

**ESTUDIO DE CASO “IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE
LOS PROCESOS DE GESTION PUBLICA MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS DE
BARRANCAS, DIBULLA, HATONUEVO, MAICAO, MANAURE Y URIBIA, LLEVADO
A CABO POR LA FUNDACIÓN CERREJÓN PARA EL FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL DURANTE EL PERIODO 2012-2016”**

ESTUDIANTES:

RICARDO DURAN RIOS

ANDREA GUARNIZO ESCOBAR

TUTORA:

LINA MARIA VALENCIA OCAMPO

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

MAESTRIA EN RESPONSABILIDAD SOCIAL Y SOSTENIBILIDAD

Bogotá, Agosto 17 de 2017

Resumen

El presente documento tiene por objeto dar a conocer los resultados del estudio de caso cualitativo acerca de la implementación del “Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal” en los municipios de Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Manaure, Maicao y Uribí. El plan fue desarrollado por la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira (FCFI), durante el periodo comprendido entre mayo de 2012 y mayo de 2016, el cual hace parte de los programas de responsabilidad social de Cerrejón con el que se evidencia el compromiso de la compañía con el desarrollo sostenible del departamento de La Guajira.

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal, en palabras de Raúl Roys, Ex Director de la FCFI, surge como respuesta al cambio que se da con la entrada en vigencia del nuevo Sistema General de Regalías (SGR) el 01 de enero de 2012.

La implementación del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal, es cofinanciado vía un convenio de cooperación en el que se unen recursos de la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional “USAID”, estos últimos ejecutados a través de su operador para el programa de afro descendientes e indígenas ACDI/VOCA.

El documento plantea como principal impacto de la implementación del Plan de Fortalecimiento de Gestión Pública Municipal, la generación de la cultura de administración de recursos y autogestión de proyectos por parte de los gobiernos locales partícipes y el paso de una relación transaccional o asistencialista, en la que la empresa cumple con la entrega de aportes en bienes o servicios que benefician a una población determinada perteneciente a una comunidad, a una relación constructiva, en donde va más allá de una relación económica puesto que aporta a la construcción de departamento a través del fortalecimiento de las instituciones en la que ambos actores son ganadores. Algunos de los resultados son el número de proyectos aprobados por los OCAD, el posicionamiento de cada municipio en la evaluación de desempeño integral nacional, así como la certificación de calidad lograda por la Secretaría de Hacienda del municipio de Maicao y dentro de los factores de éxito se encuentran la credibilidad y el respaldo de las instituciones y de la comunidad hacia Cerrejón como empresa líder en buenas prácticas empresariales, al igual que la estrategia de relacionamiento por parte de Cerrejón para con sus grupos de interés. Por otro lado se

sugiere como oportunidad de mejora la formalización y documentación del proceso, así como la evaluación de las competencias en los funcionarios al iniciar y al terminar cada fase del plan.

La investigación se desarrolló bajo la “Metodología para la Elaboración de Estudios de Caso en Responsabilidad Social” del profesor Oscar Iván Pérez, compilada por la universidad Externado de Colombia (2016), tomando como fuentes de información entrevistas realizadas a los funcionarios de las alcaldías de los municipios beneficiarios del plan, las cuales fueron llevadas a cabo durante nueve días distribuidos en dos visitas de campo. De igual manera se contó con la información suministrada por la FCFI, la información publicada en internet por Cerrejón, los informes de responsabilidad social de la compañía, y la información suministrada por el departamento Nacional de Planeación – DNP. De igual manera se entrevistó al gerente de fortalecimiento institucional de la Organización Internacional de Migraciones “OIM”. Adicionalmente se elaboró un marco conceptual a partir de los autores más relevantes en fortalecimiento institucional y los nuevos conceptos a nivel mundial establecidos por la nueva Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Summary

This document aims to make known the results of the case study qualitative about the implementation of the "Plan of strengthening the processes of management public Municipal" in the municipalities of Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Manaure, Maicao, Uribia. The plan was developed by the Cerrejón Foundation for the institutional strengthening of La Guajira (FCFI), during the period from may 2012 and may 2016, which is part of the social responsibility programs of Cerrejón which is evidence of the commitment of the company with the sustainable development of the Department of La Guajira.

The Plan of strengthening of the processes of Municipal public administration, in the words of Raúl Roys, former Director of the FCFI, emerges as a response to the change that occurs with the entry into force of the new General system of royalties (SGR) on January 01, 2012.

The implementation of the Plan of strengthening of the processes of Municipal governance, is funded via a cooperation agreement in which the Cerrejón Foundation for institutional

strengthening resources together with resources from the United States Agency for the international development "USAID", these last executed through your operator for afro-descendants and indigenous ACDI/VOCA program.

The document proposes as the main impact of the implementation of the Plan of strengthening of Municipal public management, the generation of the culture of resource management and self-management of projects by participating local governments and the passage of a welfare, or transactional relationship that the company complies with the delivery of contributions in goods or services that benefit a particular population belonging to a community , to a constructive relationship, where goes beyond an economic relationship since it contributes to the construction of Department through the strengthening of institutions in which both actors are winners. Some of the results are the number of projects approved by the OCAD, the positioning of each municipality in the national comprehensive performance evaluation, as well as the certification of quality achieved by the Ministry of Finance of the municipality of Maicao and dentered the factors of success are credibility and the support of the institutions and of the community towards Cerrejón as leader in good business practices , similar to the relationship by Cerrejón strategy towards its stakeholders. On the other hand is suggested as opportunity for improvement the formalization and documentation of the process, as well as the assessment of competencies in officials at the start and at the end of each phase of the plan.

Research was developed under the "methodology for the elaboration of studies case on liability Social" of Professor Oscar Iván Pérez, compiled by the university Externado de Colombia (2016), taking as sources of information interviews made to officials of the mayoralties of the beneficiary municipalities of the plan, which were carried out for nine days across two field visits. Similarly was with the information provided by the FCFI, the information published on the internet by Cerrejón, reports of social responsibility of the company, and the information provided by the Department of national planning - DNP. Likewise met the institutional strengthening of the international organization of Migration Manager "IOM". Additionally developed a conceptual framework based on the most relevant authors in institutional strengthening and new concepts around the world established by the new Agenda for sustainable development.

Tabla de Contenido

Introducción.....	9
1. Marco Teórico.....	11
Elección Pública y Gestión Pública.....	11
Planes de Desarrollo.....	13
Regalías.....	15
Capacidades.....	16
Fortalecimiento Institucional.....	17
Evaluación de Desempeño Integral – IDI.....	19
Visión Compartida de Departamento.....	21
2. Metodología.....	22
3. Una Mirada al Departamento de La Guajira y sus Grandes Desafíos.....	24
La Explotación de Carbón, Gran Protagonista.....	27
Cerrejón, Minería Responsable.....	28
Sistema de Fundaciones Cerrejón.....	31
Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional.....	31
5. Plan de Fortalecimiento de la Gestión Pública Municipal.....	33
Objetivos.....	33
Problemática.....	33
Grupos de interés partícipes del Plan.....	33
¿Cómo se desarrolla el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de la Gestión Pública Municipal?.....	35
Resultados.....	44
6. “Una Ruta Hacia Un Futuro Mejor”.....	51
Impactos.....	51
Aportes del Plan de Fortalecimiento.....	54
7. Modalidad de Inversión Social.....	63
8. Contribución del Plan de Fortalecimiento Municipal a la construcción de Paz.....	66
9. Conclusiones.....	69
Referencias Bibliográficas.....	72
Anexos.....	80

Fotografías

Fotografía 1. Tajo Mina Cerrejón

Fotografía 2: Entrevista realizada a la ex alcaldesa de Dibulla Silvia Ospino y ex secretario de Planeación Nairo Ceballos.

Fotografía 3. Entrevista a Nelson Llanos, ex secretario de Planeación de Maicao.

Fotografía 4. Certificaciones en la norma ISO 9001:2008, entregadas a las Fundaciones Cerrejón para el Agua, Fortalecimiento Institucional y Progreso

Gráficas

Grafica No. 1: Etapas de la Gestión Pública

Gráfica No. 2. Componentes de la evaluación de Desempeño Integral y Sistemas de Información

Grafica No. 3. Porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI en los municipios incluidos en el Plan de Fortalecimiento en el año 2011.

Grafica No. 4. Participación explotación minas y canteras en PIB de La Guajira

Gráfica No. 5 Regalías generadas por la extracción del carbón en La Guajira durante los años 2008 a 2015.

Grafica No. 6. Proyectos aprobados por municipio en el periodo 2012 - 2015

Grafica No. 7. Posición de los municipios en el Índice de Desempeño Integral 2012 – 2015

Tablas

Tabla No. 1. Rango del Índice de desempeño Integral de acuerdo a calificación.

Glosario

ENLACE. Funcionario encargado por la administración municipal para la implementación del Plan de Fortalecimiento.

FCFI: Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira.

FNR: Fondo Nacional de Regalías.

IDI: Índice de Desempeño Integral

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OCAD: Órgano Colegiado de Administración y Decisión

OCATON: Jornada masiva de presentación de proyectos en el departamento de La Guajira, realizada en el mes de octubre de 2012

PD: Plan de Desarrollo

RS: Responsabilidad Social

SGR: Sistema General de Regalías

Introducción

El auge de la responsabilidad social empresarial ha hecho que en la actualidad exista un debate sobre el papel que juega la empresa privada en las regiones donde opera, no solo desde la perspectiva económica, sino vista a partir de la sostenibilidad social y ambiental. En consecuencia, las empresas han identificado la necesidad de diseñar estrategias enfocadas en la generación de proyectos con miras a la permanencia en el territorio donde desarrollan su actividad económica.

Con el aporte en responsabilidad social las empresas esperan contribuir a mejorar las condiciones de vida de las comunidades, en este marco, la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional – FCFI, con la implementación del Plan de Fortalecimiento, busca apoyar a las administraciones municipales reforzando las capacidades de los servidores públicos y funcionarios en temas de auto gestión y autodeterminación, para así mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos de los municipios, logrando que las necesidades que fueron priorizadas por los candidatos a la alcaldía en cada administración municipal y presentadas en el Plan de Gobierno ante los electores, se materialicen en el plan de desarrollo previa aprobación del concejo municipal. Entendiendo que la implementación del plan de desarrollo está supeditada a diferentes factores tales como la falta de conocimiento de los procedimientos de la gestión pública, y la ineficiente administración de los recursos humanos y económicos.

