotá.

Incluso en el terminal de Villavicencio se asientan otras empresas que durante la fase de la vía antigua a Bogotá (antes de 1999) no existían, pero que gracias a los nuevos proyectos sobre la vía y en particular al tramo de doble calzada entre Cáqueza y Villavicencio, iniciaron operaciones para conectar Cundinamarca con Meta y reducir el tiempo de viaje. Tales son los casos de Cootranscáqueza, que aparte de prestar el servicio para los municipios de Fosca, Gutiérrez, Une, Chipaque, Ubaque, Choachí, Puente Quetame, Guayabetal, Medina y Paratebuena, también llega hasta Puerto López y Granada; Flota Sugamuxi, Morichal y Coopetrán, empresas que operan en los departamentos de Boyacá, Casanare y Arauca.

Otras empresas que tradicionalmente prestaron el servicio en los municipios del suroriente de Cundinamarca también se instalaron en Villavicencio, desde donde prestan el servicio hacia aquellos, como Transoriente que además opera

por la vía al llano para llegar a El Calvario y San Juanito los dos municipios de fuerte influencia de la cultura cundiboyacense, así como a Fómeque, Ubaque, Choachí y Cáqueza; Velotax, la empresa de taxis que conecta a Bogotá desde Granada y que antes de 1999 se caracterizó por el uso de vehículos largos para cinco pasajeros, los cuales contaban con un gran baúl para el equipaje; y la Cooperativa de Transportadores del Oriente (Cootransoriente), dedicada al servicio entre la capital del Meta y los municipios de Acacías, Guamal, San Martín, Granada y Vistahermosa.

Para llevar a cabo la conexión con Bogotá, los comerciantes y habitantes de cada uno de estos municipios usan la vía al Llano, pasando siempre por las dos carreteras principales del Meta: Villavicencio-Puerto Gaitán, conocida como la transversal 40, que conecta al Pacífico; y Villavicencio-Granada, que hace parte de la marginal de la selva que inicia en Arauca para buscar la conexión con Venezuela hacia el norte y Ecuador hacia el suroccidente, pasando por Guaviare (Domínguez, 2019).

La marginal de la selva corresponde con la carretera 65, que actúa también como transversal y que en su recorrido, el cual inicia en Arauca, se conoce como troncal del Llano y une a la capital del departamento de Arauca con la capital del Guaviare; es decir, parte desde Arauca, pasa por Tame (Arauca) y los municipios del piedemonte de Casanare —Hato Corozal, Paz de Ariporo, Yopal, Monterrey y Villanueva—, y sigue por los municipios del Meta, Barranca de Upía, Cumaral y Restrepo para llegar a Villavicencio, desde donde sigue hacia Granada para llegar a San José del Guaviare, El Retorno y Calamar en el departamento del Guaviare.

Como hasta 2022 aún se estaba pavimentado la única carretera que comunica a El Retorno y Calamar desde San José del Guaviare, la troncal del Llano hacia los departamentos de Caquetá, Cauca y Putumayo para llegar a Villagarzón se conoce como troncal de La Selva y se encuentra en fase de construcción. De modo que las dos principales rutas que buscan la conexión con Bogotá a través de la vía al Llano son las conocidas desde la década de 1960 como rutas 65 (marginal de La Selva) y 40 (troncal del Llano).

Cabe señalar que, en el trayecto de la ruta 65, existen otras conexiones que amplían la zona de influencia de la vía al Llano. En primer lugar, desde Arauca existe comunicación terrestre hacia todos los municipios del departamento de Arauca, pero además desde Saravena se puede ir hasta Pamplona, Cúcuta y Bucaramanga, y por tanto hacia Bogotá, Tunja y el Caribe; la vía del Sarare, como se le conoce a esta ruta, se encuentra también concesionada y actualmente se adelanta la pavimentación desde el puente Las Pavas —que obedece al nombre

de una de las garzas típicas de los llanos ya extinta—. De Arauca salen dos rutas: Arauquita- Fortul-Saravena-Tame, que es la más utilizada y es la única para ir a Bogotá; y la segunda, que comunica a Puerto Rondón y Cravo Norte por una ruta más larga que la que se tiene desde Tame; estos últimos municipios actúan como límites con Casanare.

Así mismo, desde Tame se puede ir hasta Duitama por Sácama, por una verdadera trocha que se usó con ocasión de la caída del puente sobre el río Paz de Ariporo en octubre de 2022 y que dejó incomunicado a Arauca durante un mes. El recorrido en bus dura casi ocho horas y desde Duitama se puede ir hasta Sogamoso y de allí a Pajarito, que es la ruta que conecta con Casanare y que pasa además por Nunchía, y en el cruce hacia Aguazul se transita hacia Villavicencio. Normalmente la ruta desde Tame sigue por Hato Corozal, Paz de Ariporo y llega a Yopal. En el puente que anuncia la entrada a la capital de Casanare hay un camino que conduce a Boyacá y que se encuentra en pavimentación.

Antes de llegar a Yopal existe una carretera que comunica los municipios de San Luis de Palenque, Trinidad, Orocué y Pore. En el cruce conocido como Guanapalo, si se toma la ruta hacia la derecha se llega a Orocué en cuyo recorrido —mayormente una trocha destapada—, se puede observar toda una variedad de garzas y una vez allí se visualiza el río Meta por ser frontera con este departamento que aún mantiene transporte fluvial desde Puerto Gaitán; en Orocué se encuentra la Casa Museo José Eustasio Rivera, uno de sus insignes habitantes. Pero si se toma la ruta por la izquierda de Guanapalo se llega a San Luis de Palenque y muy cerca de allí a Trinidad.

Ahora bien, desde Trinidad se puede llegar a Pore, cuyas calles están divididas en dos partes: la histórica, que conserva las ruinas de las cárceles utilizadas por los españoles en la reconquista —de acuerdo con algunos actores entrevistados, Pablo Murillo mandaba a torturar allí a los caudillos, y entre estas torturas una se destacó, la cual consistía en hacer caminar de rodillas a los presos políticos hasta dejarlos casi exhaustos, listos para ser ahorcados—. En esta parte de la ciudad se instaló la alcaldía. La otra es la parte moderna, que describe la expansión urbana sufrida en las últimas décadas.

Al salir de Pore se puede llegar a Támara por la misma ruta que comunica a Yopal; sobre Támara vale comentar que es un municipio que queda sobre montañas, diferenciándose así de sus vecinos, que son territorios planos. Fue fundado en 1628, lo que lo convierte en uno de los más antiguos municipios de Casanare, junto con Pore y Trinidad.

Desde Yopal, la ruta sigue hacia Monterrey, pero entre este municipio y Villanueva existen dos caminos hacia Bogotá, el primero en el cruce hacia el páramo del Sisga y que conecta los municipios de Monterrey con San Luis de Gaceno y Guateque, que pertenecen a Boyacá; por esta misma ruta hay un desvío hacia Garagoa que conecta con el municipio de Soracá y de este se llega a Tunja. El segundo camino corresponde al cruce hacia Sabanalarga, pero no se toma la vía a este municipio, sino que se cruza el puente sobre el río Upía, que separa los departamentos de Casanare y Boyacá, para luego proseguir hacia San Luis de Gaceno y de este municipio hacia Guateque, buscando salida a Tunja y Bogotá.

Desde Tauramena, municipio ubicado entre Aguazul y Monterrey, existe un camino que conduce hacia este segundo además de la marginal de la selva por donde se entra en el paso conocido como El Venado. Al igual que los municipios de Cravo Norte, Arauca y Arauquita, Maní, Monterrey y Villanueva, Tauramena es un municipio petrolero y por lo tanto sus vías de comunicación son las mejores con respecto a los otros municipios de Arauca y Casanare, aunque vale comentar que solo hay dos principales carreteras en Arauca y una sola en Casanare, precisamente la marginal de La Selva que, en el trayecto entre Yopal y Aguazul, es doble calzada y aún no se ha terminado a la fecha de este escrito.

De otro lado, la marginal de La Selva sigue desde Villanueva hacia Barranca de Upía, que están separados por el río de este mismo nombre y que fue cruzado desde la década de 1920 hasta la de 1960 por los vaqueros que transportaron ganado desde Paz de Ariporo hacia Villavicencio, en un proceso denominado la saca de ganado, que duraba casi 42 días y del cual se heredó no solo la música llanera actual sino también los nombres de los cargos que se ocupa en la faena del ganado, entre los que se destacan el caporal, el cabrestero y el baquiano (Rey, 2020).

Después de Barranca de Upía se llega a Paratebueno, desde donde también se puede ir en bus, carro o moto hacia Cabuyaro, por una ruta destapada que corresponde con la antigua carretera del Meta; más adelante se topa con el cruce hacia Medina que sigue la misma ruta de la antigua carretera del Meta y donde desde hace más de 30 años se celebra una fiesta dedicada al deporte y a la cultura. De Barranca de Upía a Cumaral hay aproximadamente una hora y media y desde Cumaral a Villavicencio se viene construyendo la doble calzada, con una seria afectación en el medio ambiente entre Restrepo y la capital del Meta.

Por último, desde Villavicencio se puede dirigir a cualquier municipio de Casanare, Arauca, Meta, Vichada y Guaviare, lo que la convierte en la principal ciudad de la Orinoquia y los Llanos Orientales. Así, por ejemplo, luego de más de 22 horas de viaje terrestre por un camino mayormente trocha, se puede llegar a Carreño en Vichada, pasando por Santa Rosalía y La Primavera. Y desde Puerto Gaitán se parte hacia Cumaribo, luego de casi 10 horas de viaje, por una ruta que también es trocha y que conduce también a la Cristalina, poblado en el que la petrolera Hocol ejerció gran influencia; además, también se puede llegar a Rubiales, donde se encuentran los pozos petroleros que Ecopetrol heredó de la empresa Pacific Rubiales, la cual, al igual que la British Petroleum y otras, fue acusada de recibir apoyo de los grupos paramilitares (Rey, 2020).

Por la ruta hacia Puerto López existe un desvío hacia Cabuyaro, otro municipio petrolero que tiene dos vías de acceso: o por el cruce de Puerto Porfía, que es la misma ruta que conecta a Paratebuena con el Municipio y en cuyo trayecto el pasajero se encuentra con la ruta pavimentada hacia Barranca de Upía; o por el río Humea, al cual se llega por el cruce entre Puerto López y Cabuyaro. Allí llegan también buses tipo chivas desde Cumaral y Villavicencio. Vale comentar que en el sitio denominado Pompeya se puede tomar la carretera hacia el municipio palmero de San Carlos de Guaroa, en donde se ha asentado una enorme planta de biodiesel.

Ahora bien, por la ruta hacia Granada se encuentran otros caminos que comunican a los municipios de Castilla la Nueva, otro municipio petrolero y sobre el cual se ha construido el complejo de energía solar de Ecopetrol; luego de Guamal se halla el cruce hacia Cubarral, cuya carretera se topa con el río Ariari que ha estrenado recientemente puente para comunicarse con los municipios de El Dorado —que sin duda alguna es el más pequeño del Meta— y El Castillo, donde se construyó el centro de memoria para las víctimas del conflicto armado pero que se encuentra abandonado. Desde este último municipio se puede ir hacia Granada por una trocha de difícil circulación.

Ya desde Granada es posible dirigirse hacia Guaviare, bien utilizando el transporte de Flota la Macarena que llega hasta San José, o Cootransguaviare que presta el servicio hacia El Retorno y Calamar, dos municipios hechos por colonos y afectados por el conflicto armado, los cultivos de coca y la violencia. Granada no tiene terminal, pero allí operan todas las empresas que prestan el servicio dentro del Meta, pero pocas transportan carga y personas hacia Mapiripán, Lejanías, San Juan de Arama, Vistahermosa, Mesetas y Uribe.

Para trasladarse a Mapiripán es necesario llegar a Puerto Lleras, municipio que tiene un puente sobre el río Ariari y que en invierno es afectado por la subida de este río que ya se comió parte de la banca de la carretera hacia Guaviare. La ruta hacia Mapiripán es una trocha y esto se debe a dos motivos fundamentales, en primer lugar se trata de un municipio con fuerte presencia de resguardos indígenas y en segundo lugar cuenta con un ecosistema único en Colombia, en el que es posible ver sobre el camino venados, tortugas, garzas, cerdos y caballos salvajes, chigüiros, caimanes o babillas y todo un arsenal de pájaros únicos en la Orinoquia colombiana, todo este ecosistema está amenazado por la pavimentación de la trocha.

Sin duda alguna se trata de una zona que está influenciada por la vía al llano en varios sentidos; por un lado por su conexión con Bogotá a través de la vía hacia Villavicencio, principal mercado de Guaviare, Vichada y Meta. Tal conexión también la aprovechan los municipios de los departamentos de Casanare y Arauca, debido a que los otros caminos a Bogotá son más demorados y en el caso de los de Casanare presentan derrumbes como el paso por Pajarito, que ya presenta cinco zonas de derrumbe en 2022, lo que hace imposible el tránsito de camiones. La caída del puente Los grillos en agosto de 2023 afectó aún más la vía y el trayecto.

En segundo lugar, porque en ausencia de un mercado fluvial hoy en vía de extinción y la falta de aeropuertos, sumado a los altos costos del transporte aéreo, la alternativa más económica y de acceso masivo para transportarse desde los Llanos y buena parte de la Orinoquia a Villavicencio y a Bogotá es la carretera. Solo Arauca, Yopal, Villavicencio, San José y Carreño cuentan con aeropuertos nacionales; en otros municipios hay pistas de aterrizaje para pequeñas aeronaves como son los casos de Trinidad, Cumaribo, La Macarena y la Primavera, aunque en estos dos últimos han aterrizado aviones más grandes de carga. Vale recordar que no hay vía terrestre hacia ningún municipio de Vaupés, Guainía y Amazonas desde Villavicencio, ni siquiera desde Cumaribo o Calamar. No obstante, desde éste último municipio se abrió un camino hacia Miraflores, lo cual ocasionó un gran desastre ambiental.

Y, en tercer lugar, porque a diferencia de la ruta por la región del Sarare, Pajarito buscando la salida a Sogamoso y Tunja, y los otros cruces de Casanare hacia Bogotá, la vía al llano es la más concurrida y la de mayor uso para ir a Bogotá, por lo que es más importante que la marginal de La Selva y la troncal del Llano que han servido para conectar a los municipios con las principales ciudades de los Llanos Orientales, pero no para ayudar a conformar un mercado local, para lo cual se requieren más carreteras y vías.

CONCLUSIONES

Más que una carretera que comunica a Bogotá con Villavicencio y que tiene 85 kilómetros, la histórica vía al llano presenta en realidad un área de influencia geográfica que involucra siete departamentos, esto como resultado de las conexiones viales que se establecen en torno a la carretera que todavía sigue en construcción y que se ha concesionado a un particular.

Tal influencia se deriva además de la cercanía que ha establecido la vía con otros municipios importantes de Cundinamarca, por donde se desplaza la vía hacia Villavicencio, así como del Meta, de donde se derivan otras conexiones hacia Casanare, Boyacá, Arauca, Vichada y Guaviare, departamentos que dependen del mercado interno, pero también de los servicios con que cuenta Bogotá —en particular salud y educación superior.