Estos factores constituyen una oportunidad para que las nuevas generaciones se proyecten y materialicen un plan de vida próspero, apoyados en los recursos económicos que las alcaldías locales deben manejar de acuerdo con los lineamientos que determine el estado en la inversión de estos recursos.

Actualmente Cerrejón es la mina de carbón térmico a cielo abierto más grande del mundo, y se encuentra ubicada entre los municipios de Albania, Maicao, Barrancas y Hatonuevo. La explotación del carbón, así como de todos los productos minero energéticos, por principio constitucional de Colombia, deben en retribución aportar cierto porcentaje de sus ganancias al estado, este valor dado se ha denominado regalías.

La Guajira cuenta con la mayor población indígena de Colombia, Cerrejón aporta gran parte de los recursos para el departamento, infortunadamente, la gestión y administración de los mismos no se realiza de manera efectiva y el panorama es aún más preocupante si se tienen en cuenta las diferentes problemáticas que enfrenta el departamento como son: escasez de agua y el alto porcentaje de las Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI de la población.

En este contexto Cerrejón crea el Sistema de Fundaciones Cerrejón, para la generación de proyectos de desarrollo encaminados a la mejora de las condiciones de calidad de vida de los habitantes de los municipios del Departamento de la Guajira en donde ejerce su actividad extractiva.

Una de estas fundaciones, la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira - FCFI, tiene como objetivo fortalecer las capacidades de la administración pública a los funcionarios de las alcaldías municipales del área de influencia de la operación, en este sentido crearon el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal.

El objetivo del presente estudio de caso es sistematizar, documentar y valorar las principales acciones realizadas por la FCFI en el desarrollo del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal en los municipios de Dibulla, Barrancas, Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia. En la primera parte del documento, se contextualiza el fortalecimiento institucional desde los conceptos de diferentes autores que estudian el tema; en la segunda parte se realiza la descripción de cómo se aplicó la metodología para la elaboración de estudios de caso del profesor Oscar Iván Pérez; en la tercera parte se hace una breve descripción de la organización Cerrejón y su sistema de fundaciones; en la cuarta parte se describe el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal, sus etapas, y la metodología de implementación y en el último apartado, se presenta un análisis y documentación del plan de fortalecimiento, desde su metodología e implementación a partir de la información obtenida como producto del trabajo de campo, donde se enuncian los resultados de la investigación, así como los impactos evidenciados, proponiendo algunas oportunidades de mejora y realizando unas recomendaciones a partir de la investigación realizada. Finalmente se valoran de manera crítica los aportes del Plan a la construcción de paz a la luz de las dimensiones establecidas por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en el documento La Oportunidad de la Paz, Una Propuesta de Transformación (Fundación Ideas Para La Paz [FIP], 2016).

1. Marco Teórico

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal inició su implementación en el mes de mayo del 2012 por la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional (FCFI). De acuerdo a la Fundación el objetivo del plan de fortalecimiento es:

La generación de capacidades en seis gobiernos municipales del departamento de La Guajira, a través del fortalecimiento de la gestión a cargo de sus funcionarios y servidores públicos en las fases de planeación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas a la ciudadanía respecto a las políticas de desarrollo municipal en 2012-2016. (FCFI, 2015a).

El Plan emerge de la preocupación de Cerrejón, específicamente de la FCFI, por hacer acciones de mejora a las capacidades de administración y gestión pública de los recursos devenidos de las regalías, especialmente después de la reforma al Sistema General de Regalías reformado en 2012. Ahora bien, para entender mejor las implicaciones del Plan de Fortalecimiento se hace necesario aclarar algunos conceptos centrales, desde los cuales partió el Plan para realizar las acciones de mejora.

Elección Pública y Gestión Pública

El Estado se concibe como una “Empresa” que debe propender por satisfacer las necesidades de los electores que ejerciendo su derecho constitucional al voto, acogen o no las propuestas de los candidatos. La elección pública (Public Choice), y la gestión pública van de la mano; la primera es la capacidad que tienen las personas para elegir y ser elegidos, es la base de la democracia en donde mediante el voto popular, los electores escogen quien va a regir su destino inmediato.

Para el Nobel de Economía 1986 James M Buchanan, “la teoría de la elección Pública intenta ofrecer una comprensión, una explicación de las complejas interacciones interinstitucionales que tienen en el sector político” (1979, p. 112). Así mismo expresa que la teoría de la elección pública “es metodológicamente individualista, en el mismo sentido en que lo es la teoría económica. Las unidades básicas son personas que eligen, actúan, se comportan más que unidades orgánicas tales como partidos, provincias o naciones” (Buchanan, 1979, p. 113).

Cómo Gestión Pública se entiende las capacidades que tienen las administraciones locales para la correcta y eficiente administración de los recursos, enfocados a la satisfacción de las

necesidades de acuerdo con el plan de gobierno propuesto por el alcalde y materializado en el Plan de Desarrollo. En este sentido, el también Nobel de Economía en 1993, Douglas North plantea:

Los mercados políticos son mucho más proclives a la ineficiencia que los económicos. En ellos resulta extraordinariamente difícil medir lo que se intercambia y, por tanto, exigir el cumplimiento de lo convenido.

Se intercambian promesas por votos: entre electores y candidatos en las elecciones, entre representantes en los cuerpos legislativos y entre los poderes Legislativo y Ejecutivo [...]. Pero en una democracia el mandante es el elector y el mandatario es el legislador o bien un funcionario de la administración pública encargado de llevar a cabo políticas legislativas y ejecutivas, y el grado de coincidencia entre los intereses de los electores y las consecuencias de las políticas promulgadas es tenue, por decir lo menos. (North, 1994, p. 4)

Refiriéndose al tema de la Gestión Pública, la autora Española Isabel-María García Sanchez en su ensayo La nueva gestión pública: evolución y tendencias, quien toma como fundamento los conceptos del Nobel James Buchanan plantea el concepto de lo que es la nueva Gestión Pública.

La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana. (García, 2007)

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación (2017) “un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de Buen Gobierno e instituciones fortalecidas”. La gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2017). El ejercicio de la Gestión Pública implica cuatro etapas de carácter cíclico, que se explican en la siguiente Grafica:



Grafica No. 1. Etapas de la Gestión pública. Fuente: elaboración propia con base en información de DNP.

El Estado colombiano es uno solo, y por eso es necesario que el Gobierno en sus diferentes niveles, nacional, departamental y municipal, realice una planificación de manera articulada y acorde con las respectivas competencias, para alcanzar los objetivos de desarrollo comunes, de tal manera que se generen sinergias para no duplicar esfuerzos y buscar la orientación de las acciones y metas en la misma dirección y para lograr un desarrollo armónico de las regiones (DNP, 2012b, p. 53).

Planes de Desarrollo

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 339, describe de manera general la composición del Plan Nacional de Desarrollo y menciona los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así:

Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán

los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.[...] Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Según el Departamento Nacional de Planeación en las guías para el desarrollo integral en las entidades territoriales el plan de desarrollo 2012-2015, es definido como: “el principal instrumento de la gestión de la política pública de las entidades territoriales, [...] la carta de navegación” y el principal instrumento de planeación y gestión del desarrollo integral de las entidades territoriales (DNP, 2012b, p. 51).

Adicionalmente la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica¹ del Plan de Desarrollo, en su capítulo VIII establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo de las entidades territoriales que deberán ser ejecutados de acuerdo con los lineamientos demandados por la ley colombiana vigente.

Para Procolombia², un Plan de Desarrollo tiene como objetivo:

Marcar los lineamientos para el crecimiento y mejoramiento del país y determina los procesos que se deben llevar a cabo para cumplir con estas metas. El PND es ejecutado por el Gobierno Nacional y el Departamento Nacional de Planeación en los sectores de seguridad y defensa, economía, gestión ambiental y participación ciudadana. (Procolombia, 2017)

Para el Ministerio de Hacienda y Función Pública del Gobierno de España, los Planes de Desarrollo Regionales son:

Los documentos iniciales de programación plurianual, elaborados por los Estados-miembros con el fin de diagnosticar los problemas estructurales de las regiones, la estrategia y prioridades de actuación, y los recursos financieros -nacionales y

¹ Leyes orgánicas, son aquellas que la Constitución Política de Colombia establece taxativamente. Le siguen en jerarquía a las leyes estatutarias y se establece un trámite especial para su expedición por su importancia jurídica.

² Entidad adscrita al MINCIT, encargada de promover el Turismo, la Inversión Extranjera en Colombia, las Exportaciones no minero energético y la imagen del país.

comunitarios-, indicativos necesarios para hacer frente a los problemas específicos de cada región. (MHFP, 2006)

Regalías

Para la ejecución de los programas incluidos en los planes de desarrollo municipales, es necesario contar con los recursos económicos para la implementación de las propuestas formuladas, tales como las transferencias nacionales, la rentas propias, las regalías, la cofinanciación, el crédito interno o externo, las donaciones y los recursos de cooperación técnica internacional (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2009). De acuerdo con el artículo 360 de la Constitución Política:

La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), define las regalías como una “contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales” (DNP, 2007).

Antes del año 2012, de acuerdo al antiguo régimen de asignación de capital económico:

Los recursos de regalías se distribuían de manera directa entre municipios y departamentos en los que existía exploración o explotación de recursos naturales no renovables (80%) y el Fondo Nacional de Regalías FNR (20%), como mecanismo de redistribución”, “las asignaciones directas debían destinarse a alcanzar las metas de cobertura, para financiar los proyectos priorizados en los planes de desarrollo”. (DNP, 2016a)

El 18 julio de 2011 se expide al acto legislativo No. 05, "por el cual se constituye el sistema general de regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones". Posterior a este acto legislativo se promulga la Ley 1530 de 2012, la cual implementa una nueva forma de “distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios”. Con esta nueva normatividad la distribución de

las regalías cambia y se fija en un 20% de manera directa y el 80% a través de la presentación de proyectos para ser evaluados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD). Este cambio no se realizó de manera inmediata, de acuerdo a lo manifestado por profesional de grupo de monitoreo de regalías del DNP, la Ley estableció un periodo de transición entre los años 2012 y 2014, para ser implementado de manera progresiva, empezando a regir en el año 2015 completamente la nueva distribución. (U. Chaux, Comunicación personal, 10 de marzo de 2017).