Precisamente desde cada municipio de estos departamentos parten servicios de transporte terrestres prestados por empresas privadas, cuyo principal destino es la capital del país. Así mismo, la construcción de carreteras que permiten la conexión de estas entidades territoriales con Bogotá fue posible por la condición de avenida principal que tiene la vía al Llano y que ha motivado también la construcción de aeropuertos y puertos fluviales. De esta forma, Bogotá como eje central del crecimiento ha creado una conexión importante con sus vecinos y la vía al Llano es protagonista de tal conexión.

La descripción del área de influencia geográfica de la vía al llano muestra su importancia, no solo en términos de comunicación sino también de posibilidades de integración municipal y regional. Aunque estas no constituyen el propósito de la vía, el proceso ha derivado en obras que permiten la conexión entre distintos municipios de Cundinamarca, Boyacá, Arauca, Casanare, Meta Vichada y Guaviare, y sigue alimentando la necesidad de mantener como objetivo la integración con el mercado interno. De allí que la influencia geográfica es mayor a medida que los municipios mencionados en este artículo se integran con la vía a Llano, es decir, al ser afectados directamente por su construcción; aunque no puede decirse lo mismo en otros aspectos, pues si bien Bogotá aparece como el principal mercado de estos siete departamentos, ciudades como Villavicencio, Arauca, Yopal, Primavera, Tunja y San José del Guaviare emergen como centros de integración y núcleos de desarrollo distintos a Bogotá.

De cualquier modo, en vista de las carencias que aún existen en materia de aeropuertos y servicios sociales, la conexión con la capital resulta importante para los habitantes de los siete departamentos del área de influencia, y de allí deriva la importancia de la vía al Llano.

REFERENCIAS

- Contraloría General de la República. (2019). Informe de auditoría “Vía al Llano, proyecto Construcción segunda calzada tramo el Tablón – Chirajara”. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1478524/034+Informe+Auditoria+Cumplimiento+ANLA+Via+al+Llano+a+julio+2019+ls.pdf>
- Domínguez, C. (2019). *La marginal de la selva en Colombia. Dilemas para el trópico húmedo*. Universidad Externado de Colombia.
- Duque-Escobar, G. (2019). ¿Qué hacer con la vía al Llano? Razón Pública. <https://razonpublica.com/que-hacer-con-la-via-al-llano/>
- El Tiempo*. (22 de jun., 1999). Tragedia de Quebrada Blanca. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-940142>
- Rausch, J. (2010). *Villavicencio: de pueblo de frontera a ciudad capital*. Banco de la República / Universidad de los Llanos.
- Rey Anacona, O. (2020). *Explotación y comercio de materias primas en la transformación de los Llanos orientales de Colombia* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá].
- Velandia, R. (1991). *Descubrimiento y caminos de los Llanos Orientales*. Colcultura.

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN CONTEXTO DE CAMBIO POLÍTICO: EL GOBIERNO DE IZQUIERDA EN COLOMBIA

Jaime Moreno Quijano

Hay normas hechas por terratenientes desde hace siglos, normas hechas por los privilegiados del estado a los cuales ha enriquecido de manera enorme, normas por miles hechas desde los tiempos de la esclavitud [...], que tiene que ver con la historia de la dominación social, que tiene que ver con la historia de las elites. Funcionarios que obedecen a normas anteriores, el pasado, inclusive piensan que el gobierno y el poder les pertenece...así es en cada oficina pública por eso el principal rival del estado, del gobierno está en su interior, en un enemigo interno, representado por creencias, personas, maneras de pensar que no permiten los cambios.

GUSTAVO PETRO URREGO. Discurso presidencial
en la clausura de la Minga Indígena en el Cauca
(12 de octubre de 2022).

INFORMES DE EMPALMES DE GOBIERNO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

En cambios de gobierno no ha sido tradición informar al público sobre el estado que presentan las entidades públicas entre el gobierno saliente y el entrante. En efecto, si bien han existido equipos de empalme, dicha información es poco conocida y socializada, el grueso de la población no accede, máxime cuando los sectores sociales gobernados han estado distantes del conocimiento y relación con las entidades de la administración pública (AP) y del Estado en general.

A partir de los equipos de empalme creados por el gobierno entrante (2022-2026) y siguiendo la metodología de *alertas críticas*, *semáforo de políticas públicas*, *recomendaciones estratégicas*, *acciones para primeros 100 días* y *reformas legales* (Informe ejecutivo de empalme, julio 28 de 2022), la tabla 1 señala el estado que presenta cada ministerio o agencia al final del gobierno anterior (2018-2022), ofreciendo insumos para leer y comprender los procesos administrativos y la gestión pública estatal y sus distintas problemáticas en el ejercicio de gobierno, la cual, vista desde una perspectiva crítica puede constituirse en un informe de los obstáculos para un nuevo régimen político en el país.

La tabla 1 ofrece un panorama de los problemas y obstáculos que presentan las entidades del Estado para llevar a cabo la gestión pública y el ejercicio de un nuevo gobierno, las múltiples barreras que este enfrenta para implementar a cabo sus políticas públicas, lograr una buena gestión y eficacia de los programas de gobierno.

Varios de los aspectos enunciados sobre cada una de las entidades públicas (tabla 1) —ministerios y agencias estatales— dan una idea del manejo del sector público y los aparatos del Estado desde hace tiempo, en cuanto a deficiencias en los procesos administrativos, déficits en la gestión pública, ineficacia misional, exigua participación ciudadana, incumplimiento de planes y programas sociales, además de la captura política de las instituciones, etc., ofreciendo un panorama complejo de la administración pública y del Estado, aspectos que han conllevado pérdida de legitimidad social e institucional.

Tabla 1. Informes de empalme de los gobiernos entrante y saliente 2022-2026

Entidad pública	Estado en que se recibe la Entidad pública - gubernamental	Lectura crítica /Observaciones
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	“Encontré un abandono de la institucionalidad ambiental’: ministra Muhamad” (Giraldo Zuluaga y Silva Numa, 2022). “Abandono del sector ambiente en muchos territorios y una desarticulación del SINA, también señala una gran precariedad de autoridades ambientales regionales y al parecer los ministros no pasaban por las CAR Otro aspecto que se señala es que hay muchos conflictos socioambientales, en parte por decisión del Estado. El mismo Estado ha creado una gran conflictividad. Y creo que también ha dejado muchas empresas extractivas solas, y terminan con responsabilidades que no les competen. Una empresa no puede ser en una región la única con vocación productiva ni el Estado Social de Derecho”. La nueva ministra de medio ambiente reveló que había cosas o compromisos ambientales que llevaban años sin resolverse y en pocos días de la nueva administración empiezan a resolverse, “simplemente porque hay un cambio político. Un ejemplo es la ruta de participación en el páramo de Sumapaz, llevaba 3 años sin poder definir la ruta, en un día pudimos ponernos de acuerdo con los actores sociales” (Muhamad, 2022).	Con respecto al estado del MADS en la fecha de empalme del nuevo gobierno 2022-2026, son varios sus problemas administrativos: 1. El problema de desarticulación institucional interna. 2. La desarticulación interinstitucional del SINA. 3. El abandono del MADS de las tareas misionales ambientales, por ejemplo la participación ciudadana ambiental. 4. Las dificultades de seguimiento del Estado a las empresas extractivas en los territorios. 5. Los déficits de las CAR como autoridades ambientales regionales.
Ministerio del Trabajo	MinTrabajo “tiene la responsabilidad de trazar políticas que generen empleo, asegurar el bienestar laboral y la formalización laboral” (Comité de Empalme de Petro, 2022). Durante el gobierno de Duque (2018-2022) “se trazaron políticas difusas en materia de empleo, un número amplio de entidades y programas numerosos y dispersos frente a la dimensión del problema del empleo” (Comité de Empalme de Petro Urrego, junio 2022).	Desde la década de 1990 hasta lo corrido del siglo XXI, los gobiernos, en estos 30 últimos años, a través del MinTrabajo no han establecido políticas que estimulen y generen empleo, formalicen el empleo y aseguren el bienestar laboral. Al contrario, durante este periodo los distintos gobiernos neoliberales han pauperizado el mundo del trabajo, lo han tercerizado, eliminando las garantías laborales e informalizando los vínculos laborales. Por lo tanto, las políticas públicas han aumentado la tasa de desempleo y el empleo informal.

Entidad pública	Estado en que se recibe la Entidad pública - gubernamental	Lectura crítica /Observaciones
Ministerio de Minas y Energía -MME	“Descoordinación entre autoridades locales y/o nacionales en el ámbito de las actividades del sector minero. Deficiente implementación del mandato de Coordinación y Concurrencia. Poco avance en regulación relacionada con Cierre Minero, gestión de impactos o pasivos ambientales, sociales y laborales. Administración del recurso centralizada y exclusión-desarticulación con dinámicas territoriales. Política para la extracción y exportación de bienes primarios sin valor agregado. Formalización minera: pese a los avances en esta materia, los niveles de informalidad e ilegalidad siguen siendo notorios a nivel nacional. Mecanismo de administración y control de recursos mineros: se encuentran debilidades y deficiencias en el sistema de entrega, administración y fiscalización de títulos, recursos mineros, extracción y exportación de minerales, lo cual tiene efectos colaterales en los ámbitos ambientales, legales, contractuales y sociales”. (Comité de Empalme de Petro Urrego, 2022, Sector de Minas y Energía).	Un tema del cual se han quejado los pequeños mineros, artesanales e informales, ha sido que el Código Minero (Ley 685 de 2001) se hizo favoreciendo a la gran minería, excluyendo a los primeros, de ahí la gran conflictividad e impactos de la minería en el país.
Ministerio de la Igualdad y la Equidad	Es un ministerio que fue creado mediante la Ley 2281 de 2023 en Istmina, Chocó, el 4 de enero de 2023. En dicho Ministerio se creó a su vez el Viceministro de Juventud “con el propósito de lograr que la juventud no esté excluida en Colombia”. (Petro, 2023, en Sinisterra Ossa, 2023).	La creación de este nuevo ministerio es un gran desafío en el país, primero, porque su objetivo es reducir las brechas sociales de desigualdad exclusión e inequidad en el país y, segundo, porque la creación de este nuevo y novedoso ministerio implica que el funcionariado aprenda a hacer administrativamente y en políticas públicas en función de los objetivos misionales del ministerio.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MINCIT	“La institucionalidad responsable de trazar las políticas de turismo, ejecutar los programas, fomentar la inversión nacional y extranjera, regular el sector, establecer la promoción y la marca país, promover la formalización y la calidad del servicio, ha evolucionado de forma incongruente y dispersa, hasta crear un entramado burocrático, administrativo y financiero poco eficiente, opaco al control público y ciudadano, que en concepto de conocedores internos del sector, se presta para la cooptación por parte de grupos de empresas nacionales y extranjeras, sectores gremiales y de lobistas, empresas consultoras nacionales y extranjeras, y en particular por operadores políticos clientelistas.	Según la metodología seguida por los equipos de empalme del nuevo gobierno 2022-2026, estructurada a partir de las estrategias de Semáforo de Políticas Públicas, Alertas Críticas y Recomendaciones Estratégicas; en el MINCIT se presenta un entramado burocrático ineficiente y poco sujeto al control público y ciudadano, y por el carácter de comercio y negocios del ministerio en mención, siendo cooptado por sectores lobby empresariales y consultores nacionales y extranjeros inclinando la balanza a los negocios comerciales, de turismo y tecnología del gran capital.

Entidad pública	Estado en que se recibe la Entidad pública - gubernamental	Lectura crítica /Observaciones
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MINCIT	Un aspecto complementario es la existencia de una puerta giratoria de funcionarios de las entidades públicas del sector empresas-consultorías-nombramientos internacionales-sectores políticos clientelares, rotación tecnocrática que excluye la participación institucional de otros sectores sociales y de operadores del turismo de las comunidades y regiones marginadas” (Equipo de Empalme, Jorge Pulecio, et al. 2022). Del referido entramado administrativo hacen parte el Viceministerio de Turismo, en teoría encargado de formular las políticas; Fontur; Impulsa; Procolombia; Artesanías de Colombia y la agencia fiduciaria Fiducoldex (Equipo de Empalme, Jorge Pulecio, et al. 2022).	Otro aspecto debatido en el país en los últimos gobiernos neoliberales ha sido el tema de la “puerta giratoria” del sector público al sector privado y viceversa, lo cual amplía en el sector público el clientelismo y la corrupción administrativa a favor de los sectores privados.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR	“Se requiere reorientar la política actual del MADR la cual va en detrimento de la economía campesina, familiar y comunitaria”. “La política de crédito agropecuario es casi exclusivamente para la agroindustria y los grandes capitales y no fomentan la pequeña y mediana agricultura o la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC); no incluye tampoco elementos de la relación ambiental-rural. Falta de cumplimiento de los compromisos del Paro Agrario de 2013 (Informe Ejecutivo de Empalme, julio 28 de 2022).	Desde hace varios años la orientación de las políticas públicas agrarias ha estado enfocada hacia la gran agroindustria, sobre todo a partir del cambio del motor de crecimiento económico hacia el libre comercio (década de 1990). Dicha política obvió por completo las economías campesinas —la figura del campesino— y la producción de alimentos, que fue reemplazada por la importación de alimentos en cerca de 14 millones de toneladas. En tal sentido, se reorientaron los instrumentos de política agraria y los créditos agrarios hacia los capitalistas del campo, por ejemplo Agro Ingreso Seguro (AIS). Otro aspecto de la administración pública gubernamental ha sido no atender las demandas campesinas (Paro Agrario 2013), ¿con frases de los gobiernos nacionales como “¿El tal Paro existe?” (gobierno de Juan M Santos) o “¿de qué me hablas viejo?” (Gobierno de Iván Duque). Al respecto cabe decir que debido a la presión ciudadana (manifestaciones-paros), se convocan Mesas de Gobierno y Ciudadanía. Sucede que las Mesas, después de buen tiempo de discusión, no terminan en nada, ya sea por la tramitología y burocracia de la administración pública, o porque el gobierno no está interesado en atender y solucionar las distintas problemáticas tanto regionales como nacionales de la población.