Capacidades

Teniendo en cuenta que el presente estudio de caso se desarrolla sobre la implementación del Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para 6 municipios, es importante definir qué se entiende sobre este concepto. Como se cita en Nussbaum (2012), el economista y filósofo, Premio Nobel de Ciencias Económicas, Amartya Sen define las capacidades como: Libertades sustanciales, un conjunto de oportunidades (habitualmente interrelacionadas) para elegir y actuar [...]. En consecuencia, la capacidad de una persona hace referencia a las combinaciones alternativas de funcionamiento que le resulta factible alcanzar, es decir, viene a ser la libertad sustantiva para conseguir combinaciones alternativas de funcionamiento. (p. 41)

De lo anterior Nussbaum concluye que las capacidades no son simples habilidades residentes en el interior de una persona, sino que incluyen también las libertades y las oportunidades creadas, así como la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico.

Así mismo Walter Hillermann (2012), en su documento Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades, indica que las capacidades de las personas se requieren para desempeñarse adecuadamente en la sociedad y que las capacidades de las organizaciones son colectivas y necesarias para que una organización pueda obtener un buen desempeño. Menciona el autor como ejemplo de capacidades colectivas, el planear, gestionar, evaluar proyectos y aprender de los mismos. De igual manera el Plan de Fortalecimiento en sus fases de Planeación, gestión de proyectos, evaluación y seguimiento, se alinea con las capacidades de las organizaciones descritas.

Dentro de las capacidades de las organizaciones, Hillermann (2012) establece la existencia de 4 clases de capacidades: 1. Capacidades políticas y normativas, refiriéndose a formular y aplicar políticas y dirigir reformas en materia de políticas. 2. Capacidades de conocimiento, para acceder, generar, administrar e intercambiar información y conocimientos. 3. Capacidad de asociación,

participar en redes, alianzas y asociaciones, y 4. Capacidad de ejecución de gestión para ejecutar y ocuparse de los programas y proyectos desde la planificación al seguimiento y la evaluación.

Fortalecimiento Institucional

Alatorre (1995) define el Fortalecimiento Institucional como el resultado de una serie de acciones que implícita o explícitamente pretenden encontrar la mayor coherencia posible entre: la misión, la organización y los recursos y sobre todo, generar un saber colectivo (apropiación) al respecto.

Por otro lado, en el III Congreso Internacional de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo- celebrado en Madrid en Mayo de 2011, Bedoya y Ugarte definen Fortalecimiento Institucional como:

Aquellas acciones destinadas a apoyar procesos de asimilación y practica social de valores y principios inscritos en normas y reglas, formales e informales (Instituciones) que rigen el comportamiento de los agentes y actores sociales (Organizaciones) más influyentes para encauzar el desarrollo, tanto en su propio funcionamiento, de modo que les permita aumentar sus capacidades organizacionales (estructurales), así como también en sus relaciones cotidianas con el resto de la sociedad, concebida como aquel conjunto de personas (ciudadanos) sujetos de derechos y deberes Públicos. (2011. p. 11) Concluyen Bedoya y Ugarte en el documento H+D para el Desarrollo, que el fortalecimiento institucional son acciones vinculadas al refuerzo de valores, principios normas, procedimientos, como fundamento de las capacidades de desarrollo (Bedoya y Ugarte, 2011).

Así mismo, la Organización de Naciones Unidas planteó, en el marco de la cumbre mundial de Desarrollo Sostenible, que para la solución de los nuevos problemas relacionados con la sostenibilidad, es esencial que exista un marco institucional efectivo para el desarrollo sostenible a todos los niveles (UN, 1992).

La Asamblea General de las Naciones Unidas, adopta en el año 2015 la Nueva Agenda para el Desarrollo sostenible, la cual incorpora 17 objetivos. Con lo establecido por los Objetivos de Desarrollo sostenible y específicamente cada una de las metas relacionadas se evidencia la importancia de la implementación del Plan de Fortalecimiento desarrollado por la FCFI, el cual incluye apoyar los temas de planeación municipal, que promueve el fortalecimiento institucional para mejorar las capacidades convertirla en instituciones sostenibles y que promuevan el desarrollo local.

El Objetivo 11 hace referencia a “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, establece como meta: “11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional”. Meta que es apoyada en el desarrollo del Plan de Fortalecimiento. Objetivo que se logra a partir de la realización de procesos de planeación donde los gobiernos locales incluyan a los diferentes sectores de sus comunidades.

El Objetivo 16 denominado Paz, Justicia e Instituciones sólidas, plantea: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, dentro de sus metas señala: “16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles” “16.7 Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles. “16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial”. “La implementación del Plan de Fortalecimiento tiene dentro de sus objetivos específicos el apoyo a proyectos que busquen el acceso a la justicia.

Y por último el objetivo No. 17. Referido a “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, incorpora dentro de las metas unas relacionadas con las Finanzas así: “17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole”.

Adicionalmente incorpora metas en torno a la Creación de capacidad: “17.9 Aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular”. “17.17 Alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones” (Naciones Unidas [UN], 2016b)

El Plan de fortalecimiento se constituye una alianza entre una entidad pública y una privada, cada una de las alcaldías y la FCFI, a con la aceptación del plan por parte de las alcaldía municipales, se aprovecha la experiencia y el conocimiento por parte de los consultores de la FCFI. A través de la implementación del plan fortalecimiento se busca contribuir con el uso

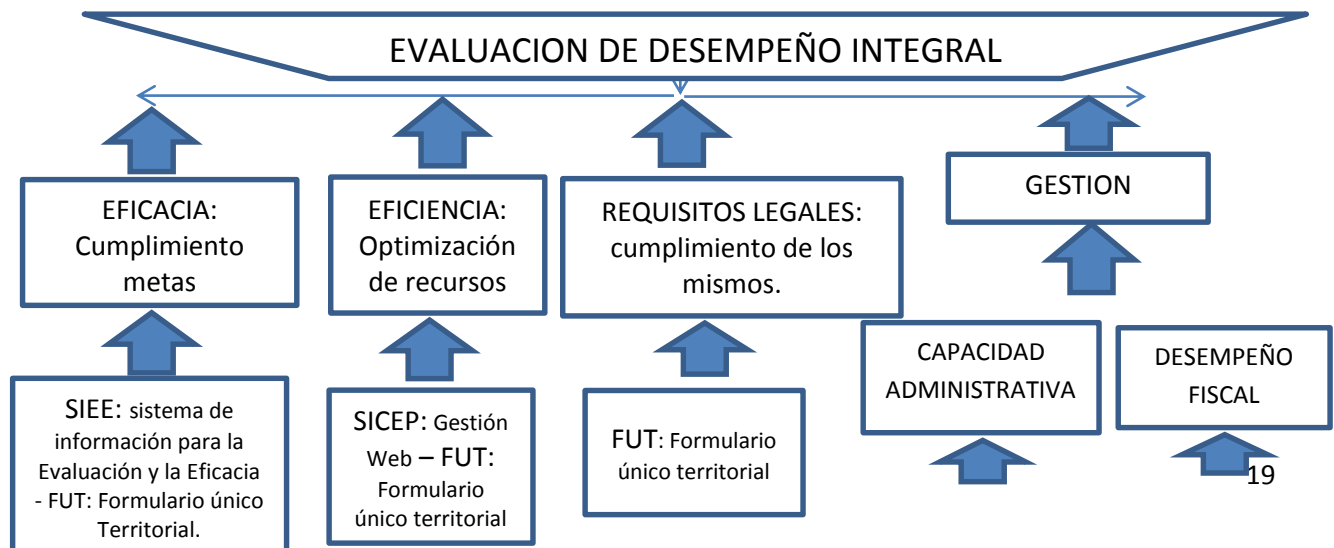
eficiente de los recursos. De igual manera fortaleciendo los procesos de planeación que adelanta cada alcaldía en la elaboración de los planes de desarrollo, genera procesos de inclusión de los diferentes sectores y busca que los procesos que adelanta sean hechos de manera transparente, buscando optimizar el uso de los recursos, lo cual se encuentra alineado con el cumplimiento de los ODS.

En consonancia a la contextualización reseñada, en el marco de La Ley de Víctimas, Ley 1448 de 2011, se define el Fortalecimiento Institucional como “el proceso diseñado para mejorar las competencias de los individuos y las capacidades de las instituciones del gobierno colombiano”. Entendiéndolas como “la capacidad administrativa y de gestión de un país” (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2016).

Evaluación de Desempeño Integral – IDI

Es una metodología creada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTS - del DNP, que permite al gobierno en los diferentes niveles, nacional, departamental y municipal, tomar decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en el conocimiento de los resultados y la problemática de la gestión local. Se crea con base en las exigencias de seguimiento y evaluación impuestas por el artículo 343 de la Constitución Política de Colombia, las Leyes 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo 617 de 2000, conocida como la ley de racionalización del gasto Público y 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de los recursos del Sistema General de participaciones, con los que se financian servicios como educación, salud y educación. (DNP & Corporación Andina de Fomento, 2005).

La metodología está integrada por cuatro componentes: los cuales se presentan en la siguiente gráfica, así como los sistemas de recolección y presentación de la información:



Grafica No. 2 Componentes de la evaluación de Desempeño Integral y Sistemas de Información.

Fuente: elaboración propia con base en información de DNP

Como resultado de la aplicación de la metodología de evaluación, los municipios, de acuerdo al resultado que obtienen en la evaluación, se ubican en un escalafón o ranking de desempeño.

La valoración del índice de desempeño integral contempla los criterios de eficacia, eficiencia, requisitos legales, capacidad administrativa e índice de desempeño fiscal; lo anterior establece un puntaje que determina la posición del municipio en el ranking nacional municipal, la evaluación de desempeño integral tiene 5 criterios de acuerdo con la puntuación obtenida (crítico, bajo, medio, satisfactorio, y sobresaliente):

Rango IDI	Puntuación
Crítico	< 40
Bajo	>= 40 y < 60
Medio	>= 60 y < 70
Satisfactorio	>= 70 y < 80
Sobresaliente	>= 80 y <=100

Tabla No.1. Rango del Índice de desempeño Integral de acuerdo a calificación. Fuente: elaboración propia con base en información de DNP

La posición en el IDI se genera gracias a la calificación obtenida, a mayor calificación, mejor es la posición con respecto a los demás municipios, la mejor posición es la que tenga un mayor puntaje. (DNP & Corporación Andina de Fomento, 2005).

Visión Compartida de Desarrollo

Las administraciones departamentales son las encargadas de definir las políticas que regirán en cada cuatrienio de mandato para la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del

departamento y para esto se apoya en las necesidades de los municipios que hacen parte de su orden territorial, a lo cual, cada alcaldía local debe proponer planes de gobierno y de desarrollo para la mejora de las condiciones mínimas de sus habitantes que serán materializados por medio de la formulación y ejecución de proyectos que en conjunto entre todos los municipios deben llegar al cumplimiento de las políticas de la gobernación, articulándose para llegar a lo que se conoce como una “Visión compartida de departamento”.

Lo anterior se alinea con el DNP y su definición sobre “Visión compartida de desarrollo”; como base para formular e implementar decisiones estratégicas para la armonía y equilibrio entre las dimensiones del desarrollo integral, y alcanzar transformaciones significativas, sostenibles y sustentables en el territorio, garantizar los derechos humanos y fortalecer la democracia participativa (DNP, 2012, p. 32).

2. Metodología

La investigación se desarrolla bajo la metodología para la elaboración de estudios de caso de responsabilidad social, estrategia de investigación de corte cualitativa de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, la cual está conformada por un conjunto de procedimientos: línea de tiempo del programa de RSE, triangulación de información, bitácora de investigación, análisis DOFA, identificación cualitativa de impactos del programa de RSE, que tiene por objeto documentar, interpretar y valorar en el contexto donde se desarrollan, prácticas de responsabilidad social que implementan algunas empresas.

La recolección de la información para el presente análisis fue compilada a partir de la información suministrada por la FCFI a través de conversatorios, documentación, entrevistas y grupos focales, además de la información extraída de la página de internet de Cerrejón, identificando los componentes temáticos del plan, los grupos de interés y la información registrada de los seis municipios beneficiarios. Con la información recolectada en la etapa inicial, se estructuraron las visitas de campo y se priorizaron los actores a ser entrevistados en los municipios. Las visitas de campo fueron programadas con la Coordinadora de Línea del Plan y acompañadas por un consultor sénior de la FCFI.

La información recibida durante los nueve días por parte de los funcionarios de las alcaldías que participaron en las actividades de implementación del Plan de fortalecimiento en los municipios de Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia en la administración comprendida entre mayo de 2012 y mayo de 2016, permitió desarrollar los diferentes instrumentos de la metodología como, caracterización del programa, identificación del tipo de inversión social, apoyo a la construcción de paz, entre otros.

La primera visita de campo se realizó del 10 al 16 de julio de 2016, en la que se realizaron entrevistas individuales y grupos focales con funcionarios y ex funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación de La Guajira y de las alcaldías de los municipios de Barrancas, Dibulla, Hatonuevo y Maicao. Durante este ejercicio se tuvo contacto con alcaldes, secretarios de planeación municipal, tesoreros y miembros de control interno, así como con concejales. La segunda visita se llevó a cabo entre los días 19 y 21 de septiembre del mismo año, en la cual se abordaron funcionarios de los municipios de Manaure y Uribia.

En total fueron llevadas a cabo dieciséis (16) entrevistas y diez (10) grupos focales, realizados en las dos visitas de campo. Además, con el objetivo de nutrir la investigación de más elementos de análisis, y para conocer diferentes apreciaciones sobre Fortalecimiento Institucional, se realizaron entrevistas con personas de otras organizaciones, tales como el gerente de fortalecimiento institucional de OIM en Colombia, y funcionarios del grupo de monitoreo al ciclo de las regalías del Departamento Nacional de Planeación DNP.

Por otro lado se identificaron los grupos de interés y se priorizaron, para luego determinar el grado de influencia que ejercían en la implementación de la estrategia de fortalecimiento del Plan. Se analizó y sistematizó la información suministrada por la FCFI relacionada con los informes de gestión y los resultados obtenidos gracias a la implementación del Plan de Fortalecimiento en los seis municipios determinados en el estudio de caso. Por último se elaboró una matriz DOFA, buscando establecer los factores de éxito y las oportunidades de mejora del mismo. Adicionalmente se identificaron los impactos que tuvo el proceso de implementación del plan, lo que permitió realizar una valoración del mismo para luego proponer recomendaciones al plan.

3. Una Mirada al Departamento de La Guajira y sus Grandes Desafíos

El Departamento de La Guajira está conformado por 15 municipios y a su vez comprende tres subregiones: la alta guajira que es la zona más desértica en donde se encuentran los municipios de Uribia, Maicao y Manaure; en la media Guajira se ubican los municipios de Riohacha y Dibulla, y la baja Guajira, cuenta con los municipios de Albania, Hatonuevo, Fonseca, Distracción, Barrancas, San Juan, Villanueva, El Molino, Urumita y La Jagua.

De acuerdo al perfil básico sociodemográfico de La Guajira que se soporta en el Censo de 2005 elaborado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el 44.9% de la población del departamento es indígena y a su vez cuenta con el 20% de todos los indígenas de Colombia. Otra fracción importante de la población que alberga el departamento es la población afrocolombiana, la cual alcanza el 13% (DANE, 2015a).

La Fundación Ideas para La Paz - FIP (2011), cita en su documento que la ubicación geográfica peninsular y fronteriza del Departamento de la Guajira facilitó el desarrollo del contrabando y posteriormente el narcotráfico que, a pesar de ser ilegales, dinamizaron la economía del departamento por décadas a tal punto de ser actividades aceptadas socialmente por la población, a lo que se suma la débil presencia del Estado para impartir normatividad.

De igual manera, el contrabando propició la creación de ejércitos privados que ante la escasa presencia del Estado en el territorio, fortalecieron la actividad del contrabando, protegiendo las rutas de mercado y asegurando la comercialización. La guerrilla de las FARC, proveniente de los departamentos de Córdoba y Bolívar ingresó en los años ochenta al departamento, sumándose a los frentes ubicados en la Sierra Nevada de Santa Marta e ingresó a través de la Baja Guajira a la pugna por el poder con los ejércitos privados. Aproximadamente en el año 2000 se documenta el ingreso de los paramilitares (Fundación Ideas Para La Paz [FIP], 2011).

El departamento de La Guajira ha vivido inmerso en la inestabilidad institucional originada por constantes cambios de los mandatarios departamentales. En los últimos 20 años, cada uno de los períodos constitucionalmente establecidos han contado con la destitución del dirigente, es así como el gobernador elegido para el período 1997 – 2000 Álvaro Cuello Blanchar, fue destituido por irregularidades en la celebración de contratos; Hernando Deluque, elegido para el período 2000 - 2003 fue revocado por fraude electoral en las elecciones que lo dieron ganador. José Luis Gonzalez Crespo elegido para el período 2004 - 2007 fue relevado del cargo por contratación irregular, Jose Eduardo Pérez, elegido para el período 2008 – 2011, fue destituido por

irregularidades en contratos del sector salud. Juan Francisco Gómez elegido para el período 2012 – 2015 fue destituido en 2014 por irregularidades en la contratación y después vinculado al homicidio de una ex alcaldesa del municipio de Barrancas y su esposo. Por último, la gobernadora Oneida Pinto elegida para el período 2016 - 2019, fue destituida a solo 6 meses de desempeñarse en el cargo, como resultado de inhabilidad por el anterior ejercicio como alcaldesa del municipio de Albania. Con la destitución de Oneida Pinto, se llevan a cabo nuevas elecciones el 6 de noviembre de 2016, proceso donde es elegido como Gobernador Wilmer Gonzalez Britto del partido de la U .

En el tema político, en el Departamento de La Guajira, desde hace cerca de 25 años, han tenido una hegemonía política entre dos castas, en ocasiones como aliados y otros como contradictores, entre las que se alternan el poder y La Gobernación; con la elección de Wilmer Gonzalez, la Gobernación queda en una de estas castas tradicionales, la del movimiento del representante de la U, Alfredo Deluque, que contó con el apoyo de los ex gobernadores, Jorge Pérez Bernier, Jorge Ballesteros Bernier y su hijo Chemita Ballesteros. Los Ballesteros en las elecciones pasadas habían apoyado a Juan Francisco Gomez y Oneida Pinto. Como grandes derrotados estuvieron Juan Francisco Gómez y Oneida Pinto los que apoyaban al candidato Tico Gómez. (Nación Semana, 2016).

Sin Haber pasado tres meses desde las elecciones del mes de noviembre, la fiscalía le inició investigación al Gobernador Wilmer Gonzalez, por los presuntos delitos de cohecho, falsedad en documento público, corrupción al sufragante y fraude procesal, por irregularidades cometidas durante su campaña a la gobernación, razón por la cual en el mes de febrero es enviado a la cárcel por cuenta de un magistrado de control de garantías del Tribunal de Bogotá. En ese mismo mes el presidente de la República designa como Gobernador Encargado a Weilder Guerra, catedrático de antropología e investigador de la etnia Wayuu. (Nación Semana, 2016; Redacción El Tiempo 2017).

Una problemática que enfrenta La Guajira es la baja cobertura de necesidades básicas insatisfechas - NBI. De acuerdo con el análisis de la situación de salud; del total de habitantes en el departamento, el 65,23% no tienen cubiertas sus necesidades básicas, mientras que la media del nivel nacional corresponde al 27,78%, ubicándose después de Choco y Vichada. En la misma jurisdicción el índice en las cabeceras municipales es de 40,47% y a nivel nacional el porcentaje de las cabeceras municipales es de 19,66%. En el área rural de la circunscripción de La Guajira el porcentaje de la población con NBI es del 91,92% y en el área rural a nivel nacional el porcentaje

es de 53,51% (Gobernación de La Guajira & Secretaría Departamental de Salud, 2012). La gráfica N° 3 muestra los porcentajes de Necesidades básicas insatisfechas en el área urbana de los municipios incluidos en el Plan de Fortalecimiento para el año 2011.