Entidad pública	Estado en que se recibe la Entidad pública - gubernamental	Lectura crítica /Observaciones
Ministerio de Salud y Protección Social	"Al corte del nuevo gobierno (7 de agosto 2022), las deudas acumuladas por las EPS por cerca de 20 billones, déficit de 6,4 billones en el presupuesto de 2022 y 4,6 billones en el 2023, 14 EPS en riesgo de liquidación, ~10 millones de afiliados" (Informe Ejecutivo de Empalme, julio 28 de 2022).	En los 30 años de funcionamiento de las EPS e IPS (Ley 100/1993) han presentado diversos problemas administrativos de estas entidades privadas: corrupción, no pago a las IPS y a los hospitales públicos, el "paseo de la muerte", salud no preventiva y estratificación del sistema de atención de salud, así como nula atención de salud en las regiones y municipios.
Ministerio del Interior	Min Interior está dedicado al trabajo de la agenda legislativa, la protección de los derechos humanos, el avance de la agenda de Paz, y las relaciones con las distintas fuerzas políticas. "En sus responsabilidades este ministerio presenta déficit en puntos del Acuerdo de Paz referente a Curules de Paz, Reforma Agraria e implementación del capítulo Étnico. Ley de Fortalecimiento a la Seguridad Ciudadana (Ley 2197 del 25 de enero de 2022), deja entrever vacíos para garantizar el cumplimiento de los derechos asociados a la protesta social, libertad de expresión y otras libertades individuales, y a la protección de los derechos humanos por parte de las fuerzas de Estado. Administrativas: Se evidencia la ineficacia de las acciones establecidas en los planes de mejoramiento, resultado de las auditorías practicadas al Ministerio del Interior, toda vez que no subsanaron las causas que generaron los diferentes hallazgos, por lo anterior se requería reformular las acciones que garanticen el cumplimiento de todos los criterios técnicos, legales, financieros, contractuales, documentales, entre otros" (Informe de Empalme, 2022).	
Sociedad de Activos Especiales - SAE	Según el informe del director nombrado por el gobierno en la SAE, no hay inventario final de los bienes a cargo de la entidad, tampoco de los bienes entregados en arriendo, ni quienes son sus arrendatarios; también resalta los bajos cánones recibidos, etc.	

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes de Empalme 2022-2026.

Colombia, a diferencia del resto de la región (América Latina y América Central), es la primera vez en 200 años de vida republicana que tiene un gobierno no proveniente de las élites criollas tradicionales que históricamente han gobernado¹; se trata de cierta forma de un gobierno de ruptura, *el Gobierno del cambio*² y de izquierda, que contrario a los partidos tradicionales, piensa desarrollar políticas para la gente, por lo tanto, constituye un desafío el manejo de lo público, tanto de los aparatos administrativos y del Estado, teniendo en cuenta que históricamente las élites criollas han mantenido instituciones e impulsado políticas en beneficio de los poderes tradicionales y del capital.

Y sobre todo este es un gobierno de línea progresista que debe asumir el manejo de entidades del Estado, del nivel central: ministerios y agencias gubernamentales con el cúmulo de problemáticas y obstáculos que traen consigo. Una situación semejante tiene lugar, en menor medida, con las entidades del nivel descentralizado, municipios, CAR, etc., que deben llevar a cabo la agenda de gobierno a nivel territorial, pero sin estar exentas de los problemas de la administración pública en las regiones.

Figura 1. Problemas institucionales del Estado Colombiano



Fuente: elaboración propia con base en los Informes de Empalme 2022-2026.

- 1 Aun cuando la historia dice que durante 1849-1854 ya hubo gobiernos de las antiélites y socialistas con José María Obando, Juan José Nieto “y el clímax de la revolución del medio siglo fue la toma del poder en Bogotá el 17 de abril de 1854 por los militares y artesanos unidos encabezados por José María Melo y el doctor Francisco Antonio Obregón de la Junta Democrática” (Fals Borda, 2002).
- 2 *El gobierno del cambio* es el eslogan propuesto desde la campaña presidencial de Gustavo Petro y se refiere al cambio en las pensiones, en la salud, en el trabajo, en la tierra, en los servicios públicos, en lo ambiental, en la educación, en materia minero-energética, en la agricultura y cambio en la relación entre sociedad y Estado.

PROBLEMAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO QUE DIFICULTAN UN GOBIERNO PROGRESISTA

La lectura que deja las problemáticas de la AP y de los aparatos del Estado, para el ejercicio de un gobierno popular con vocación de cambio con un periodo corto de 4 años, muestra que en los primeros meses trata de gobernar con las políticas, presupuesto y programas del anterior gobierno y funcionarios provenientes de dichas políticas, y pretende lograr mayorías parlamentarias (coaliciones de gobierno) que apoyen las nuevas reformas institucionales. Se trata de un cambio político, de régimen político que inducirá paulatinamente el cambio de las instituciones del Estado. Es el periodo de transición de un nuevo gobierno y de régimen político³ que transita entre el pasado y las nuevas orientaciones políticas. Se trata de un conflicto político e ideológico entre las ideas del *statu quo*, del establecimiento, versus las ideas progresistas de ruptura y transformación política, que implican a su vez cambios en la administración pública (figura 1).

ABANDONO Y DESARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

El abandono estatal en las regiones y las comunidades, la desarticulación institucional e interinstitucional no son fáciles de abordar en un inicio, situación que hace que las nuevas políticas no lleguen directamente a los territorios y a las comunidades, así como que tampoco sea posible abordar transversal e integralmente las políticas en la estructura del Estado. Constituye un problema estructural de la organización administrativa del Estado colombiano, surgido luego de la Constitución de 1991 debido a las contrarreformas que efectuaron gobiernos neoliberales, tales como la recentralización del Estado —que mermó la descentralización y las autonomías territoriales—, el no cumplimiento y desarrollo de principios de subsidiariedad y armonía regional y el poco diálogo interinstitucional y sectorial de las políticas públicas.

Desde hace buen tiempo, el Estado presenta un abandono institucional en los territorios, en particular en lo referente a políticas sociales como salud, educación, ambiental, recreación y cultura, trabajo, e inclusive en cuanto a políticas de fomento a las economías regionales. El modelo de libre competencia y

3 El profesor Alejo Vargas Velásquez define el régimen político así: "hace relación al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un periodo determinado y se le señalan como sus componentes esenciales: a) el principio de legitimidad; b) la estructura de las instituciones; el sistema de partidos y; d) la forma y el rol del Estado" (Vargas, 1999, p. 18).

mercado que sustituyó el motor de crecimiento de la economía de las industrias regionales desde la década de 1990 (Sarmiento, 2005), que permitía un retorno de la inversión a los territorios, por una economía neoextractivista sin mayor beneficio a los territorios, hizo que el Estado asumiera las regiones y territorios como *zonas de sacrificio* (Svampa y Viale, 2014) para los mercados de *commodities* de exportación y se despreocupara de lo social, de los pasivos ambientales, de las comunidades y las economías regionales.

Para un nuevo gobierno progresista que plantea disminuir las brechas regionales y sociales, ante un tipo de Estado que mira las regiones en términos de mercados de *commodities*, constituye gran dificultad formular e implementar políticas públicas que superen dichas brechas. En efecto, un ejercicio de gobierno con tal énfasis va a ser muy lento y solo será posible cuando haga las debidas reformas institucionales o reoriente el enfoque del Estado, “un Estado para la gente” (Petro, 2023) y para los territorios.

INSTITUCIONES QUE NO ATIENDEN LAS DEMANDAS CIUDADANAS

Otra problemática de larga data es la distancia entre instituciones públicas y ciudadanía, a pesar de una prolífica normatividad que permite la participación en varias entidades del Estado. En efecto, las CAR, las alcaldías, el Consejo Nacional de Planeación (CNP), los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) y algunos ministerios tienen en sus organigramas oficinas de participación ciudadana. Sin embargo, en muchos casos dicha participación es más nominal que real y no está pensada para atender y solucionar las demandas ciudadanas. En el gobierno de la Prosperidad para Todos 2014-2018, de alguna manera se escuchaban las demandas de algunos sectores sociales y se instalaban las mesas de concertación. Pero diversos factores burocráticos, presupuestales y sobre todo falta de voluntad política dilataban los puntos de negociación, de modo que terminaban las mesas sin solución a los problemas planteados. Esto sucedió con mesas del movimiento Ríos Vivos —afectados por Hidroituango—, al igual que con entidades públicas del sector agrario como Incoder, pues se instalaron mesas de trabajo pero al final no se atendió ninguna demanda. A estas experiencias infructuosas se suman las mesas de madres comunitarias, demandando ser reconocidas en las políticas sociales respecto a ingresos y condiciones dignas; mesas ambientales, como las de los campesinos de los páramos de Pisba y Santurbán; mesas que buscaban tratar el tema de la salud, etc.

En el gobierno siguiente, Pacto por Colombia Pacto por la Equidad 2018-2022, no hubo un genuino interés por escuchar y solucionar las demandas ciudadanas.

La población movilizada fue invisibilizada y no se atendió el cúmulo de problemáticas sociales. Si bien se recuerda la explosión social de 2020-2021 y el Gobierno instaló en Bogotá una mesa de negociación de centrales obreras y diversos sectores en conflicto, envió funcionarios sin poder de decisión y finalmente el presidente no quiso atender un solo punto del estallido social, por el contrario, criminalizó la protesta social.

Entonces, para el ejercicio de un nuevo gobierno cuyo interés es el diálogo y dar solución a las demandas de los diversos sectores sociales, aparecen obstáculos para avanzar: primero por la pérdida de credibilidad de la población en las instituciones del Estado; segundo, porque en la dinámica de las entidades públicas no es común atender las problemáticas sociales; y, tercero, los trámites burocráticos y legales y la lentitud de los procesos impiden el buen desarrollo de la voluntad política gubernamental al respecto.

ESTADO Y GOBIERNO CORPORATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE MERCADO

La Constitución de 1991 estableció el libre mercado y la libre competencia (art. 333), desde entonces se institucionalizó dicho modelo, el cual atraviesa la integridad de las estructuras del Estado, los órganos de control, las normas regulatorias —como la ley de servicios públicos, ley laboral, pensional y de salud, la ley minera—, las Comisiones de Regulación —CRE, CRA, etc.—, así como la mayoría de las políticas públicas: económicas, ambientales, sociales y culturales, han sido formuladas con énfasis en el mercado. De otra parte, la Constitución de 1991 estableció la venta de las empresas públicas (art. 336), es decir, la privatización de las empresas estatales, asunto que ha sido consuetudinario a partir de entonces. En resumen, el sistema institucional estatal colombiano tiene una historia de 33 años bajo la ideología económica del libre mercado y de Estado neoliberal.

Un Estado y gobierno corporativo y políticas de mercado constituyen una verdadera guardia pretoriana de una gestión pública de mercado, sin lugar a otra perspectiva. De modo que las orientaciones neoliberales y de mercado hacen muy complejo un cambio de orientación del Estado, de las instituciones y de las políticas públicas, en particular para un gobierno de izquierda y de línea progresista⁴.

4 Aparentemente no existe diferencia entre gobierno de izquierda y progresista, por cuanto históricamente la izquierda ha sido considerada progresista por las posiciones de vanguardia en lo social, la protección y garantía de los DH, la participación y la democracia directa,

El Gobierno del Cambio 2022-2026, con el cúmulo de agenda de transformaciones en aras de revertir 33 años de dominio neoliberal, ha puesto en alerta y en funcionamiento a toda la maquinaria neoliberal, desde las coaliciones gremiales, empresarios, medios de comunicación, sectores y partidos políticos, élites, congresistas, órganos de control y el poder judicial, que defienden el pasado y ejercen una férrea oposición, pues no están dispuestos a aceptar los cambios.

Esto ha sido evidente con las distintas reformas propuestas por el nuevo gobierno, la progresividad de la reforma tributaria, la recuperación de lo público en la reforma de la salud, dignificación del mundo del trabajo con la reforma laboral, el rescate de lo público mediante la reforma pensional, la propuesta de paz total, la creación del Ministerio de la Igualdad y de la Equidad, la reforma agraria mediante la entrega de tierras a los campesinos, etc.

Gobierno y Estado corporativo han sido posibles en varios gobiernos neoliberales, particularmente en el penúltimo gobierno de Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022, en el que la mayoría de los funcionarios y cargos públicos fueron ocupados por sectores provenientes de los sectores económicos y empresariales. Además, cabe resaltar la atención exclusiva que merecieron los gremios económicos durante dicho gobierno, cosa que no ocurrió con los sectores sociales cuyas demandas ciudadanas mediante múltiples manifestaciones fueron desoídas. Esto lo ilustra una respuesta del presidente en ese periodo ante la pregunta de un periodista sobre la solución de un conflicto social del momento: “¿de qué me hablas viejo?” Algo semejante sucedió en el gobierno de Prosperidad para Todos 2014-2018, cuando ante una pregunta sobre el Paro Agrario el presidente aseguró: “ese tal paro no existe”.

LOS AMARRES MACROECONÓMICOS: LÍMITES DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Existen factores de mayor restricción estructural que dificultan una agenda progresista y de cambio en un gobierno popular: los amarres macroeconómicos

el impulso de Estado interventor, mejor distribución de la riqueza y la equidad, etc. Sin embargo la región de América Latina y el Caribe ha sido muy dada a gobiernos progresistas: 1ª ola (1998- 2019) y 2ª ola progresista de 2020 a 2024, con diferencias y matices entre la 1ª y la 2ª ola, donde algunos gobiernos han sido catalogados de progresistas sin ser de izquierda, tal es el caso de Alberto Fernández en Argentina o Xiomara Castro en Honduras. En este sentido sí habría diferencias entre gobiernos progresistas versus de izquierda según los matices políticos de la región.

institucionalizados en la lógica del modelo neoliberal. Las políticas macroeconómicas están orientadas desde la perspectiva privada y financiera, sin ser posible que apalanquen el sector real de la economía y beneficien la economía social y popular.

La discrecionalidad del Banco de la República en el manejo de las tasas de interés y de variables monetarias como la inflación, las reservas monetarias y el manejo fiscal bajo el criterio rígido del marco fiscal de mediano plazo y la fluctuación de mercado de la tasa de cambio, son amarres macroeconómicos que no permiten la transferencia de recursos a la economía productiva y la economía social (economía popular). No apalancan fondos de empleos, restringen el gasto público-social, hacen oneroso el costo de vida, sin permitir el control de precios de la canasta básica, y limitan la ejecución presupuestal gubernamental, inclusive el mismo ministro de hacienda se apegó a dichas reglas monetarias restrictivas, supuestamente en aras del equilibrio monetario y fiscal que pone límites a las propuestas sociales del Gobierno del Cambio y de un Estado a favor de la gente.

La institucionalización de esta visión neoliberal del manejo monetario del país es de tal magnitud e incidencia que se ha convertido en un factor ideológico de poder, de modo que es infructuoso desmarcarse o efectuar reformas a este. El nuevo gobierno ha planteado limitar el alza de las tasas de interés, regular las tarifas de los servicios públicos, modificar el marco de equilibrio fiscal, etc., pero en el interior del gobierno algunos funcionarios no lo ven viable y la Banca Central no cambia su política monetaria; además, al unísono tecnócratas, yupis financieros y gremios económicos se oponen, de tal manera que para el nuevo gobierno no es factible modificar dichas variables macroeconómicas en función de la economía social. Al respecto surge la pregunta: ¿es posible adoptar otro enfoque monetario y macroeconómico que le sirva al país?

NUEVAS PROPUESTAS ADMINISTRATIVAS, DE GOBIERNO Y DE ESTADO

En los diez primeros meses de actividad, el entrante gobierno ha venido proponiendo nuevos instrumentos y propuestas que tienen incidencia en la administración pública y en la visión del Estado, en aras de facilitar el logro de los objetivos misionales y políticos, como son avanzar en conseguir un país con menor inequidad de la riqueza, avanzar en la justicia social y ambiental, en lograr la paz y el desarrollo económico.