Gráfica3. Porcentaje de necesidades básicas insatisfechas en municipios incluidos en el Plan de Fortalecimiento en el año 2011. Elaboración propia. Datos obtenidos de Gobernación de La Guajira & Secretaría Departamental de Salud, 2011.

Como una estrategia que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado, la Sociedad Civil a través del capítulo Nacional de la organización No Gubernamental Transparencia Internacional, líder en el mundo en la lucha anticorrupción, propuso una estrategia para medir el índice de transparencia de la gestión de las entidades públicas, a la que se le llama Índice de Transparencia de las Entidades Públicas - ITEP en donde se evalúan tres tipos de riesgo: 1) débil capacidad para generar y entregar información pública; 2) bajo desarrollo de procesos y procedimientos administrativos para la toma de decisiones y su ejecución; 3) la inoperancia de los controles a la gestión. En la evaluación hecha del periodo 2013 – 2014. El departamento de La Guajira se encuentra ubicado en la posición No. 28 de 32 departamentos evaluados, correspondiéndole la posición No. 5 de los departamentos con nivel de riesgo más alto (Transparencia por Colombia, 2014). En la evaluación realizada para el periodo 2015-2016, el departamento de La Guajira se ubicó en la posición No. 31 de 32 departamentos, con el segundo índice de riesgo muy alto. (Transparencia por Colombia, 2017).

4. Cerrejón

La explotación de carbón en Colombia nace en la década de los setenta cuando el Gobierno Nacional abre una licitación para la explotación de 32.000 hectáreas en el Departamento de La Guajira, concurso que dio como ganador a International Colombia Resources Corporation Intercor - INTERCOR, empresa filial de Exxon. En 1976, Carbones de Colombia S.A., -CARBOCOL – INTERCOR, cada una con el 50% de la participación en el negocio, firman un contrato de asociación por 33 años para desarrollar las reservas carboníferas de El Cerrejón - Zona Norte. El desarrollo del proyecto se planteó en 3 etapas: exploración comprendida entre 1977-1980; construcción (1981-1986), y producción en el periodo 1986-2009 (Cerrejón, 2016).

En enero de 1999 se firmó un acuerdo con el Estado colombiano para extender la etapa de producción por 25 años más, hasta el 2034. En el año 2000, CARBOCOL vende su participación del 50% al consorcio integrado por dos subsidiarias de BILLITON COMPANY, una empresa subsidiaria de ANGLO AMERICAN y GLENCORE. Estas últimas en el año 2002 compran el 50% que era de INTERCOR, empresa filial de EXXON y en el 2006, GLENCORE vende su participación a la empresa europea XSTRATA PLC (Carbonés del Cerrejón, 2016) .

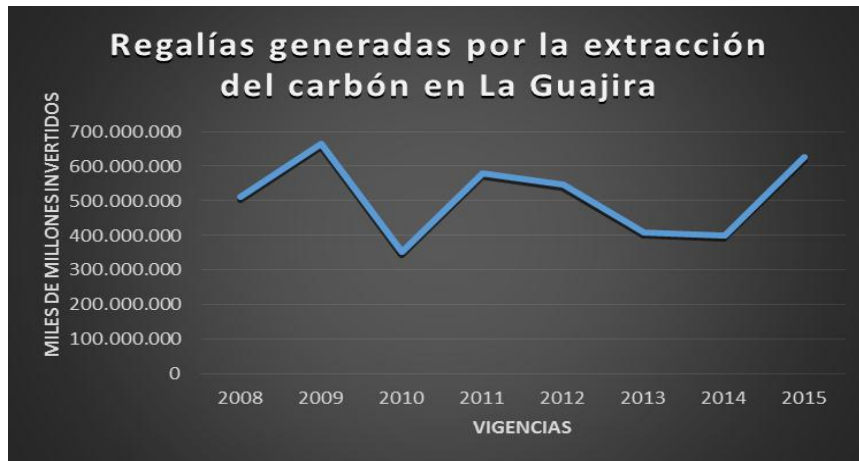
La Explotación de Carbón, Gran Protagonista.

Para el Departamento de La Guajira el carbón es una fuente de ingresos muy importante en tanto el PIB, aportando un promedio superior al 50% de acuerdo con los Informes de Coyuntura Económica Regional - ICER, elaborados por el Departamento Nacional de Estadística - DANE y el Banco de la República entre los años 2011 a 2015. La gráfica No. 4 evidencia el porcentaje que ocupó el renglón de explotación de minas y canteras dentro del Producto Interno Bruto (PIB) en la jurisdicción de La Guajira en el lustro comprendido por los años 2010 a 2014.



Gráfica 4. Participación explotación minas y canteras en el PIB de La Guajira. Elaboración propia, con base en información obtenida de Cerrejón, 2016.

De igual manera, la Gráfica No. 5 enseña, valores en millones de pesos, recibidos por el Departamento de La Guajira por concepto de Regalías.



Gráfica 5. Regalías generadas por la extracción del carbón en La Guajira durante los años 2008-2015. Elaboración propia, con base en información obtenida de Cerrejón, 2016.

En concepto de Cerrejón, de acuerdo con lo expresado en sus informes de Sostenibilidad, antes de la entrada en vigencia del Nuevo Sistema General de Regalías - SGR, el 40% de los ingresos totales de los municipios de Barrancas, Hatonuevo, Uribia y Maicao correspondieron a contribuciones financieras de la operación minera de Cerrejón (Carbones del Cerrejón, 2015. p. 5)

Cerrejón, Minería Responsable

La minería se ha convertido en una actividad económica importante para La Guajira, no sólo por la cantidad de regalías que se producen por la explotación del recurso natural, sino porque integra a varios municipios dentro de su actividad, los cuales no solo están unidos geográficamente sino que hacen parte del área de Influencia de Carbones del Cerrejón, lo que genera una importante posibilidad para el desarrollo como región y como departamento. La operación de la compañía se extiende entre los municipios de Albania, Barrancas y Hatonuevo; municipios por los cuales es transportado el carbón por medio de una línea férrea de 150 kilómetros hasta el puerto, ubicado en Bahía Portete en el Municipio de Uribia, lugar en que se embarca para ser exportado.



Fotografía 1. Tajo Mina Cerrejón. Tomada en la vista a la mina. Elaboración propia.

Cerrejón, consciente de que su actividad económica genera impacto ambiental, situación evidente en la actividad extractiva minera que afecta diferentes grupos de interés ubicados alrededor de su operación, ha asumido la responsabilidad social como un compromiso empresarial, apostándole a viabilizar su operación y el desarrollo sostenible del Departamento de Guajira. “Es así como señala que la globalización y la integración económica han convertido el tema de la Responsabilidad Social Empresarial en un asunto crucial cuando se trata de evaluar el desarrollo económico y social” (Carbones del Cerrejón, 2016).

Comprometido con la generación de las condiciones de sostenibilidad social, económica y ambiental en La Guajira, Cerrejón incorporó la responsabilidad social a su idea de negocio fundamentada en dos razones: la obligación moral como ciudadanos individuales y como ciudadano corporativo, y el reconocimiento de trabajar de la mano con las comunidades es una buena estrategia para Cerrejón y para ellas. En consonancia Cerrejón crea un modelo de identidad corporativa, “El Estilo Cerrejón”, como un “conjunto de valores, principios y reglas de conducta” (RS Cerrejón, 2008), alineándose con los estándares internacionales de transparencia y buscando fortalecer las relaciones de confianza con los grupos de interés, con el objetivo de posicionarse en términos de Minería Responsable.

Como parte de la estrategia de responsabilidad social y en procura de contribuir al desarrollo Sostenible de la región, Cerrejón enfoca el desarrollo de sus actividades conforme a varias iniciativas voluntarias de sostenibilidad.

A partir del 2005, cada año elabora un informe de sostenibilidad bajo la metodología GRI³ alineándose con la guía de buenas prácticas para la minería y la biodiversidad del Consejo Internacional de Minería y Metales ICMM⁴(Cerrejón, 2016). Por otro lado, Cerrejón se encuentra adherido a la Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva (EITI), la cual busca promover la claridad en los pagos y los ingresos de la industria en el país, y a su vez, hace parte la Red de Pacto Global de las Naciones Unidas. (Carbones del Cerrejón, 2016).

Cerrejón, siguiendo esta misma línea, pertenece al Comité Minero Energético - CME que promueve la implementación de los principios voluntarios en seguridad y derechos humanos, en el actuar corporativo (Cerrejón, 2016). Así, desde el año 2005, Cerrejón implementó los principios voluntarios en seguridad y derechos humanos (RS Cerrejón, 2013), consecuencia de esto, en el mismo año inauguro su política de derechos humanos. Para 2010 Cerrejón se une al Global Business Initiative on Human Rights (GBI) para fortalecer la promoción de los derechos humanos en el ámbito empresarial y en el año 2011 su política fue ajustada para alinearse con los principios rectores de naciones unidas sobre empresas y derechos humanos.

Como una herramienta efectiva en la búsqueda del desarrollo sostenible, Cerrejón cuenta con una política de seguridad, salud, medio ambiente y comunidades, con la finalidad de cumplir los estándares y requerimientos internacionales en materia laboral, especialmente con los requerimientos planteados por la SA8000⁵, enmarcando sus prácticas laborales en una política de responsabilidad social laboral, a la que se integra la certificación obtenida en sistemas de seguridad, salud ocupacional e higiene industrial a través de OSHAS 18001⁶. (Cerrejón, 2016).

De esta manera, con una visión de Desarrollo sostenible desde hace más de una década, Cerrejón dirige su responsabilidad social hacia el fortalecimiento de las instituciones del área de influencia de sus operaciones, así como hacia el empoderamiento de los ciudadanos y de las

³ GRI. es una organización internacional independiente que ayuda a las empresas, gobiernos y otras organizaciones a comprender y comunicar el impacto de los negocios en temas críticos de sostenibilidad como el cambio climático, los derechos humanos, la corrupción y muchos otros. www.globalreporting.org/information/about-gri/Pages/default.aspx

⁴ Guía de buenas prácticas para la minería: las empresas que integran el ICMM han asumido el compromiso con el desarrollo sostenible y con la explotación responsable de los recursos minerales; es así como la guía busca que las empresas que integran el consejo incluyan aspectos relacionados con la conservación de la biodiversidad en sus operaciones.