De este modo se han planteado mecanismos e instrumentos diseñados para estar en consonancia con una gestión pública de gobierno de transformaciones que permita la agilización de recursos y políticas públicas, en favor del gasto público social, la protección de los ecosistemas, del territorio y del bienestar de la gente, en una orientación de cambio de país (tabla 2).

Tabla 2. Instrumentos y procesos estatales propuestos por el nuevo gobierno

Instrumentos tradicionales	Instrumentos y mecanismos propuestos	Objetivo
Deuda externa sin canje	Canje de deuda externa por naturaleza	No es un instrumento nuevo, en el pasado se había adoptado. La ONG Ecofondo fue producto de ello.
Economía especulativa y neo-extractivista	Industrialización – Economía Popular y Comunitaria (EPC)	El gobierno quiere potenciar la economía popular y comunitaria y agregar valor transformado a los <i>commodities</i> hacia la industrialización
Asociaciones públicas (APP)	Asociaciones Públicas Populares (APP)	Asociaciones con campesinos, Juntas de Acción Comunal, y Asociaciones de Jóvenes
Economía fósil	Economía descarbonizada	Se trata de abandonar la economía de quema de combustibles fósiles y avanzar hacia la transición energética justa y nueva canasta energética.
Ordenamiento territorial alrededor de la economía	Ordenamiento territorial alrededor del agua y la justicia ambiental	El agua y los ecosistemas serían el eje ordenador de los territorios, regiones de biodiversidad. Es un proceso de cambio del Ordenamiento Territorial (OT) tradicional centrado en la economía y lo urbano, para transitar a un OT donde el eje central sean los ecosistemas, el agua y la biodiversidad, de la mano con las comunidades territoriales, y de allí se deriven las formas de vida —la economía.
Gobernanza institucional	Gobernanza alrededor del agua y de los paramos	Se busca que la institucionalidad regional actúe en función de los ecosistemas territoriales.
"Un Estado de espaldas a la gente" (David Racero presidente de la Cámara de Representantes en radicación del PND 2022-2026 al Congreso, el 7 de febrero de 2023).	"Un Estado a favor de la gente" (presidente Gustavo Petro)	Al menos en el caso colombiano el Estado ha sido causal de problemas y conflictos sociales y ambientales, se trata de un nuevo Estado que implemente políticas y actúe en favor de la gente.

Instrumentos tradicionales	Instrumentos y mecanismos propuestos	Objetivo
Un sistema de salud de mercado que no previene las enfermedades	Salud preventiva que va a los hogares y los territorios —salud a su hogar—	Es la Reforma a la Política Pública de Salud que busca desmontar la Ley 100 de 1993 que le entregó la salud a los sectores privados, las denominadas EPS e IPS.
Seguridad democrática o coercitiva	Seguridad humana	Se trata de una seguridad que busca la protección de la población, en especial los jóvenes que han sido estigmatizados en la violencia y lo punitivo.
Subsidios asistencialistas: familias en acción, jóvenes en acción, ingreso solidario	Renta ciudadana	Se trata de sumar cada uno de los pequeños subsidios entregados y establecer un solo monto, equivalente a \$ 500 mil pesos, y ser entregados a personas sin ingresos. Esta propuesta de renta ciudadana aún dista de lo que en el campo internacional es una renta ciudadana, en términos de vida digna.
Empresas de energía que controlan precios y el suministro de energía y red de servicios públicos en el país	Comunidades energéticas y TIC	Servicios de energía, TIC y servicios públicos que pueden ser provistos por las mismas comunidades: asociaciones comunitarias veredales, juntas de acción comunal y asociaciones de jóvenes, en aras de democratizar el acceso a la energía y reducir las tarifas de servicios públicos.
Gerencia pública	Gerencia popular	Implica entregarle a un representante de las comunidades para que administre un bien público, garantizando el bienestar de las comunidades.

Fuente: elaboración propia.

Estos mecanismos o propuestas “novedosas” provienen de las fuerzas alternativas, los movimientos sociales y la izquierda en el país que, históricamente, han planteado formas distintas de administración y ser gobierno, en aras de la justicia social y ambiental, la equidad y la proximidad a la población y los territorios. Algunas de estas propuestas podrán realizarse, otras quizás tengan dificultades para ser implementadas, lo cual va a depender de las posibilidades de gobernanza de un gobierno de izquierda progresista en el país.

Por otro lado, habría que pensar y examinar hasta dónde dichos mecanismos posibilitan cambios en la gestión de la administración pública (AP), o al menos convocan un ejercicio de gestión administrativa que actué en favor de la gente, de lo social y de lo ambiental, ya no centrada en el mercado y en el favorecimiento de sectores minoritarios.

Figura 2. Foto del Sindicato del Instituto Nacional de Salud (INS) apoyando las reformas sociales y ambientales del nuevo gobierno



Fuente: elaboración propia.

DISCUSIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA

Es necesario propiciar una serie de discusiones públicas y políticas sobre lo que ha deparado en Colombia un gobierno de izquierda, sobre el realismo administrativo y político con el que dicho gobierno se ha topado y enfrentado, sobre una maquinaria de oposición consuetudinaria de las élites; pero también es importante reconocer y generar debates alrededor de las propias fallas, desaciertos y a veces improvisaciones del equipo de gobierno para no repetir vicios y formas de gobernar de los grupos políticos tradicionales.

En el contexto en el que cual se enmarca el surgimiento de una izquierda que históricamente no ha gobernado, sino que ha estado en la oposición frente a un activismo discursivo sin realismo político y administrativo, es admisible admitir que se está frente a procesos de aprendizaje y que tiene validez aprender a gobernar —aun con errores—, para que sus propuestas tengan asidero, legitimidad

social. Entonces conviene asociar no solo la racionalidad política, en el sentido de sortear las presiones y el cambio político, sino la racionalidad técnica del saber hacer gubernamental.

GOBIERNO SIN PODER

Colombia ha sido un país con más de doscientos años de gobiernos de élites altivas que han excluido a las mayorías populares, de modo que ha sido una constante histórica marginar y apartar a las terceras fuerzas políticas en el ejercicio de gobierno nacional —quizás con algunas experiencias excepcionales de gobiernos locales, como los doce años de gobierno de una gran ciudad como Bogotá, pero sin incidencia en el poder político.

En dicha historia, el bipartidismo liberal-conservador ha ejercido el poder en forma coercitiva y en contravía de la legitimidad social e ideológica; sin contar con los tercerías sociales y políticas que son resultado tanto de la marginación como de los propios desacuerdos de la izquierda (Quijano, 2005). Entonces, solo cuando una coyuntura creciente de movilidad y luchas sociales (estallido social de 2021-2022) exigía respuestas a demandas históricas y a la necesidad de configurar un nuevo país, fue posible una tercería política en el ejercicio de gobierno nacional, en este caso, una coalición de fuerzas progresistas: el denominado Pacto Histórico.

De cualquier modo, desde las instancias de poder se organiza toda la maquinaria de oposición y falsas noticias (*fake news*) de descrédito y macartización del gobierno de izquierda, buscando socavar su legitimidad social, capacidad administrativa y acción política.

En dicho contexto de control del poder político, se entienden los obstáculos administrativos, de Estado e ideológicos hacia el gobierno de la izquierda progresista. Si bien esta tiene el gobierno, no así el poder político que sigue controlado por las élites tradicionales. Ser Gobierno sin ser poder constituye un gran obstáculo estructural para un gobierno de las tercerías políticas y de cambio.

Otra lógica del poder es aquella que se funda en la organización popular, comunal, mediante la movilidad y la lucha de los sectores sociales orgánicos, y sobre todo a través de su acción directa de ser gobierno, de forma que se constituye en poder popular no solo legítima sino que además garantiza un gobierno popular. En esta dirección se posiciona y establece la contracara del poder tradicional de las élites, mediante sus aparatos de dominación. Una sociedad más ambiental, más ecologista, que defiende y protege la riqueza natural es la única que puede

garantizar un Estado verde o ambientalista; lo mismo ocurriría con otras esferas y acciones de lo social. Así, el Estado es una expresión de lo social, en consecuencia, el poder se garantiza si se presenta más sociedad que Estado.

CAMBIO POLÍTICO E INSTITUCIONES PÚBLICAS

En el cambio de régimen político (nuevo gobierno), las instituciones públicas actúan en dos vías, una tiene que ver con que haya una adecuada respuesta de las entidades administrativas al nuevo gobierno, siguiendo las nuevas líneas administrativas, políticas y programas de gobierno, con un funcionariado a la expectativa pero proclive a las directrices próximas; de igual modo está relacionada con que la entidad fortalezca sus objetivos misionales a partir de los cambios gubernamentales. En suma, una entidad que asuma los cambios en aras del fortalecimiento de la entidad. En tal contexto, serían reformas con la perspectiva de la consolidación institucional si no cambian la estructura de la entidad (Mance, 2008).

La segunda vía implica una administración pública que entra en choque y contradicción con las reformas del nuevo régimen político, visto como las normas, procesos y metodologías administrativas que se oponen a las nuevas orientaciones gubernamentales. Lo normativo ya es un obstáculo al cambio político, máxime en un régimen de izquierda y progresista, ya que las leyes han sido hechas para mantener el *statu quo* y no para modificarlo. Por su parte, la triada funcionariado-burocracia-tecnocracia no va a actuar en consonancia con el cambio político, se puede constituir en el enemigo interno (Petro, 2023), en un obstáculo para las nuevas políticas. Ello se refleja en los funcionarios directivos, a cargo decisonal y de órganos de control del Estado, que manifiestan su oposición a las nuevas directrices y políticas, ya que consideran normas constitucionales o afectan el crecimiento y el modelo económico o la estabilidad macroeconómica y la estabilidad institucional.

Más allá de estas potenciales respuestas institucionales, la tradicional y vieja burocracia estatal esta permeada por subjetividades y valores del poder político tradicional de las élites y actúan en consonancia. Entonces, el cambio político, las reformas que se promulguen, pueden desinstitucionalizar la administración pública si cambian las estructuras institucionales y sus bases, lo cual conlleva a la modificación, fusión, liquidación y creación de nuevas entidades (Mance, 2008).

La discusión pública y política se centra en los cambios políticos de un régimen de izquierda y la actuación o respuestas que asumen las instituciones de Estado que datan del viejo poder político tradicional: estas facilitan o no los cambios y

se adecuan administrativamente a las nuevas circunstancias políticas, aspecto que no sería impedimento teniendo en cuenta que las instituciones se ciñen al marco constitucional del ESD, a pesar de las contradicciones de la misma carta de ser garantista de la libre competencia y el libre mercado.

En relación con el anterior punto de discusión, se entabla una disputa de poder institucional entre la vieja burocracia y la nueva burocracia, ligada a una perspectiva de cambio y transformaciones para enfocar los aparatos de Estado en favor de la gente, en una dinámica que no ha sido por largo tiempo la del actuar institucional. En todos los escenarios administrativos, legislativos, normativos, de justicia, órganos de control, se entablan relaciones de poder y de disputa gubernamental y estatal, un gran pulso político e ideológico: un Estado y administración pública a favor del mercado versus un Estado y administración pública a favor de la gente.

¿QUÉ HA SUCEDIDO CON LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA PROGRESISTAS EN LA REGIÓN?

América Latina y América Central, desde finales del siglo xx y lo corrido del siglo xxi han tenido dos etapas de gobiernos de izquierda progresistas, una que va desde 1999 hasta 2013 y la segunda que empezó en el periodo 2019-2020 e iría hasta 2026.

El primer progresismo se caracteriza por un retorno de los Estados nacionales que recuperan el manejo de la economía, nacionalizan la explotación de los recursos naturales (gas y petróleo en Bolivia), continuando con economías extractivistas, al igual que gobiernos anteriores neoliberales, pero con la diferencia de que destinan las rentas estatales de dicha economía al gasto público y a la inversión social, disminuyendo la pobreza, la inequidad y la desigualdad social. Además, posibilitan la aparición de nuevos sectores sociales medios que antes eran desposeídos y marginados, como los pueblos aimaras y quechuas durante el gobierno de Evo Morales en Bolivia, los trabajadores y sectores marginados en el gobierno de Lula y Dilma Rousseff en Brasil y la emergencia de la nueva ciudadanía en Ecuador en el gobierno de Correa. Este primer progresismo reorienta los fines y objetivos misionales del Estado y de sus aparatos administrativos hacia estos nuevos programas gubernamentales.

Un segundo progresismo se caracteriza por abordar cuestiones relevantes del siglo xxi relativos a la crisis civilizatoria, ¿qué pensar y hacer frente a esta?, ¿cómo entender un mundo en transición, los procesos de aprendizaje del primer progresismo y de la pospandemia?; ¿de qué manera lograr interpretar a los sectores sociales, las afectaciones climáticas, etc.?

Intimité, emploi, climat [...] comme imaginer un monde en transition? Trouver un emploi qui réponde á ses convictions, déconstruire le couple face au patriarcat, renouer le dialogue dans l'urgence climatique, [...] le monde change et [...] (Lopez y Raybaud, 2023)

Dicho progresismo tiene un discurso contemporáneo, acerca del feminismo; la población LGBTI; la naturaleza y los impactos ambientales; el cambio climático; el futuro de la juventud; la cultura; el animalismo; la democracia, entendida desde recientes perspectivas, como la democracia multiespecie; la transición energética, pero también la transición societal⁵ y del mismo Estado; la salud pública alrededor de la zoonosis y las pandemias, etc. Se trata de un tipo de progresismo distante de las consignas decimonónicas, del trabajo y las desigualdades, sin que ello haya desaparecido en los países del Sur global. En este marco están los gobiernos de Gabriel Boric en Chile, Luis Arce en Bolivia, Alberto Fernández en Argentina, Lula en Brasil (presidente por tercera vez), Xiomara Castro en Honduras y Gustavo Petro en Colombia.

En este orden de ideas, es un segundo progresismo que intenta diversificar sus economías y no depender de un solo producto, especialmente de la explotación de recursos naturales. “El Gobierno está trabajando arduamente por la reconstrucción económica, para formar esa base económica amplia y diversificada que necesita nuestro país y así no depender de un producto”, como en los últimos años ocurrió con los hidrocarburos, afirmó el presidente Luis Arce durante el 1º de mayo de 2023 en la Paz, Bolivia (Ochoa, 2023). O con miras a lograr dicha diversificación han transitado hacia la reindustrialización de la explotación de los recursos naturales, como en el caso de Bolivia con el litio.

A MANERA DE CIERRE

IZQUIERDA Y RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO

Las distintas reformas que ha planteado el gobierno de izquierda en Colombia, el Gobierno del cambio, pueden llevar hacia un escenario de recomposición del Estado y la administración pública para que actúen del lado de la gente, de la

5 Más allá de una transición energética justa, es fundamental la transición de la sociedad hacia nuevos aprendizajes culturales que den suficientes respuestas a los crecientes desafíos planetarios.

justicia distributiva social y ambiental, aspecto que no ha sido lugar común en la historia política del país.

Ello implica destrabar ataduras, normas y procesos que impiden la favorabilidad de la acción gubernamental en favor de las comunidades y sectores populares, mediante políticas públicas de tierras, salud, hábitat, trabajo, pensiones, medio ambiente, postextractivismo y transición energética, servicios públicos, paz total, etc. No es un proceso sencillo por las disputas del Estado, la pérdida consuetudinaria de lo público, el dominio de lo privado y las relaciones de poder; frente a dicho escenario, a pesar de estar en la presidencia, los para los sectores que buscan el cambio no resulta favorable la correlación de fuerzas para el logro de dicha agenda de transformaciones.

Es la perspectiva del Estado territorial y de las comunidades regionales hacia el Estado central, de abajo hacia arriba; de lo regional-local hacia el Estado central, con el fin de alcanzar mayor sociedad que Estado, de modo que este, a su vez, garantice las debidas respuestas administrativas y estatales a las demandas territoriales. Un ejemplo lo llevó a cabo el nuevo gobierno con la formulación del PND 2022-2026, producto de 140 diálogos vinculantes de la población de las regiones.

De este modo, la institucionalidad se estructura y reorganiza sus procesos administrativos y estatales para dar suficientes respuestas a las necesidades y demandas de los sectores sociales, así se reinvierte la pirámide: la base social configura la institucionalidad.

El cambio político mediante el mandato de un gobierno de izquierda progresista en el país y bajo la perspectiva de una agenda de cambio y reformas, implica que los referentes conceptuales y funcionales constitutivos de los aparatos administrativos y del Estado tengan también que transformarse, dado que son incapaces de dar soluciones a las demandas societales.

CAMBIOS CON RESPALDO POPULAR

“Los cambios en una sociedad, para que sean posibles requieren respaldo popular” (Petro, 2023 discurso ante la multitud del 1° de mayo de 2023, segundo balconazo). El gobierno de izquierda en Colombia establece un cambio político, tanto en el país como en el resto de los países de América Latina al llenar de pueblo los cambios exigidos, una política con contenido, de abajo hacia arriba, contrario al tradicional ejercicio de gobierno de hacer políticas sin gente, establecidas por la tecnocracia y las élites políticas.

“Acudir a las masas, al pueblo, es una característica de la izquierda progresista de Colombia con respecto a los demás progresismos de la región” (Rodríguez, comunicación personal, 2017), algunos de los cuales no cuentan explícitamente con la población. En Colombia, el gobierno asume que el mandante tiene una agenda de compromiso con quienes lo eligieron.

En este sentido, contrario al neoinstitucionalismo que restringe las demandas ciudadanas ante las respuestas estatales (Vargas, 1999), se trata de mayor democracia, más sociedad, mayores demandas ciudadanas, para que haya más Estado social y Estado ambiental, en términos de respuestas, es decir, de políticas públicas.

El gobierno de izquierda pretende no solo un cambio de políticas públicas, sino un cambio de administración pública, de gobierno y del Estado. Se expresa un cambio con la gente cuando el gobierno hace un llamado a la movilización social, la cual pasa por una resignificación de la política y de las políticas públicas, que naturalmente son viables en la medida en que se tenga un respaldo social.

DEBATE CONCEPTUAL DE LOS PROGRESISMOS

Álvaro García Linera, académico y exvicepresidente de Bolivia durante el gobierno de Evo Morales (2006-2019), señala varias características del segundo progresismo en la región de América Latina.

La primera característica se refiere a que no son gobiernos de gran respaldo popular o “movilizaciones sociales”, como ocurrió en la primera oleada de los gobiernos progresistas. La segunda característica “es que llega al gobierno encabezado por liderazgos administrativos que se han propuesto gestionar de forma en favor de los sectores populares, las vigentes instituciones del Estado o aquellas heredadas de la primera oleada” (García, 2021), lo cual no fue el caso de Colombia. Un factor que resalta Linera de la segunda ola de gobiernos progresistas es la ausencia de liderazgos carismáticos:

Dicho de otra manera, no son liderazgos carismáticos, como en el primer progresismo que fue dirigido por presidentes que fomentaron una relación efervescente, emotiva con sus electores y disruptivas con el viejo orden. Sin embargo, la ausencia de relación carismática de los nuevos líderes no es un defecto sino una cualidad del actual tiempo progresista, pues fue por esa virtud que fueron elegidos por sus agrupaciones políticas para postularse al gobierno y, también, por lo que lograron obtener la victoria electoral. (García, 2021)

Las dos últimas características que indica García Linera son:

En tercer lugar, el nuevo progresismo forma ya parte del sistema de partidos de gobierno, en cuyo interior lucha por ser dirigente. Por tanto, no busca desplazar el viejo sistema político y construir uno nuevo como en la primera época, lo que entonces le permitió objetivamente enarbolar las banderas del cambio y de la transgresión por exterioridad al sistema tradicional. Lo que ahora se proponen es estabilizarlo preservando su predominancia, lo que los lleva a una práctica moderada y agonista de la política.

En cuarto lugar, la nueva oleada progresista tiene al frente a unos opositores políticos cada vez más escorados hacia la extrema derecha. Las derechas políticas han superado la derrota moral y política de la primera oleada progresista y, aprendiendo de sus errores, ocupan las calles, las redes y levantan banderas de cambio. (García, 2021)

Otro aspecto conceptual de debate consiste en los tipos de izquierda que gobiernan en la región. En la segunda oleada progresista, se sitúan centroe izquierdas, denominados también socialdemócratas o gobiernos de tercera vía, que no pretenden cambiar el sistema, sino reparar las fallas del capitalismo. Se puede asociar a la “izquierda institucional” (Harnecker, 2000), “que actúa con la institucionalidad establecida mejorando procesos o proactivamente construyendo institucionalidades alternativas”. Según Harnecker “la institucionalidad democrática actualmente existente no solo ofrece ventajas, sino que también impone restricciones” (2000, p. 380).

En la región gobierna la izquierda antimperialista que reivindica la soberanía de América Latina frente a los poderes globales, ya sea Europa o Estados Unidos, y no se aprecian en la región izquierdas revolucionarias o marxistas que pretendan cambiar el sistema capitalista, exceptuando el caso cubano.

Finalmente, otro aspecto conceptual da cuenta de que la izquierda ha estado asociada históricamente con agendas de libertad o democráticas en contraposición a la derecha, mientras que en el siglo XXI ha sido adjetivada con progresismos. Sin embargo, no es equivalente izquierda y progresismo, porque en este cabe un variopinto de fuerzas políticas, inclusive sin ser de izquierda, como gobiernos de corte liberal o de centro en la medida en que planteen programas democráticos para sus gobernados.

¿LA IZQUIERDA PROGRESISTA PUEDE ESTABLECER UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA?

La izquierda progresista en el continente de Abya Yala ha generado algunos cambios en el Estado y sus aparatos administrativos, así, los gobiernos del primer progresismo lo hicieron en Bolivia con Evo Morales, en Ecuador con Rafael Correa, en Brasil con Lula, y en Uruguay con Tabaré Vázquez.

Ahora bien, aún quedan abiertas varias preguntas: ¿Será posible que el nuevo cambio político al tenor de la izquierda progresista en Colombia en un país conservador conlleve nuevas instituciones públicas y estatales que sean acordes a un cambio de época, de transición humana, de pos-pandemia y postconflicto? ¿Es posible transitar hacia una nueva sociedad que vaya de la mano con la nueva política? Y finalmente, ¿serán posibles los cambios en un país de viejas élites y oligarquías tradicionales y hacendatarias?

REFERENCIAS

- Chávez, D. y Goldfrank, B. (Eds.) (2004). *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*. Transnational Institute / Icaria.
- Fals Borda, O. (2002). *Historia doble de la Costa: El presidente Nieto*. Universidad Nacional de Colombia. Banco de la República. El Áncora. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/2992>
- García Linera, A. (2021). La segunda oleada progresista latinoamericana. *Revista El Viejo Topo*. <https://www.elviejotopo.com/topoexpress/segunda-oleada-progresista-latinoamericana/>
- Giraldo Zuluaga, C. y Silva Numa, S. (2022, septiembre 8). “Encontré un abandono de la institucionalidad ambiental”: Ministra Susana Muhamad. *elspectador.com*. <https://www.elspectador.com/ambiente/encontre-un-abandono-de-la-institucionalidad-ambiental/>
- Harnecker, M. (2000). *La izquierda en el umbral del siglo XXI. Haciendo posible lo imposible*. Siglo XXI.
- Lopez, J., y Raybaud, A. (2023, abril 3). Intimité, emploi, climat... comment imaginer un monde en transition ? *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/podcasts/article/2023/04/03/intimite-emploi-climat-comment-imaginer-un-monde-en-transition_6168104_5463015.html

- Mance, H. (2008). La política de la sostenibilidad: Ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente Colombiano. En M. Rodríguez Becerra (Ed.), *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 101-250). Foro Nacional Ambiental.
- Moreno Quijano, J. (2005). *Terceras fuerzas políticas en Colombia* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia].
- Ochoa, S. (2023, mayo 2). El Gobierno de Luis Arce y la Central Obrera Boliviana conmemoraron juntos el 1.º de mayo. *Sputnik Mundo*. <https://noticiaslatam.lat/20230502/el-gobierno-de-luis-arce-y-la-central-obrera-boliviana-conmemoraron-juntos-el-1-de-mayo-videos-1138896513.html>
- Sarmiento, E. (2005). *El nuevo paradigma. De la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso*. Norma / Escuela Colombiana de Ingeniería.
- Sinisterra Ossa, L. (2023, enero 14). Un Viceministerio de la Juventud que no se quede en la promesa. *La Silla Vacía*. <http://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-etnica/un-viceministerio-de-la-juventud-que-no-se-queda-en-la-promesa/>
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Fundación Rosa Luxemburgo / Kaz Editoriales. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bcs8>
- Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores.

LA POLÍTICA DE CIBERDEFENSA EN ARGENTINA. UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE PARADIGMAS DE POLÍTICAS (2014-2019)

Marisol del Carmen Mancini

INTRODUCCIÓN

La política de ciberdefensa tiene un desarrollo relativamente reciente en Argentina. Si bien las cuestiones del ciberespacio y la ciberdefensa fueron tenidas en cuenta, principalmente por las Fuerzas Armadas, desde comienzos de este siglo, la temática ingresa en la agenda ministerial posteriormente.

Por tal motivo, el recorte temporal elegido para el análisis se debe a que la problemática de la ciberdefensa ingresa en la agenda estatal con el Dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPPDN) en 2014. Este hecho refleja de manera clara, y por primera vez, la toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada¹ (Oszlak y O'Donnell, 2007) y lo hace

1 Vale aclarar que la cuestión había sido problematizada desde hacía varios años por los actores directamente vinculados e interesados en el desarrollo de la ciberdefensa: el Ministerio de Defensa, las tres fuerzas armadas y el Estado Mayor Conjunto. Para un recorrido cronológico anterior a 2014 de las primeras iniciativas vinculadas al ciberespacio y a la ciberdefensa, ver Albarracín y Eissa (2019).

mediante su incorporación en el ciclo de planeamiento de la Defensa Nacional. Por su parte, la DPN de 2018 presenta una toma de posición de Estado con características diferenciadas a la normativa anterior, lo que hace pertinente su estudio en clave comparativa.

En este orden de ideas, para realizar un análisis de la política de ciberdefensa en Argentina es preciso considerar los aspectos centrales de la política de defensa nacional. Esto se debe a que la política de defensa en este país presentó características que impactaron directamente en la configuración de la política de ciberdefensa en torno a uno de sus principios liminares desde la recuperación de la democracia (Eissa, 2014): la separación de la defensa nacional de cuestiones vinculadas a la seguridad interior.

Esta separación se va a ver comprometida desde 2018 con la modificación del Decreto 727/06, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional de 1988 y tendrá un impacto significativo en las concepciones sobre el ciberespacio, la ciberdefensa y el conflicto ciberespacial.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar de manera comparativa la política de ciberdefensa de la última etapa del segundo gobierno de Cristina Kirchner (2014-2015) plasmada principalmente, como ya mencionamos, en la DPN de 2014 (Decreto 2645/14) y la del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), plasmada en la DPN de 2018 (Decreto 703/18) y la Resolución 1380/19 del Ministerio de Defensa.

Para realizar este análisis utilizamos el concepto del paradigma de políticas de Peter Hall (1993), quien lo define como el marco de ideas y de normas que abarcan a los objetivos de la política pública, así como a los tipos de instrumentos que pueden ser empleados para alcanzarlos.

De este modo, se parte de un análisis del marco de ideas que guiaron los objetivos y los principios de la política de defensa y de ciberdefensa y se examinan los instrumentos de políticas implementados en ambos períodos de estudio.

Se sostiene la hipótesis de que los cambios operados en 2018 en la normativa que estructura la política de defensa en Argentina configuraron un nuevo paradigma que tuvo impacto en las concepciones sobre la política de ciberdefensa, sobre la definición de ciberespacio y el conflicto que se da en ese ámbito. Asimismo, también impactó en los roles desempeñados por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

Para realizar este estudio, se analizaron dos tipos de fuentes secundarias, investigaciones académicas y la normativa nacional —leyes, decretos y resoluciones ministeriales— vinculada a la defensa y a la ciberdefensa en Argentina.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza un breve desarrollo del marco conceptual de paradigma de políticas que guía el análisis. En segundo lugar, se presenta un recorrido de la política de defensa argentina desde el retorno a la democracia hasta 2019. En tercer lugar, se realiza el análisis de la política de ciberdefensa de acuerdo a las categorías de análisis que se derivan del marco conceptual. Por último, se presentan las conclusiones.

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE EL ENFOQUE DE PARADIGMAS DE POLÍTICAS

El estudio de las políticas públicas desde la perspectiva de los paradigmas de políticas se puede ubicar dentro de los enfoques cognitivos de análisis. Estos enfoques conciben a las políticas públicas como productoras de visiones del mundo (Puello-Socarrás, 2007).

Dentro de los enfoques cognitivos, Puello-Socarrás (2007) ubica los paradigmas de política de Peter Hall; a los referenciales Bruno Jobert y Pierre Müller; y a las coaliciones de política (*advocacy coalitions*) de Sabatier y Jenkins-Smith. También dentro de esta perspectiva, Surel (2000) sostiene que el proceso de elaboración de políticas está determinado fundamentalmente por las creencias de los actores públicos y privados comprendidos en los subsistemas de acción pública.

El común denominador de estos enfoques consiste en enfatizar el rol de las ideas y la ideología en los procesos de política pública (Puello-Socarrás, 2007). En tal sentido, el autor afirma:

Las políticas públicas contribuyen, entonces, por un lado, a la configuración de un “espacio de sentido” (público, desde luego) que proporciona una mundo-visión y, por el otro actúan, en últimas, a la manera de un “sistema de creencias” que guía las conductas públicas. (Puello-Socarrás, 2007, p. 85)

Dentro de estos enfoques cognitivos, y para el análisis de la política de defensa y de ciberdefensa —que de ella se deriva—, en este trabajo tomamos la formulación de Peter Hall sobre paradigmas de políticas. De acuerdo con Hall (1993), se puede

considerar la formulación de políticas como un proceso en el que suelen intervenir tres variables centrales: 1) los objetivos generales que orientan la política en un ámbito concreto, 2) las técnicas o instrumentos políticos utilizados para alcanzar esos objetivos, y 3) la configuración precisa de dichos instrumentos.