⁵ SA8000. Es una certificación voluntaria la cual fue creada por una organización estadounidense llamada Responsabilidad Social Internacional (Social AccountAbility International - SAI), con el propósito de promover mejores condiciones laborales. Véase <http://www.fao.org/docrep/007/ad818s/ad818s06.htm>

⁶ OHSAS 18001: Norma que establece los requisitos mínimos de las mejores prácticas en gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, destinados a permitir que una organización controle sus riesgos para la SST y mejore su desempeño de la SST. Véase <https://www.bsigroup.com/es-ES/Seguridad-y-Salud-en-el-Trabajo-OHSAS-18001>.

comunidades. En palabras de Raúl Roys, ex director del Sistema de Fundaciones del Cerrejón: “La Compañía no busca reemplazar el rol del Estado, por el contrario, trabaja en fortalecer las instituciones y promover la participación social en la veeduría de los proyectos”. (R. Roys, comunicación personal, 13 de junio de 2016).

Sistema de Fundaciones Cerrejón

En el 2008, se constituyó el Sistema de Fundaciones de Cerrejón, conformado por 4 entidades: 1. Fundación Cerrejón para el Progreso de La Guajira, enfocada a la inversión financiera, técnica y humana para la consolidación de una cultura empresarial sostenible y generadora de empleo para el departamento de La Guajira. 2. La Fundación Cerrejón Guajira Indígena, que impulsa el desarrollo integral y cultural de las etnias del departamento. 3. La Fundación Cerrejón para el Agua en La Guajira, que se dedica a la búsqueda de soluciones en abastecimiento de agua, saneamiento, higiene y la gestión integral de las fuentes hídricas. Y 4. La Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira, que busca generar competencias, impulsar procesos de autogestión y formulación de proyectos a nivel comunitario, y mediante el emprendimiento y la consolidación de empresas proveedoras locales, promover el fortalecimiento del tejido empresarial de la región. (Carbones del Cerrejón, 2016).

Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional

Como lo expresa Raúl Roys, la Fundación es una de las estrategias de Responsabilidad Social de Cerrejón en pro del relacionamiento con las comunidades que residen en el Departamento, e indica:

Promover una gestión pública transparente y participativa en el Departamento, mediante una gestión institucional ejemplar de los gobiernos y autoridades locales; es lo que estamos haciendo realmente, generar un proceso de educación y de fortalecimiento de capacidades en la región por medio de capacidades de autodeterminación y la autogestión para la buena administración de los recursos resultado de las regalías por parte de los funcionarios municipales acorde con el nuevo sistema General de Regalías (R. Roys, comunicación personal, 13 de junio de 2016).

De esta manera, el trabajo de la Fundación se cimienta en cinco valores: Integridad en todas sus actuaciones; vocación de servicio; reconocimiento y respeto por las diferencias étnicas y

culturales, y transparencia y profesionalismo (FCFI, 2016). En el mismo sentido, la misión de la FCFI busca:

Ser reconocida en la presente década por implementar las mejores prácticas en la promoción de una gestión efectiva y transparente de los recursos públicos a nivel territorial, y en el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana y de convivencia pacífica en el Departamento de La Guajira (Carbones del Cerrejón, 2016).

La estrategia de la FCFI en el desarrollo de sus programas consiste en:

Trabajar en alianza con entidades del orden internacional, nacional y local, buscando promover mejores prácticas de gestión por parte de gobiernos y autoridades territoriales en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de los asuntos públicos a su cargo, así como sentar bases para una participación responsable e informada de ciudadanos y comunidades en la veeduría de las decisiones de inversión social que los afectan. En tal sentido, sus programas y proyectos deben contribuir a fortalecer el capital humano y la infraestructura institucional de prestación de los servicios públicos y sociales, pilares básicos del futuro desarrollo equitativo y competitivo de La Guajira. (FCFI, 2016)

De acuerdo con la estrategia planteada, en palabras de Luz Nidia Pedreros, coordinadora de la línea de Fortalecimiento Institucional, la Fundación Cerrejón maneja tres líneas estratégicas: 1. capacidades institucionales para el desarrollo, 2. desarrollo de capacidades comunitarias; 3. desarrollo de capacidades para la inclusión productiva.

En la primera línea de capacidades institucionales para el desarrollo, crea el Plan de Fortalecimiento de Gestión Pública Municipal.

Para la ejecución de los proyectos de cada una de las líneas estratégicas, de acuerdo a lo comentado por la coordinadora, la FCFI cuenta con un presupuesto propio asignado por Cerrejón y adicionalmente cuenta con el respaldo del área de responsabilidad Social de Cerrejón (L.N. Pedreros Obregón, comunicación personal, 06 de junio de 2016).

5. Plan de Fortalecimiento de la Gestión Pública Municipal

Objetivos

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de la Fundación, busca generar capacidades en seis gobiernos municipales del Departamento de La Guajira, mediante el fortalecimiento de la gestión a cargo de sus funcionarios y servidores públicos, en concordancia con las etapas de la gestión pública cumplen las siguientes etapas del proceso: planeación, ejecución, evaluación y rendición de cuentas a la ciudadanía en el período 2012 – 2016; y por último la FCFI adiciona la etapa de empalme en la cual la administración saliente hace una entrega formal a la administración entrante con los resultados de la gestión realizada en el cuatrienio anterior (FCFI, 2016).

Problemática

El desconocimiento por parte de los alcaldes y de sus equipos de gobierno para el período 2012 - 2015, acerca del nuevo procedimiento para acceder a los recursos de regalías, los que por mucho tiempo fueron la principal fuente de financiación de los municipios generadores de las mismos.

En palabras del alcalde del municipio de Maicao para el periodo 2012-2015, Eurípides Pulido:

El 31 de diciembre de 2011 estaba en calidad de alcalde electo, lo que imperaba era el antiguo Sistema de Regalías y el 1 de enero de 2012 llegó el nuevo sistema de regalías, es decir, el municipio el día anterior era rico y al día siguiente éramos pobre. (E. Pulido, E. De Armas, & L. Ramball, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

Lo anterior describe lo que sucedió en los llamados municipios productores visto desde los alcaldes de turno que fueron presa de la reforma. Es así, como los insuficientes conocimientos de los funcionarios de las alcaldías municipales acerca del nuevo Sistema General de Regalías insta a la FCFI para generar estrategias encaminadas a la generación de capacidades administrativas y de gestión pública en los equipos de los municipios de su área de influencia estructurando e implementando el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal.

Grupos de interés partícipes del Plan

La implementación del plan requiere del concurso de diferentes actores para lograr los objetivos comunes. Tal es el caso de Cerrejón, FCFI, cooperantes, las administraciones locales de los municipios seleccionados por la Fundación: Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia; la Gobernación de La Guajira, el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Cuyos roles y participación se describen a continuación:

Cerrejón: Es el primer actor del programa por ser la compañía que por medio de su estrategia de responsabilidad social, conformó el sistema de fundaciones que lleva su mismo nombre para la mejora de la calidad de vida de los habitantes del Departamento de la Guajira.

Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de La Guajira - FCFI: Es una de las cuatro fundaciones que conforman el Sistema de Fundaciones Cerrejón, “La cual trabaja activamente en iniciativas para incentivar mejores prácticas en los gobiernos locales” (FCFI, 2017), y propende por generar una visión compartida del departamento gracias a la generación de capacidades de gestión y administración en los funcionarios públicos de las alcaldías municipales beneficiarias para la estructuración de su plan de desarrollo y el apoyo en la formulación de los proyectos, así como en el seguimiento a la ejecución, y apoyo en la rendición de cuentas, para finalizar con el empalme con las administraciones locales entrantes en cada una de las alcaldías municipales beneficiarias para la eficiente administración y gestión de los recursos recibidos por parte del gobierno nacional.

Cooperantes: USAID organización internacional sin ánimo de lucro, por medio del programa de afro descendientes e indígenas cofinanció a través de su operador ACDI/VOCA la ejecución del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal durante el período 2012-2016.

En el año 2012 La FCFI participó en una convocatoria realizada por ACDI/VOCA, para la cual presentó una propuesta técnica en la que se incluyeron dos proyectos. Uno para promover la participación ciudadana y el control social y el segundo para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales.

Resultado de esta propuesta se generó un convenio de cooperación en el que ACDI/VOCA apoya el Plan de Fortalecimiento a las capacidades de las alcaldías, incluyendo dentro de los beneficiarios a los municipios de Dibulla y Manaure, con el compromiso por parte de la FCFI de

presentar informes de avances trimestrales donde se evidenciara el avance de las metas propuestas en el proyecto.

Gobernación de La Guajira: Su participación en la implementación del Plan de Fortalecimiento estuvo enfocada en el apoyo y respaldo a los funcionarios de la fundación en la generación de espacios y mesas de trabajo para que los funcionarios de las alcaldías municipales trabajaran de manera articulada alineándose con el plan de desarrollo propuesto por el gobernador del periodo administrativo del 2012 al 2015. Adicionalmente la Gobernación de La Guajira es uno de los beneficiarios directos, dado que por su estructura reducida en número de funcionarios, se apoya en la labor realizada por los consultores de la FCFI en los diferentes municipios.

Alcaldías municipales: Son las directamente beneficiarias del plan de fortalecimiento, y es a ellas a quien los consultores realizan la transferencia de los contenidos para la generación de las competencias de auto gestión y auto determinación durante el periodo de gobierno; La selección de la alcaldía como beneficiaria del programa, la realizó la FCFI de acuerdo al área de influencia de su actividad extractiva.

Departamento Nacional de Planeación - DNP: Como ente del orden nacional suministra las herramientas para que las administraciones locales puedan registrar las gestiones de su administración y así evidenciar la eficiencia en el desarrollo e implementación de los proyectos enfocados a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes, fijando las orientaciones de la planeación, estableciendo directrices para la elaboración de los planes de desarrollo, buscando la articulación entre las entidades territoriales del gobierno nacional. Con lo anterior, la FCFI determinó los componentes para la transferencia de los conocimientos del plan de fortalecimiento de manera que se lograra una sinergia entre lo que solicitaba el DNP y la generación de las competencias en los funcionarios públicos.

¿Cómo se desarrolla el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de la Gestión Pública Municipal?

El Plan de fortalecimiento se ejecutó de manera directa por la Fundación en un esquema de cofinanciación con recursos provenientes de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional “USAID”, a través de su operador ACDI/VOCA y de la FCFI.

El convenio se realizó para la primera etapa que concluyó en 2016, de acuerdo a lo manifestado por Luz Nidia Pedreros, Coordinadora de la línea de fortalecimiento institucional, el cooperante ACDI/VOCA realizaba seguimiento y aportaba dinero, aclarando que “El alcance

geográfico del proyecto fue dado por el cooperante, incluyendo a los municipios de Dibulla y Manaure, quienes no hacen parte del área de influencia de Cerrejón”(L. N. Pedreros, L.G. Baquero, D. Acosta, & M.A. Zúñiga, comunicación personal, 14 de junio de 2016).

Para su implementación la FCFI firma un convenio específico con cada una de las seis alcaldías municipales, el cual se renueva cada año, para tal fin, contrata profesionales con conocimiento sobre las etapas de la gestión pública, quienes son los encargados de prestar apoyo a los funcionarios de las alcaldías en la realización del ajuste de las metas del plan de desarrollo, creación de programas y proyectos, recolección de información para la elaboración de los mismos, así como el diligenciamiento de las herramientas requeridas en el desarrollo de las diferentes actividades propias de la administración municipal y las requeridas por el DNP. Al respecto comenta la Coordinadora de Línea de la Fundación: “ninguna carrera te prepara para hacer un plan indicativo⁷” (L. N. Pedreros, L.G. Baquero, D. Acosta, & M.A. Zúñiga, comunicación personal, 14 de junio de 2016).

La implementación del Plan inició con una reunión convocada por la FCFI con el Alcalde municipal correspondiente, a quien se le presentó la propuesta del Plan de Fortalecimiento, buscando un manejo eficiente de los recursos, especialmente los provenientes de las regalías. La aceptación o no del plan de fortalecimiento dependía de la voluntad política del mandatario local. Una vez se acepta la propuesta, esta alianza se formaliza por medio de la firma de un convenio entre la alcaldía y la fundación para la generación de capacidades en la gestión pública a los funcionarios de las alcaldías locales, en el marco de la formulación del plan de desarrollo y los proyectos que lo materializan, así como el apoyo en la presentación de los mismos ante los entes territoriales para su evaluación, y, de ser aprobados, realizar la ejecución, evaluación y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Los consultores asignados para la implementación del Plan fueron contratados por la FCFI para trabajar de la mano con un funcionario de la administración local que sirvió de puente entre la fundación y la alcaldía para la transferencia de conocimientos y la compilación de la información requerida para la estructuración del plan de desarrollo y las demás fases del Plan de Fortalecimiento. Este funcionario denominado “enlace”, generalmente adscrito a la Secretaría de Planeación, es quien interactúa de manera constante con el consultor por medio de la metodología “Aprender Haciendo”, estrategia para la generación del conocimiento en donde el consultor de la

⁷ Un Plan Indicativo, de acuerdo a la Guías para la gestión pública territorial No. 11, es: “un instrumento que permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo. En él se precisan los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia y al terminar el período de gobierno”. (DNP, 2012, pag.28)

fundación hace equipo de trabajo con el enlace de la administración municipal por medio de actividades teórico prácticas en donde a través de dos sesiones semanales, el consultor le explica de manera teórica cuales son las etapas de la gestión pública y el enlace debe recaudar la información necesaria como insumo para los reportes requeridos y el diligenciamiento del índice de desempeño integral. La fase teórica es necesaria para la comprensión y asimilación de los contenidos tratados, y basados en las etapas de la gestión pública y en los requerimientos del DNP, para el registro y seguimiento de las gestiones administrativas de la alcaldía.

Esta alianza se gesta para “co-crear” e implementar las actividades de manera progresiva para la comprensión de los contenidos y procedimientos requeridos para el buen desarrollo de la administración municipal gracias a la articulación de las diferentes secretarías que componen la alcaldía; la cual consiste en que de acuerdo a las necesidades evidenciadas en el municipio se realiza un plan de trabajo con cronograma de actividades puntuales requeridas, a partir del cual se genera un componente teórico en que el consultor explica la manera en que se deben desarrollar las actividades programadas, asigna tareas a las dependencias que deban participar y de acuerdo al cronograma para el cumplimiento de las tareas, se va revisando el avance, para finalmente construir el producto de manera mancomunada entre consultor y enlace, el consultor va guiando de manera práctica la elaboración de los instrumentos o de las tareas, hasta lograr el producto final.

La dinámica de la implementación del programa se centró en la experiencia del funcionario de la alcaldía de acuerdo con las brechas existentes frente a la gestión pública, a través de un ejercicio de preguntas sobre los sistemas de información, manuales de funciones, e instrumentos. El consultor de la FCFI junto con el enlace, realiza un diagnóstico de las necesidades de apoyo en la formación para la correcta implementación de los contenidos a tratar durante la transferencia de los conocimientos. Con la identificación realizada se elabora un cronograma de trabajo para desarrollar las temáticas priorizadas.

El apoyo se desarrolló a través de una, dos o tres visitas semanales a los municipios, donde el consultor brindó una capacitación general al equipo de la alcaldía y luego se asignaron tareas específicas a cada una de las dependencias involucradas, incluido el enlace, quien posteriormente recolectaría la información de cada una de las oficinas, para así concluir de manera conjunta con el consultor de la FCFI con la realización de las tareas concretas.

El consultor, a medida que iba avanzando en los temas, fue identificando otros requerimientos del municipio y del enlace, con lo cual se ajustaron los temas y las tareas que se apoyan por parte de la fundación. El apoyo de la FCFI se realizó a través de uno o dos consultores,

dependiendo de los temas específicos que se requerían en el municipio. Cada municipio contó con la asignación de un consultor en el área de gestión pública y de acuerdo a los requerimientos; para el tema de certificación de calidad se contó con un profesional experto en el tema de sistemas de gestión de calidad de acuerdo a la norma ISO 9001:2008.

El plan de fortalecimiento comprendió cinco fases: la primera consistió en apoyar los procesos de planeación 2012 – 2015; en la segunda fase se apoyó el diseño y gestión de financiamiento de los proyectos definidos en el Plan de Desarrollo; la tercera fase se ocupó del seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo; la cuarta etapa se centró en la rendición de cuentas y la quinta etapa en el empalme entre la administración saliente y la entrante, así como el proceso de planeación de las nuevas administraciones de los seis municipios para el periodo 2016 – 2019; estas fases, serán explicadas más adelante en el presente documento. Adicional a las cuatro (4) etapas que conforman la Gestión Pública, el plan de fortalecimiento propuesto por la FCFI en aras de facilitar la continuidad de los proyectos y en general la dinámica de operación de las alcaldías, incluyó una quinta etapa, el proceso de empalme, que complementa la gestión de las administraciones municipales y allana el camino e integra las administraciones entrante y saliente.

Cada una de las fases establecidas en el programa fueron ejecutadas a través de las diferentes actividades en cada una de las temáticas tales como: el ajuste a las metas del plan de desarrollo, la construcción de los instrumentos complementarios de programación y ejecución del Plan de Desarrollo Territorial, la estructuración de proyectos, el seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo, la preparación de la rendición de cuentas, la recolección de información requerida por lo organismos de control para la actividad de empalme, entre la administración saliente y entrante de manera que se desarrollaron de manera mancomunada, entre el consultor de la fundación y el enlace por parte del municipio. La anterior dinámica es explicada por Víctor Obregón, enlace del municipio de Maicao desde el año 2015 hasta la fecha, de la siguiente manera:

Ha sido en alguna forma dinámica y con bastante apoyo, los consultores externos vienen siendo como nuestros padrinos en todo el proceso; hemos tenido apoyo en temas de calidad, seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo, es lo más importante porque ha sido no solo una persona que te diga cómo hacer las cosas, sino también que sepa de la materia. (V. Obregón, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

Primera Fase.

Cuando la FCFI inició la implementación del plan de fortalecimiento, los Planes de Desarrollo para la vigencia 2012 a 2015, estos ya habían sido elaborados, por lo que la implementación inició con los ajustes que fue necesario realizar, como lo menciona Nairo Ceballos, Secretario de Planeación del municipio de Dibulla Para el período 2012 – 2014:

Cuando el Plan de Fortalecimiento llega al municipio, éste ya se había formulado, quedando por fuera del mismo algunos aspectos que nos impedían presentar los informes de debida forma, con la Fundación lo que se hizo fue que se organizó el Plan de Desarrollo y se ajustaron las metas. (S. Ospino & N. Ceballos, comunicación personal, 12 de junio de 2016.)



Fotografía 2. Entrevista realizada a la ex alcaldesa de Dibulla, Silvia Ospino, y ex secretario de planeación Nairo Ceballos. Elaboración propia

Adicional al ajuste de las metas, la primera etapa del Plan por parte de la FCFI se orientó a apoyar la construcción de los instrumentos complementarios de programación y ejecución del Plan de Desarrollo Territorial, por medio de sesiones guiadas por el consultor de la fundación al enlace para la comprensión de los formatos, compilación de la información, y entendimiento de los sistemas de reporte, así como en la transferencia de los conocimientos sobre la gestión pública, dando como resultado el conocimiento global y particular del marco fiscal y la proyección de los recursos financieros disponibles en la entidad territorial, lo que concluye con el Plan Indicativo, donde se detallan las metas definidas en el Plan de Desarrollo, programas, subprogramas y

proyectos a ejecutar; el Plan Operativo Anual de inversiones - POAI⁸, el presupuesto es el cálculo de los ingresos y gastos de inversión para los proyectos; el Plan de Acción, programación de actividades por dependencia para ejecutar el presupuesto; y el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC, que es la programación mensual de gastos. (DNP, 2012b).