Siguiendo la propuesta teórica de Hall (1993), se pueden identificar tres tipos distintos de cambios de política. Los cambios de primer orden se corresponden con los cambios en las configuraciones de los instrumentos básicos de la política.

Por otro lado, también se pueden identificar cambios en los instrumentos en sí mismos. El autor los denomina cambios de segundo orden y ocurren, por ejemplo, cuando de acuerdo con experiencias pasadas de resultados insatisfactorios en la implementación de determinados instrumentos, se decide cambiarlos por otros, pero para alcanzar los mismos objetivos que la política se había trazado anteriormente.

Por último, los cambios de tercer orden son los cambios en los paradigmas de políticas. Es decir, los cambios que se dan en el plano de las ideas y de los objetivos y principios de la política.

En su propuesta teórica, Hall (1993) ilustra los cambios en cada una de estas variables a partir del análisis de la formulación de políticas macroeconómicas en Gran Bretaña durante el período 1970-1989. De acuerdo con lo ocurrido en Gran Bretaña, los cambios en las configuraciones de los instrumentos se dieron, por ejemplo, en la tasa mínima de préstamo o la política fiscal, instrumentos que fueron alterados a intervalos frecuentes durante el período 1970-1989, incluso cuando los objetivos e instrumentos generales de la política siguieron siendo los mismos.

Por otro lado, con respecto a los cambios de los instrumentos en sí, hubo varios casos en el período 1970-1989 en los que la jerarquía de objetivos detrás de la política macroeconómica británica permaneció en gran medida igual, pero las técnicas básicas utilizadas para alcanzarlos fueron alteradas, como resultado de la insatisfacción con la experiencia pasada.

Por último, la experiencia británica de ese período estuvo marcada por un cambio radical en los modos de regulación macroeconómica, pasando del keynesianismo al monetarismo. Ello implicó cambios simultáneos en los tres componentes de la política: la configuración de los instrumentos, la definición de los instrumentos en sí mismos y la jerarquía de objetivos detrás de ellos.

La elección de esta perspectiva teórica es adecuada para el análisis de la política de defensa y de ciberdefensa durante el período analizado, porque nos permite

observar de qué manera las ideas y los sistemas de creencias influyeron en los cambios operados en la política en las tres variables antes mencionadas.

De acuerdo con el marco conceptual presentado, sostenemos que, en el período analizado, ocurre un cambio de tercer orden en la política de defensa, es decir, a nivel del paradigma de la política, porque conllevó un cambio en la forma de concebirla y en las ideas y creencias que le dieron sustento desde el retorno a la democracia. Dicho cambio consistió en suprimir la separación entre la defensa nacional y la seguridad interior, principio liminar de la política de defensa desde el retorno democrático (Eissa, 2014). Este cambio tuvo su impacto en la definición de la ciberdefensa y del ciberespacio y, consecuentemente, en los niveles de segundo y tercer orden de esa política.

A continuación, se desarrollan los aspectos centrales de la política de defensa en la Argentina desde el retorno de la democracia, los principios que fueron la base del consenso democrático de la década de 1980 y cómo estos cambiaron durante el gobierno de Mauricio Macri, a partir de 2015.

LA POLÍTICA DE DEFENSA EN ARGENTINA

Desde el retorno de la democracia, más específicamente entre 1985 y 1988, se establecieron los principios liminares de la política de defensa argentina (Eissa, 2014), a saber: la supresión de las hipótesis de conflictos con los países vecinos; el control civil de la política de defensa y la separación de las cuestiones de defensa nacional de aquellas vinculadas a la seguridad interior (Eissa, 2014; Battaglini, 2013). Desde la década de 1980, el establecimiento de estos principios supuso una orientación estratégica de la defensa nacional basada en el denominado “consenso básico” (Saín, 2000, citado en Eissa, 2014).

Estos principios liminares fueron el fruto de un sólido consenso interpartidario que involucró a actores políticos y sociales, quienes elaboraron un proyecto de ley de defensa que buscaba el fin de las intervenciones militares en el sistema político argentino y una definición de defensa nacional que implicara abandonar la Doctrina de Seguridad Nacional (Eissa, 2014).

Dicho consenso fue plasmado en la sanción de la Ley de Defensa Nacional N.º 23.554² en 1988, ya que fue votada por unanimidad por los dos partidos mayoritarios, el radicalismo y el partido justicialista (Diamint, 2008).

2 Además de la Ley de Defensa Nacional, el consenso básico tuvo como bases la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia Nacional (Eissa, 2014).

En relación con los principios liminares antes mencionados, a continuación se desarrollan de manera sucinta aspectos fundamentales del control civil y de la separación de la defensa nacional de la seguridad interior, desde el inicio de la etapa democrática hasta 2019. Se seleccionaron estos dos principios por estar directamente vinculados con nuestro objeto de estudio. La supresión de las hipótesis de conflictos con los países vecinos será abordada en el desarrollo del control civil en las décadas de 1980 y 1990.

Ambos principios constituyen el núcleo del paradigma de la política de defensa argentina. Como se verá más adelante, a partir del cambio de gobierno en 2015, se avanza hacia un cambio de paradigma en estos principios básicos o liminares, fundamentalmente en lo referido a la división ente defensa nacional y seguridad interior. Consecuentemente, este cambio tendrá impacto en la definición de la ciberdefensa y el ciberespacio.

Con respecto al control civil, no se observan cambios de tercer orden, es decir, a nivel del paradigma, no obstante, lo tenemos en cuenta como dimensión de análisis ya que consideramos que nos permite observar cambios de primer y segundo orden en la política de ciberdefensa.

EL CONTROL CIVIL DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

De acuerdo con Battaglini (2013:266), “el control civil democrático excede la conducta de la subordinación³ y consiste en la existencia de capacidades estatales para el diseño, la implementación y la supervisión de las políticas militares y de defensa”. En las democracias contemporáneas, el Ministerio de Defensa, conducido por civiles, es la institución que desempeña este rol (Diamint, 1999, citada por Battaglini, 2013).

Si durante la década de 1980 se realizaron esfuerzos tendientes a lograr la subordinación y el control de las Fuerzas Armadas, los juicios llevados a cabo a los mandos militares por las masivas violaciones de los derechos humanos desencadenaron una oleada de revueltas militares en los años 1987, 1988 y 1989, que pusieron de manifiesto que la plena subordinación militar aún no se había alcanzado (Battaglini, 2013).

3 La subordinación entendida como el cumplimiento de las órdenes que emanan de la autoridad política democrática, lo que implica la ausencia de actitudes intervencionistas en las Fuerzas Armadas (Battaglini, 2013).

En la década de 1990, se logró la subordinación de las Fuerzas Armadas mediante el aplastamiento del último levantamiento militar ocurrido el 3 de diciembre de 1990⁴. Contribuyó a la subordinación la resolución de los diferendos limítrofes pendientes con Chile y el avance en el proceso de cooperación con Brasil, situación que permitió legitimar la reducción del presupuesto militar y desactivar los escenarios de conflicto con ambos países (Battaglini, 2013).

Sin embargo, en la década de 1990 el control civil se ejerció de manera delegativa (Saín, 2010, citado en Eissa, 2014), es decir, se delegó en los militares las definiciones políticas y estratégicas de la defensa nacional.

Esta “subordinación con autonomía militar” (Diamint, 2008, citada en Battaglini, 2013), significó la delegación en los militares de la definición de cuestiones de la política de defensa y la reducción de la estructura ministerial, como resultado de la implementación de la segunda reforma del Estado, situación que afectó el ejercicio del control civil (Battaglini, 2013).

En los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, durante la gestión del ministro de Defensa José Pampuro (2003-2005), se relanzaron los juicios por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura y, durante la gestión de la ministra Nilda Garré (2005-2010), se avanzó en el fortalecimiento del control civil que se había debilitado en la década previa. En tal sentido, las medidas estuvieron orientadas a fortalecer y jerarquizar la estructura del Ministerio de Defensa (Battaglini, 2013).

Con respecto al fortalecimiento del control civil, cabe destacar que, a través del Decreto 1729/07, se estableció el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN)

[...] a los efectos de permitir la formulación, la ejecución y la supervisión de la política de defensa nacional, del planeamiento estratégico militar correspondiente y del planeamiento específico y contribuyente de cada una de las Fuerzas Armadas que componen el Instrumento Militar de la Defensa Nacional (IMDN).

4 El 7 de octubre de 1989 el Poder Ejecutivo emitió cuatro decretos que indultaron a militares, policías y civiles acusados de violaciones a derechos humanos durante la dictadura y que no habían sido beneficiados por las leyes de punto final y obediencia debida. Este indulto fue fundamental para lograr apoyo de fuerzas leales para reprimir el último levantamiento del 3 de diciembre de 1990. A los pocos días, se firmaron los decretos de indulto a los exintegrantes de las juntas militares condenados en 1985 (Battaglini, 2013).

Mediante este decreto se establecieron las bases para el planeamiento y la gestión de la defensa nacional en el corto, mediano y largo plazo, considerando la necesidad de adecuar periódicamente (cada cuatro años) las políticas de defensa a las variaciones ocurridas en el escenario estratégico (Anzelini y Poczynok, 2012).

Este decreto estableció que el CPDN se iniciaría

[...] con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), suscrita por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministerio de Defensa, a partir de la cual el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas formulará el Planeamiento Estratégico Militar correspondiente. (Decreto 1729/07)

Desde entonces, se han dictado Directivas de Política de Defensa en los años 2009 (Dto. 1714/09), 2014 (Dto. 2645/14), 2018 (Dto. 703/2018) y, fuera de nuestro período de estudio, en 2021 (Dto. 457/21)⁵.

La DPDN es un documento compuesto por tres capítulos específicos con los siguientes contenidos:

- a. Un diagnóstico y apreciación del escenario de defensa y seguridad global y regional, que identificará y analizará de manera precisa las tendencias de este, los riesgos y las amenazas actuales a los intereses nacionales y, de ser factible, también los eventuales riesgos para el mediano y largo plazo.
- b. Una explicitación de la concepción y posicionamiento estratégico nacional en materia de defensa y de los lineamientos centrales de la política de defensa nacional, con la descripción general de las acciones destinadas a prevenir o enfrentar los riesgos y amenazas oportunamente identificados y analizados.
- c. La determinación, el establecimiento o la actualización de los parámetros y criterios que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas de la Nación respecto de toda su estructuración y desarrollo orgánico-funcional, doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación de personal y planificación, administración y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles, así como también en lo concerniente a las tareas de modernización, recuperación y eventual adquisición de material. (Decreto 1729/07)

5 En la DPDN del año 2021, se abandona la definición de ciberespacio y la concepción de ciber-defensa de la DPDN 2018, retomando algunas de las consideraciones de la DPDN de 2014.

Sintetizando, el control civil de las Fuerzas Armadas sufrió variaciones desde el retorno a la democracia. Durante la década de 1980 lo que se intentó lograr fue la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político. Durante la década de 1990, se logró una subordinación con autonomía militar, debido a la reducción de funciones del Ministerio de Defensa y a la delegación en los militares de decisiones estratégicas. A partir de 2006, se da un cambio en la construcción del control civil, con un renovado protagonismo del Ministerio y con la decisión de que el ciclo de planeamiento militar comience mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

SEPARACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL Y LA SEGURIDAD INTERIOR

La separación entre defensa nacional y seguridad interior fue otro de los principios liminares de la política de defensa en Argentina desde el retorno de la democracia. Se buscaba dejar en claro el abandono de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que se estructuró con base en una serie de principios que consideraron como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. Siguiendo la lógica militar de la oposición amigo-enemigo, se creó el concepto de enemigo interno y se transformó al adversario político en enemigo (Leal Buitrago, 2002).

En este sentido, la Ley de Defensa Nacional 23.554 de 1988 estableció, en su artículo 2, que:

La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las *agresiones de origen externo*. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. (Énfasis añadido)

Como mencionamos, el establecimiento de estos principios liminares, fue fruto del consenso de las principales fuerzas políticas y sociales. A pesar de ello, la amenaza de los levantamientos militares retrasó la reglamentación de su articulado, que recién ocurrió en 2006, como se verá a continuación (Diamint, 2008).

Posteriormente, en 1991 se sanciona la Ley de Seguridad Interior N.º 24.059, que ratifica esta supresión de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad

interna. Esta norma establece que el sistema de seguridad interior está compuesto por la Policía Federal, la Gendarmería y la Prefectura Naval Argentina⁶. Con respecto a las autoridades políticas, el sistema está compuesto por los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia. De este modo, se excluye explícitamente a las Fuerzas Armadas y se confirma el control civil, al poner como actor político al Ministerio de Defensa.

El artículo 32 de esta ley establece cómo será el empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior. En estas situaciones, el presidente de la Nación “dispondrá el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio”.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner se reglamentó la Ley de Defensa Nacional mediante el Decreto 727/2006. En los considerandos del Decreto se menciona que con el fin de lograr la definitiva consolidación de una institucionalidad en materia de defensa nacional, el decreto contribuirá a evitar la posible confusión entre los conceptos de seguridad interior y defensa nacional.

En tal sentido, el artículo 1 del decreto establece que:

Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones *de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s*, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Se entenderá como “*agresión de origen externo*” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. (Énfasis añadido)

6 En 2006, se incorporan la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales.

Por otro lado, el Decreto 1691/2006, que aprobó la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, estableció claramente cuál es la misión principal de las fuerzas armadas y cuáles las subsidiarias.

La misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes.

Por su parte, entre las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas se contempla su participación en:

- Las operaciones multilaterales de Naciones Unidas.
- Las operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059.
- Las operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
- La construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

Como vemos, el consenso de la década de 1980 en torno al rol que debían desempeñar las Fuerzas Armadas se consolidó en el plexo normativo de los sucesivos gobiernos democráticos. Sin embargo, a partir de 2015, durante el gobierno de Mauricio Macri, se avanzó hacia una modificación de este rol, lo que implicó un cambio de paradigma respecto de la trayectoria anterior en la materia.

En este sentido, un cambio fundamental se dio a partir de la modificación del Decreto 727/2006 por el Decreto 683/2018. En relación con las agresiones de origen externo, el nuevo decreto eliminaba el hecho de que dicha agresión fuera perpetrada por las Fuerzas Armadas de un Estado. De modo que, en el nuevo decreto, el artículo 1 sustituía al mismo artículo del decreto 727/2006 y quedaba redactado de la siguiente manera:

Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante *agresiones de origen externo* contra la soberanía, la integridad territorial o la

independencia política de la REPÚBLICA ARGENTINA; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. (Énfasis añadido)

Asimismo, el mismo decreto derogaba al Decreto N.º 1691/2006 antes mencionado, que establecía claramente la misión principal y las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas.

Este cambio permitía una interpretación amplia en lo referido a la magnitud y origen de las amenazas y abría posibilidad de habilitar el accionar de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior (Eissa, Albarracín y Keticoclu, 2020).

Esto significó un quiebre respecto del consenso democrático de la década de 1980, que entendemos como un cambio de paradigma en la política de defensa. Se abandonaba uno de los principios en torno a los cuales se había estructurado la política de defensa y se desdibujaba la distinción entre la misión principal y las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas. Esto tendrá un particular impacto en el debate en torno a la formulación de la política de ciberdefensa, debido a las características particulares que tiene el ciberespacio.

LA POLÍTICA DE CIBERDEFENSA (2014-2019)

De acuerdo con nuestro marco conceptual y al rol otorgado a las ideas en la formulación de políticas, en este apartado desarrollaremos cómo impactan en la política de ciberdefensa los cambios operados en el paradigma de la política de defensa —cambios de tercer orden siguiendo lo planteado por Peter Hall— en lo referido a la separación entre defensa nacional y seguridad interior.

Con respecto a la dimensión de análisis vinculada al control civil, en la DPDN 2018 y en la Política de Ciberdefensa de 2019 (Resolución 1380/2019), no se observan cambios de tercer orden, pero sí a nivel de los instrumentos de políticas, es decir, cambios de primer y segundo orden.

LA CIBERDEFENSA EN EL MARCO DE LA DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE 2014

Si bien es en 2014 cuando la ciberdefensa aparece en la normativa de defensa nacional, específicamente en la Directiva de Política de Defensa Nacional, los

debates en torno a su definición y alcances ya tenían varios años entre los actores directamente involucrados en la política, esto es, el Ministerio de Defensa, las tres fuerzas armadas y el Estado Mayor Conjunto (EMCO).

Como señalan Albarracín y Eissa (2019), la definición de ciberdefensa era importante al menos por tres motivos. Primero, porque el ciberespacio cuestionaba la separación orgánica y funcional entre la defensa y la seguridad interior. Segundo, porque la decisión sobre cómo se resolvía esa separación en ciberespacio, impactaba a los actores militares y a los de otras jurisdicciones que buscaron apropiarse de la temática. Tercero, porque las tres fuerzas armadas disputaron con el EMCO sobre a quién le correspondía operar en el ciberespacio y de qué manera hacerlo.

Estas cuestiones se dirimieron con la aprobación de la DPDN, Decreto 2645/2014, y la creación del Comando Conjunto de Ciberdefensa (CCC) ese mismo año, como responsable de conducir las operaciones militares en ciberdefensa. En esta normativa, se define a la ciberdefensa de la siguiente manera:

En función del marco normativo y doctrinario del Sistema de Defensa Nacional de la República Argentina, se entenderá por “Ciberdefensa” a las acciones y capacidades desarrolladas por el instrumento militar en la dimensión ciberespacial de carácter transversal a los ambientes operacionales terrestre, naval y aéreo. (Énfasis añadido)

La DPDN de 2014, en la sección correspondiente a la “Apreciación estratégica del escenario global”, destaca la importancia que está adquiriendo el ciberespacio para el desarrollo de las operaciones militares y señala las particularidades que sus características presentan:

La dimensión ciberespacial, sin locación física específica propia, genera replanteos sobre las tradicionales categorías con las que se aborda la “guerra real” y exige, por la dinámica propia de la innovación tecnológica, una rápida adaptación para los Sistemas de Defensa respecto de sus componentes. En las últimas décadas, muchos países vienen reorientando esfuerzos y recursos para resguardar no sólo los espacios tradicionales (terrestre, marítimo y aeroespacial), sino también al ciberespacio. Éste no constituye un “espacio en sí mismo”, sino una dimensión que atraviesa a dichos espacios físicos, con medios y reglas propias. Si bien las acciones de ciberguerra poseen su origen en el ámbito virtual de las redes de comunicación y sistemas informáticos, sus efectos impactan sobre el mundo físico, pudiendo

afectar, por ejemplo, el tráfico aéreo y terrestre, el control de las infraestructuras críticas, el abastecimiento energético y de agua potable, entre otros. (Énfasis añadido)

Entre las particularidades del ciberespacio, la norma destaca que este no constituye en espacio en sí mismo sino que sería una dimensión que atraviesa a los espacios tradicionales —tierra, aire y mar— y que cuenta con medios y reglas propias. En tal sentido, se habla de la dimensión ciberespacial de los espacios tradicionales y se reconoce que, más allá de que las operaciones cibernéticas tienen origen en el ámbito virtual, pueden afectar el mundo físico.

Esta DPDN también aclara que, dentro de estas operaciones, las que están directamente vinculadas a la defensa nacional presentan dificultades para identificarlas desde el momento en que son ejecutadas:

En efecto, en materia de ciberdefensa existen dificultades fácticas manifestadas para determinar *a priori* y *ab initio* si la afectación se trata de una agresión militar estatal externa. Por tal motivo, resulta necesario establecer dicha calificación *a posteriori* actuando como respuesta inmediata el Sistema de Defensa únicamente en aquellos casos que se persiguieron objetivos bajo protección de dicho sistema, es decir que poseen la intención de alterar e impedir el funcionamiento de sus capacidades.

Esta dificultad se origina en el problema de la atribución que tiene cualquier ciberataque⁷ y se profundiza con la doctrina, ya que establece que las Fuerzas Armadas pueden actuar solo frente a un ataque perpetrado por las fuerzas militares de otros países, manteniendo para el ciberespacio la distinción entre defensa nacional y seguridad interior.

Dentro de la Directrices para la Instrumentación de la Política de Defensa Nacional y de la Política Militar, la DPDN dirige instrucciones al Ministerio de Defensa. Con respecto a la ciberdefensa, establece que el planeamiento estratégico militar deberá contribuir:

[...] al control efectivo de los espacios territoriales soberanos de la República Argentina en sus ambientes terrestre, marítimo, aeroespacial y su transversal dimensión ciberespacial...

7 Para profundizar sobre el problema de la atribución de ciberataques ver Regina Angarita (2022) y Jeimy Cano (2022).

desarrollo de capacidades operacionales en la dimensión ciberespacial con el objeto de adquirir competencias en los ambientes terrestre, naval y aéreo, así como de ciberseguridad de redes pertenecientes al Sistema de Defensa Nacional y respecto de los objetivos de valor estratégico que oportunamente sean definidos por el Nivel Estratégico Nacional.

Asimismo, la DPDN establece que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas deberá elaborar, por instrucción del Ministerio de Defensa, un Plan de Desarrollo de la Ciberdefensa para el período 2014-2018.

Por último, establece que el Ministerio de Defensa elaborará las normas para la creación de una instancia de naturaleza operacional en materia de Ciberdefensa.

En tal sentido, la instancia operacional creada fue el Comando Conjunto de Ciberdefensa (CCC), establecido mediante la Resolución del Ministerio de Defensa 343/2014 con la misión de conducir las operaciones de ciberdefensa en forma permanente, con el objetivo de garantizar las operaciones militares del instrumento militar de la Nación, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el planeamiento estratégico militar.

El artículo 3 de la Resolución 343/2014 establece que el Comando Conjunto deberá ser capaz de conjurar y repeler ciberataques contra las infraestructuras críticas de la información (IICC TI) y los activos del Sistema de Defensa Nacional y de su instrumento militar dependiente.

Al año siguiente, mediante la Decisión Administrativa 15/2015, se creó la Dirección Nacional de Ciberdefensa dentro de la estructura ministerial, cuya responsabilidad primaria asignada fue ejercer el control funcional del Comando Conjunto e “intervenir en el planeamiento, formulación, dirección, supervisión y evaluación de las políticas de ciberdefensa para la jurisdicción del Ministerio de Defensa y su instrumento militar dependiente”. De este modo, dicha norma cumple con crear, en el ámbito del Ministerio de Defensa, un órgano que participe en todo el desarrollo de la política y ejerza el control civil de la instancia operacional del instrumento militar en ciberdefensa.

En resumen, la DPDN de 2014 traslada al ciberespacio la separación entre defensa nacional y seguridad interior y definió al ciberespacio como una dimensión transversal a los espacios tradicionales, a la ciberdefensa como las acciones y capacidades desarrolladas por el instrumento militar en el ciberespacio; mientras que al conflicto ciberespacial lo entendió en el marco de la guerra convencional, es decir, como conflicto fuerzas militares de los estados.

LA CIBERDEFENSA EN EL MARCO DE LA DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE 2018

En el ámbito de la ciberdefensa, la nueva concepción de la Defensa Nacional plasmada en el Decreto 683/2018 se expresó, primero, en la DPDN de 2018 (Decreto 703/2018) y, posteriormente, en la Política de Ciberdefensa (Resolución 1380/2019).

Con respecto al control civil, en el inicio del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) se aprueba una nueva estructura ministerial a través del Decreto N.º 42/2016, que suprimió la Dirección General de Ciberdefensa y se la elevó al rango de Subsecretaría, conservando las mismas funciones que su antecesora.

Posteriormente, el Decreto N.º 684/19 aprueba una nueva estructura ministerial y la Subsecretaría de Ciberdefensa pasa a tener nuevas funciones, además de las de diseño y elaboración de la política de ciberdefensa y de control funcional sobre el Comando Conjunto de Ciberdefensa, ya que le asigna la función de:

Coordinar la operación integrada del Centro Inteligente de Operaciones de Seguridad (ISOC) del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de los socs remotos de las tres Fuerzas Armadas y entender en la planificación, desarrollo y establecimiento de los procedimientos operativos que hacen al funcionamiento del equipo de respuesta ante emergencias informáticas en el Ministerio de Defensa (CSIRT Defensa), así como la relación con otros CSIRTS nacionales e internacionales, conforme los convenios vigentes.

En tal sentido, de acuerdo con la Resolución 1380/2019 es la Subsecretaría de Ciberdefensa la que “debe realizar acciones preventivas de monitoreo contra potenciales adversarios o agentes hostiles”. La primera línea de acción de la Política de Ciberdefensa aprobada por esta Resolución consiste en la creación del Centro Nacional de Ciberdefensa en el ámbito de la Subsecretaría, cuyo propósito era concentrar el desarrollo de capacidades para asegurar la libertad de acción de las operaciones militares en el dominio cibernético. En el marco de este Centro funcionaría el CSIRT de DEFENSA y el ISOC del Comando Conjunto de Ciberdefensa (CCC) que centraliza la operación de los centros de operaciones de seguridad de cada una de las Fuerzas.

Es decir que, como cambio fundamental, se apunta a desarrollar capacidades operacionales en el ámbito ministerial. Asimismo, el artículo 4 de la Resolución 1380/2019 creaba en la esfera de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares,

de la cual dependía la Subsecretaría, el Comité Consultivo de Ciberdefensa, cuyo objetivo sería la realización de estudios para la definición del “Plan de adecuación de las organizaciones militares”.

Como mencionamos en el apartado referido a la política de defensa, durante el gobierno de Mauricio Macri se produce un cambio en la concepción de la agresión de origen externo (expresada en el Decreto 683/2018), tornando difusa la separación entre defensa nacional y seguridad interior.

La DPDN de 2018 estableció que la política de ciberdefensa debía orientarse a la reducción gradual de las vulnerabilidades que emergen de la informatización de los activos estratégicos de interés para la Defensa Nacional, en cooperación con otras áreas del Estado que tengan responsabilidad en la política de ciberseguridad nacional.

En la sección correspondiente al Diagnóstico Global, en la DPDN 2018 se señala que

Las amenazas cibernéticas sofisticadas provienen de organizaciones militares y agencias de inteligencia de otros Estados. Si bien los gobiernos tecnológicamente avanzados explotan sus ventajas comparativas con relación al resto de los países, el despliegue de operaciones disruptivas en el ciberespacio también está al alcance de las naciones menos desarrolladas. El abordaje de esta problemática desde la perspectiva de la Defensa Nacional requiere adoptar medidas y acciones tendientes a resguardar la seguridad cibernética de las infraestructuras críticas del Sistema de Defensa Nacional y de aquellas que sean designadas para su preservación, *independientemente del origen de la agresión*. (Énfasis añadido)

En la sección referida a los riesgos, se afirma que

Las tendencias vinculadas a la transformación de las *formas de la guerra y la combinación de formas tradicionales y no tradicionales de agresión* representan un riesgo para los objetivos estratégicos de la Nación. (Énfasis añadido)

De acuerdo con lo expuesto, se puede observar el cambio en la concepción de la agresión en el ciberespacio y de la guerra. Se contempla explícitamente que es competencia de la Defensa Nacional en el ciberespacio actuar ante agresiones sin importar su origen y se deja de lado la idea de guerra convencional entre Estados para considerar también las formas no tradicionales de la guerra.

En este sentido, se puede afirmar que se abandona uno de los principios liminares de la Defensa Nacional en lo relativo a las funciones que deben desempeñar las Fuerzas Armadas, es decir, actuar ante agresiones cometidas por fuerzas militares de otros países.

Por otro lado, en relación con la concepción de ciberespacio, tanto en la DPDN de 2018 como en la Resolución 1380/2019, ya no se considera como una dimensión transversal de los espacios tradicionales —tierra, aire y mar— como lo hacía la DPDN de 2014. En la DPDN de 2018 se lo define como un ambiente operacional militar que configura una amenaza de interés estratégico para la Defensa Nacional y como un espacio soberano en el que hay que desarrollar capacidades de vigilancia y control.

Por su parte, en la Resolución 1380/2019 se hace referencia directamente al ciberespacio como un quinto dominio de operaciones⁸. En esta norma se menciona la necesidad de

[...] asegurar la libertad de acción en este Quinto Dominio evitando se vea afectada la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información que se transporta y/o procesa en las redes y sistemas TICS de las FFAA, el EMCO y el Ministerio de Defensa, y a su vez proteger las infraestructuras críticas de la Defensa Nacional, tanto las propias como las de interés para la Defensa.

Esta misma Resolución precisó el concepto de ciberdefensa en su artículo 1, que sustituye el Artículo 2° de la Resolución del ministro de Defensa N.º 59 del 23 de enero de 2017 y la definió como:

[...] las acciones y capacidades desarrolladas por el Ministerio De Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las fuerzas armadas para anticipar y prevenir ciberataques y ciberexplotación de las redes nacionales que puedan afectar al Ministerio de Defensa y al Instrumento Militar de la Defensa Nacional, como así también a las Infraestructuras Críticas operacionales soporte de los Servicios Esenciales de interés para la Defensa o a Infraestructuras

8 Cabe destacar que esta concepción del ciberespacio es congruente con la definición que hace la OTAN. En efecto, la Cumbre de la OTAN de Varsovia, celebrada en julio de 2016, reconoció que el ciberespacio se había convertido en un dominio operacional más en el que la OTAN debía defenderse con tanta eficacia como lo hacía en el aire, en tierra y en el mar (Fuente Cobo, 2022).

operacionales soporte de procesos industriales de fabricación de bienes sensibles para la Defensa o que posibiliten el acceso a los activos digitales estratégicos adjudicados a su custodia.

Esta definición difiere de la propuesta en la DPDN 2014, primero, al incorporar al Ministerio de Defensa —además del instrumento militar— en el desarrollo de las acciones para anticipar y prevenir ciberataques y ciberexplotación de las redes de la Defensa Nacional; segundo, porque agrega que esas acciones y capacidades deben ser desplegadas también para la protección de las Infraestructuras críticas *operacionales*, soporte de los servicios esenciales de *interés* para la defensa.

Con respecto a la protección de las infraestructuras críticas⁹, también se introducen novedades. En la Resolución 1380/2019 se establece una distinción entre las infraestructuras críticas de la defensa nacional. Por un lado, se encuentran las *infraestructuras críticas propias*, esto es, las del instrumento militar y las del Ministerio de Defensa. Es decir, abarca las tecnologías de operación y las tecnologías de la información del Instrumento Militar y Ministerio de Defensa.

Por otro lado, se hace referencia a las *infraestructuras críticas de interés* para la Defensa Nacional. Tales infraestructuras abarcan: 1) las *tecnologías operacionales* soporte que prestan Servicios Esenciales de interés para la Defensa (por ejemplo, las infraestructuras energética y nuclear); y 2) las que realizan procesos industriales de producción de bienes sensibles, tales como explosivos; moderadores de fisión en reactores nucleares y aquellas con capacidad de producir daños masivos al medioambiente. Como mencionamos, esta norma establecía que la protección de estas infraestructuras de interés para la defensa estaría a cargo del CSIRT-MINDEF.

Como se puede observar, el cambio de paradigma en la política de defensa tuvo su correlato en la política de ciberdefensa. En efecto, se definió al ciberespacio como un dominio operacional en sí mismo y se entendió que las Fuerzas Armadas podían intervenir en un conflicto ciberespacial, independientemente del origen de la agresión.

9 En la Resolución 1380/2019, se definen las Infraestructuras críticas de la Defensa de la siguiente manera: las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto en la capacidad operacional del Instrumento Militar en el ciberespacio o en la prestación de los servicios esenciales, así como la producción de bienes de interés para la defensa.

Tabla 1. Variables y dimensiones de análisis en la formulación de la Política de Ciberdefensa en Argentina

Paradigma			
Variables en la formulación de políticas	Dimensiones de análisis	DPDN 2014 (Dto. 2645/14)	DPDN 2018 (Dto. 703/18) / Res. 1380/19
Tercer orden: Ideas y objetivos de la política	Ciberspacio	Dimensión transversal a los ambientes terrestre, marítimo, aeroespacial.	Consolidación como ambiente operacional militar. Espacio soberano. Quinto dominio.
	Ciberdefensa	Acciones y capacidades desarrolladas por el instrumento militar en la dimensión ciberespacial de carácter transversal a los ambientes operacionales terrestre, naval y aéreo.	Acciones y capacidades desarrolladas por el Ministerio de Defensa y el instrumento militar para anticipar y prevenir ciberataques y cibereplotación de las redes propias y a las IICC TO soporte. de los Servicios Esenciales de interés para la Defensa.
	Conflicto en el ciberspacio	Se origina sólo en agresión militar estatal externa. Guerra convencional.	Lo produce cualquier ataque, independientemente del origen de la agresión. Guerra no convencional.
Segundo orden: Instrumentos de política	Estructura ministerial	Dirección Nacional de Ciberdefensa.	Subsecretaría de Ciberdefensa
	Funciones Ministeriales	Control funcional CCC. Definición de la política.	Control funcional CCC. Definición de la política. Desarrollo de capacidades para proteger IICC de interés para la Defensa Nacional.
Primer orden: Configuración de los instrumentos de política	Instrumento militar	CCC conjura y repele ciberataques contra las IICC TI y los activos del Sistema de Defensa y del instrumento militar.	Proteger IICC TO y TI del Instrumento Militar. CCC centraliza la operación de los iSOC remotos de cada una de las Fuerzas.

Fuente: elaboración propia con base en normativa.

Por otro lado, con respecto a la ciberdefensa se incorporó en su definición que, además del instrumento militar, la Subsecretaría de Ciberdefensa debía desarrollar acciones y capacidades para prevenir ciberataques. Esto representa una gran innovación en la política y se justifica por la ampliación de las infraestructuras críticas a proteger, ya que, además de las infraestructuras críticas de la información (TI) del instrumento militar y del Ministerio, las nuevas funciones contemplaron la protección de las tecnologías de la operación (TO) de las infraestructuras de interés para la Defensa Nacional.

La tabla 1 expone de manera esquemática y en clave comparativa las dimensiones de análisis abordadas a lo largo de este capítulo y los cambios que se dieron en los tres órdenes del paradigma.

CONCLUSIONES

En este capítulo hemos analizado la política de ciberdefensa en Argentina durante los años 2014-2019. Nos centramos en dos de los principios liminares de la política de defensa desde el retorno de la democracia, el control civil y la separación de la defensa nacional y la seguridad interior.

Sostuvimos que a partir de 2018 se dio un cambio de tercer orden en el paradigma de la política en lo referido a esa separación, por lo que, a partir de ese año, la normativa habilitó la actuación de las Fuerzas Armadas frente a agresiones de origen externo que no fueran realizadas por fuerzas militares de otros países. Esto tuvo su correlato en la política de ciberdefensa y en el conflicto en el ciberespacio, ya que la normativa estableció que se podía responder a un ciberataque independientemente del origen de la agresión.

Asimismo, también cambió la concepción de ciberespacio, al considerarlo un dominio operacional, a diferencia de lo que establecía la DPDN de 2014, que lo consideraba una dimensión transversal de los dominios tradicionales.

Con respecto al impacto de estos cambios en los instrumentos de política y su configuración —correspondientes a los componentes de segundo y primer orden del paradigma—, los cambios en este principio liminar se dieron en las acciones de las áreas operacionales, ya que podrían dar respuesta ante un ataque sin considerar el problema de la atribución para repeler un ciberataque.

Por otro lado, con respecto al segundo principio liminar analizado, el control civil, a partir de 2018 no se observan cambios en el orden de las ideas y los objetivos de la política que impliquen una ruptura con el paradigma anterior.

En cambio, sí se pueden observar cambios en el orden de los instrumentos de política y su configuración. Se mantiene el rol de formulación de la política y de control funcional en el Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Ciberdefensa, pero se introducen modificaciones en las infraestructuras críticas a proteger y se añaden funciones operacionales a la Subsecretaría para la protección de las infraestructuras críticas de interés para la Defensa Nacional.

Para finalizar, podemos decir que este marco conceptual, comprendido dentro de los enfoques cognitivos para el análisis de políticas, nos permitió analizar las políticas de defensa y de ciberdefensa desde el punto de vista de la producción de visiones del mundo y de la definición de la naturaleza de los problemas públicos.

El concepto de paradigma de políticas fue de utilidad para analizar ambas Directivas de Política de Defensa Nacional desde el punto de vista de las ideas, de los objetivos de la política y para entender cómo se concebían los problemas vinculados al ciberespacio. Esto nos permitió centrar la indagación en aspectos que, desde otros enfoques predominantes de análisis de políticas públicas —como el del ciclo de las políticas—, serían más difíciles de observar.

REFERENCIAS

- Angarita, R. (2022). El problema de la atribución de responsabilidad en las Ciberoperaciones. Universidad de los Andes. <https://gecti.uniandes.edu.co/el-problema-de-la-atribucion-de-responsabilidad-en-las-ciberoperaciones/>
- Anzelini, L. y Poczynok, I. (2012). *El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo “gobierno político” de la jurisdicción*. VII Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata. Argentina en el Escenario Latinoamericano Actual: Debates desde las Ciencias Sociales, La Plata, Argentina.
- Battaglino, J. (2013). La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. *Revista SAAP*, 2(11), 265-273.
- Leal Buitrago, F. (2002). La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina. En F. Leal Buitrago, *Seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*. Alfaomega.

- Cano, J. (2022). La atribución de los ciberataques. Un desafío en tres perspectivas: Razonamiento, datos y política. <https://www.linkedin.com/pulse/la-atribuci%C3%B3n-de-los-ciberataques-un-desaf%C3%ADO-en-tres-cano-ph-d-cfe/>
- Cobo, I. (2022). La OTAN y el ciberespacio: un nuevo dominio para las operaciones. *Revista Ejército* (972), 84-91.
- Eissa, S. (2013). La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 1(1). <https://doi.org/10.26792/rbed.v1n1.2014.46678>
- Eissa, S. y Abarracín Keticoglu, A. (2019). ¿Quo vadis ciberdefensa? El caso argentino. *Apuntes Estratégicos* 1, 114-132.
- Eissa, S. y Abarracín Keticoglu, A. (2020). La Ciberdefensa en su laberinto. Cambio de rumbo en la concepción de ciberdefensa durante la gestión de Mauricio Macri (2015- 2019). *Revista Defensa Nacional* (5), 7-41. Publicación de la Universidad de la Defensa Nacional.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Puello-Socarrás, J. F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Ciencia Política*, (3), 70-106.
- Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7(4), 495-512. <https://doi.org/10.1080/13501760050165334>

NORMATIVA

- Decreto 2645 (2014). Directiva de Política de Defensa Nacional, República Argentina.

Decreto 42 (2016). República Argentina.

Decreto 683 (2018). República Argentina.

Decreto 703 (2018). Directiva de Política de Defensa Nacional, República Argentina.

Decreto 727 (2006). República Argentina.

Resolución 1380 (2019). Ministerio de Defensa, República Argentina.

Resolución 343 (2014). Ministerio de Defensa, República Argentina.

Decreto N° 684 (2019). República Argentina.

Decreto 1729 (2007). República Argentina.

Decisión administrativa N.º 15 (2015). Jefatura de Gabinete de Ministros.

SOBRE LOS AUTORES

Jairo Enrique Rodríguez Hernández

Escuela Superior de Administración Pública

Administrador público, economista, magíster en Economía e Investigador de la ESAP, vinculado al Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES-OPG).

Correo electrónico: jairrodr@esap.edu.co

Adolfo León Guerrero García

Escuela Superior de Administración Pública

Politólogo y magíster en Historia por la Universidad del Valle (Colombia). Se desempeña como docente ocasional de tiempo completo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Cauca.

Correo electrónico: adolfleon32@gmail.com, adolfo.guerrero@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4947-9684>

María Victoria Whittingham

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Ph. D. en Public & International Affairs con énfasis en Desarrollo y Política Pública de la Universidad de Pittsburgh, con certificado de Estudios Avanzados en Política Pública y Social Latinoamericana del Centro de Estudios Latinoamericanos de la misma Universidad. Especialista en Gerencia de Recursos Humanos y psicóloga por la Universidad de los Andes.

Correo electrónico: maria.whittingham@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2819-3567>

José David Romero Puente

Universidad de Valladolid

Investigador externo en la Universidad de Valladolid, España. Doctorando adscrito al Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid en el programa de Derecho, Gobierno y Políticas Públicas. Magíster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Autónoma de Madrid.

Correo electrónico: jose.romero@uva.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0050-3914>

John Alejandro Pulgarín Franco

Escuela Superior de Administración Pública

Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara. Profesor de Cátedra Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Quindío-Risaralda.

Correo electrónico: john.pulgarin@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0504-2301>

Basilio Verduzco Chávez

Universidad de Guadalajara

Doctor en Planeación Urbana y Desarrollo de Políticas por la Universidad de Rutgers. Profesor del Doctorado de Política Pública y Desarrollo de la Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: basiliiov@cucea.udg.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3232-1461>

Alejandro Osorio Mejía

Politólogo, magíster en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto, y especialista en Formación en Políticas Públicas de la Igualdad.

Correo electrónico: alejandro.osorio0125@gmail.com

Myriam Alejandra Morales Albarracín

Administradora pública. Maestrante en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo. Investigó en temas de derechos humanos, género y conflictos socioambientales. Trabajó como gestora de proyectos culturales y productivos con mujeres, comunidades étnicas, víctimas de conflicto armado y excombatientes. Se desempeña como asesora de cuerpos colegiados universitarios y activista en organizaciones universitarias de defensa territorial y agroecología.

Correo electrónico: myamoralesa19@gmail.com

Mauricio Téllez Vera

Escuela Superior de Administración Pública

Arquitecto, antropólogo, magíster en Antropología y en Administración Pública. Becario Colciencias, doctorando en Geografía, Convenio UPTC-IGAC. Se desempeña como docente universitario en niveles de pregrado y posgrado. Ha sido editor, conferencista, investigador, coordinador y asesor. También ha sido investigador en Colsubsidio y en CODHES, asesor de comunidades indígenas, director de Acompañamiento-Asesoramiento del DARP, y parte del componente social en varias UPZ en Bogotá y en el departamento del Vaupés.

Correo electrónico: mauricio.tellez@esap.edu.co

Omar Rey Anacona

Escuela Superior de Administración Pública

Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Ciencias Económicas y especialista en Finanzas Públicas. Actualmente es profesor de carrera de la ESAP.

Correo electrónico: omar.rey@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1053-6944>

Jaime Moreno Quijano

Escuela Superior de Administración Pública

Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública. Investigador ambientalista con estudios en Ciencias Económicas; magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales.

Correo electrónico: jaime.moreno@esap.edu.co

Marisol del Carmen Mancini*Universidad de la Defensa*

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, magíster en Administración Pública y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Ha dictado cursos en la UNQ, UNSAM y la UBA. Actualmente es profesora de Taller de Tesis I en el Doctorado en Defensa Nacional de la Universidad de la Defensa (UNDEF) y de Metodologías cualitativas en FLACSO Argentina.

Correo electrónico: solmancin@gmail.com

PASADO Y PRESENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. VOL. II.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ACCIÓN: PROCESOS Y

CONFLICTOS EN PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

hace parte de la *Colección Vademécum de la Administración Pública*.

Para su composición se usaron fuentes de la familia *Adobe Jenson*

Pro. Su cuidado estuvo a cargo del Grupo de Publicaciones de

la Escuela Superior de Administración Pública, responsable del

sello Editorial ESAP, y se imprimió en la Imprenta Nacional de

Colombia.

Otros títulos de la ESAP

COLECCIÓN SUPERIOR

Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado: La importación de la contractualización territorial a Colombia | Luis Arturo de la Torre Sendoya (2025)

Coedición con la Agence française de développement (AFD)

Ecosistemas de transformación en las organizaciones desde la gestión del cambio, el conocimiento, la innovación y la investigación | Diego Alejandro Díaz Malagón (2025)

BIBLIOTECA DEL SERVICIO PÚBLICO

CNSC en perspectiva: Evolución, doctrina y servicio civil | Sixta Zúñiga Lindao, Éder Rentería Moreno y César Correa Martínez (editores académicos) (2024)

Coedición con la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)

El segundo volumen de *Pasado y presente de la administración pública* comprende nueve capítulos cuyos autores recorren claves conceptuales y casuísticos de las políticas en temáticas, subjetividades e instituciones. Estas contribuciones se pueden organizar en tres grandes grupos que dan cuenta del Estado en acción en Colombia. El primero se orienta al funcionariado, al examina su perfil socioacadémico y su relación con la capacidad de las instituciones; el segundo se interesa por las políticas públicas en los procesos decisionales; y el tercero, desde una perspectiva miscelánea, se preocupa por temas como el área de influencia geográfica de la vía al Llano colombiano, la experiencia del progresismo latinoamericano y su desarrollo en Colombia, y, finalmente, la política de ciberdefensa argentina, que resulta particularmente útil para (re)pensar la administración pública de este tipo de procesos estratégicos para los Estados contemporáneos, especialmente en América Latina y el Caribe.



**ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**