Para los instrumentos complementarios, el apoyo brindado por los consultores de la FCFI partía de la identificación de los requerimientos de información para la construcción de los instrumentos, con lo que se generaba un cronograma con las actividades, es decir las sesiones en las que se avanzaría con la construcción, hasta tener cada uno de los mencionados instrumentos elaborados. Así las cosas, por ejemplo, para el plan indicativo se requirieron el plan de desarrollo aprobado y el plan plurianual de inversiones

De acuerdo con lo manifestado por Nelson Llanos, Secretario de Planeación del municipio de Maicao para el periodo 2012-2105:

El éxito de la Fundación con su programa es que tiene profesionales con alto perfil, idóneos y con experiencia en lo público, pueden traer a un profesional de Harvard, pero es importante que tengan experiencia en lo público (...) es importante dar reconocimiento a los asesores que ellos nos mandan para que continúen su proceso de formación en otras áreas, y estén cada vez mejor capacitados. (N. Llanos Vega, comunicación personal, 11 de junio de 2016).



Fotografía 3. Entrevista a Nelson Llanos, ex secretario de Planeación de Maicao Elaboración propia

⁸ POAI: Es el instrumento de programación anual de los gastos de inversión del presupuesto en relación con los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Guías para la gestión Pública Territorial. Instrumentos para la gestión pública territorial 2012 pág. 40.

Segunda Fase.

El apoyo realizado por la FCFI, se basó en la estructuración, diseño y gestión de financiación de los proyectos definidos en los planes de desarrollo, procedimientos para acceder a los recursos del Sistema General de Regalías, así como en la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad y Modelo Estándar de Control Interno MECI. Este apoyo es descrito en palabras del señor Eurípides Pulido, alcalde del municipio de Maicao para el periodo 2012 – 2015, de la siguiente manera:

La capacidad que tuvimos como municipio para formular proyectos y que estos fueran aprobados, es donde se ve el valor agregado que teníamos porque contamos con el apoyo de los consultores de la fundación, quienes nos ayudaron no sólo a formular los proyectos sino también a ejecutarlos, que se vieran plasmados en obras, es allí donde se ve realmente la eficiencia de la gestión que se logró. (V. Obregón, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

Tercera Fase.

El seguimiento a la ejecución de los programas y proyectos incluidos en el Plan se realizaba con la ayuda de una herramienta de control, la cual consistió en un matriz en Excel elaborada por la FCFI, donde se incluían las herramientas de planificación como presupuesto, plan indicativo, planes de acción, los proyectos y los contratos. La Fundación realizaba jornadas de alimentación de la información y la matriz mostraba los resultados en cuanto a metas, programas y sectores del plan de desarrollo. Este ejercicio era realizado de manera conjunta entre funcionario el enlace y el consultor, en la oficina del enlace que por lo general se ubica en la misma secretaría de Planeación Municipal. Dicho proceso era realizado dependiendo de las fechas de cumplimiento de reportes o de la necesidad de presentar información ante los diferentes entes nacionales o departamentales y es mediante el cual se refleja el cumplimiento de las metas y el porcentaje de ejecución de la administración local en su período.

Cuarta Fase.

Los ciudadanos al ejercer su derecho al voto, eligen no solamente a un mandatario sino también a un Programa de Gobierno, el cual, una vez es electo lo plasma en los Planes de Desarrollo, esta situación hace necesario que los habitantes de los municipios puedan conocer los avances de cumplimiento de los Planes de Desarrollo y esto se logra cuando las administraciones municipales realizan las rendiciones de cuentas, proceso que el plan de fortalecimiento apoyó en su

cuarta etapa. Con el insumo de la información del avance de cumplimiento del plan, la fundación ayudaba a recolectar la información del plan, evidencias fotográficas, contratos y otros, y finalmente a la elaboración del informe para proceder a acompañar a los funcionarios municipales en la rendición de cuentas.

La FCFI presentó a las alcaldías locales y a los enlaces, la metodología para la rendición de cuentas; la administración local convocó a la sociedad civil e indagó sobre las inquietudes y requerimientos de la comunidad frente a la gestión pública, de acuerdo los avances, impactos y resultados proyectados en el plan de desarrollo.

Quinta Fase.

Teniendo en cuenta que el periodo de Gobierno de los alcaldes municipales tiene una duración de cuatro años, la quinta etapa apoyo las actividades de empalme entre la administración municipal que terminó periodo en diciembre 31 de 2015 y la que inició el primero de enero de 2016, así como el proceso de planeación de la administración entrante. Apoyándose en los formatos dispuestos por la contraloría y la procuraduría, la FCFI colaboró con el diligenciamiento de los formatos, donde se incluía la información de archivo, cumplimiento de metas, temas presupuestales. Los consultores acompañan a las dos administraciones, entrante y saliente.

Parte del trabajo realizado por los consultores de la FCFI, fue el apoyo con la elaboración de los instrumentos requeridos para la ejecución del Plan de Desarrollo y la recolección de la información solicitada en los aplicativos requeridos por el DNP para la realización de la evaluación de desempeño integral, los cuales fueron elaborados de manera conjunta entre los enlaces municipales y los funcionarios de la Fundación, siendo el enlace la persona encargada de recaudar la información requerida por parte de las diferentes dependencias de la entidad local, este trabajo también implicó la organización de la información; al respecto menciona la señora Silvia Ospino, alcaldesa del municipio de Dibulla para el período 2012- 2015: “Había de pronto un desorden administrativo muy a la vista y luego comenzamos allí con el apoyo de la FCFI. Para mí eso fue una bendición que nos llegó en ese momento porque realmente no teníamos archivos” (S. Ospino & N. Ceballos, comunicación personal, 12 de junio de 2016).

En referencia al apoyo brindado por la FCFI, Malena Oñate, profesional especializada de la Secretaría de Planeación e Infraestructura Departamental y quién en la actualidad consolida la información del departamento de La Guajira para la evaluación de desempeño integral de los municipios y el posterior cálculo del Índice de Desempeño Integral, describe:

La Fundación Cerrejón nos está apoyando en un proceso que venimos realizando con el DNP que se llama “Evaluación de Desempeño Integral”, a partir de la información que se recolecta de cada uno de los municipios, proceso que es realizado de manera conjunta con el equipo de la FCFI, el DNP evalúa el desempeño de los municipios. Los resultados de la evaluación se reflejan en la calificación que obtiene y esta los ubica en una determinada posición a nivel departamental y nacional. Los resultados obtenidos por cada municipio en la evaluación, de alguna manera, los obliga a mejorar su proceso para mejorar esa calificación, la Fundación apoya a los municipios en coordinación con nosotros como Gobernación. (M. Oñate, comunicación personal, 12 de junio de 2016).

Así como el Departamento Nacional de Planeación determina los lineamientos para el seguimiento y registro de los avances de la gestión pública, son las Secretarías de Planeación Departamental las competentes a nivel regional para brindar el apoyo que los municipios requieren para el ejercicio y puesta en práctica del ciclo de la gestión pública y especialmente para la elaboración de sus planes de Desarrollo.

La ejecución del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de los seis municipios, vinculó a la gobernación de la Guajira tal como lo indica Malena Oñate:

La fundación nos ha venido apoyando [...], y para nosotros ha sido fundamental porque nosotros como gobernación tenemos una gran debilidad del recurso humano. El departamento ha realizado varios procesos de reestructuración, que han hecho que la secretaría de Planeación deba ajustarse para seguir funcionando. El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal nos ha ayudado mucho a cubrir esa falencia que nosotros como planeación tenemos. (M. Ramírez & M. Oñate, comunicación personal, 12 de junio de 2016).

La experiencia con los consultores, de acuerdo a lo manifestado por Álvaro Iván Quintero Corrales, Jefe de la Oficina de Control Interno de la Alcaldía de Maicao, es expuesta de la siguiente manera:

Inicialmente, no tenía conocimiento de la Fundación, pero ha sido formidable, de las mejores experiencias porque nos han apoyado, la doctora Mónica Guerra nos dio la mano, nos ayudó bastante una experiencia maravillosa, nos asesoró, nos explicaba paso a paso. (A. I. Quintero Corrales, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

Los resultados respecto a las regalías se evidenciaron en la cantidad de proyectos estructurados y viabilizados por los OCAD para cada municipio.

Resultados

Como parte del ejercicio realizado se encontraron algunos resultados que dan muestra del importante trabajo realizado por la FCFI a través de la implementación del Plan de Fortalecimiento:

OCATON, un hito histórico en la aprobación de proyectos en el departamento de La Guajira.

Un resultado de la implementación del Plan y dado que la mayor preocupación que se tenía con la entrada en vigencia del nuevo Sistema General de Regalías era la necesidad de conocer y comprender el procedimiento para acceder a los recursos provenientes de este sistema, en palabras de Cesar Arismendi secretario de Planeación del departamento en el año 2012:

El gran reto en el año 2012, era cómo comprender el inteligible proceso de gestión de las regalías, el nuevo sistema, [...] que los municipios apropiaran los aprendizajes que se les brindaba por parte de los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, de la secretaria de planeación y de los consultores y hacer de eso una tarea de transmisión.

En el mes de octubre de 2012 se declara “La Guajira en Proyecto”, se reúnen los secretarios de planeación de los diferentes municipios, con el apoyo del DNP y la Secretaría de Planeación Departamental, con el objetivo de generar propuestas de proyectos en torno a las necesidades de sus municipios en donde la FCFI apoyó en temas de estructuración y formulación de proyectos. (C. Arismendi, comunicación personal, 14 de junio de 2016).

Lo anterior se realizó a través de mesas de trabajo conjuntas entre los funcionarios de la secretaría de planeación de departamental, los secretarios de planeación municipal y los funcionarios enlace de cada municipio abordando temáticas acerca de la elaboración y formulación de proyectos.

Dicha actividad se ejercía de manera abierta, en donde cada funcionario presentaba los proyectos formulados, basados en el plan de desarrollo que apoyaba el plan de gobierno de cada alcaldía, para ser revisado, evaluado y apoyado de manera conjunta y así alinear los proyectos de acuerdo con los requerimientos de los OCAD.

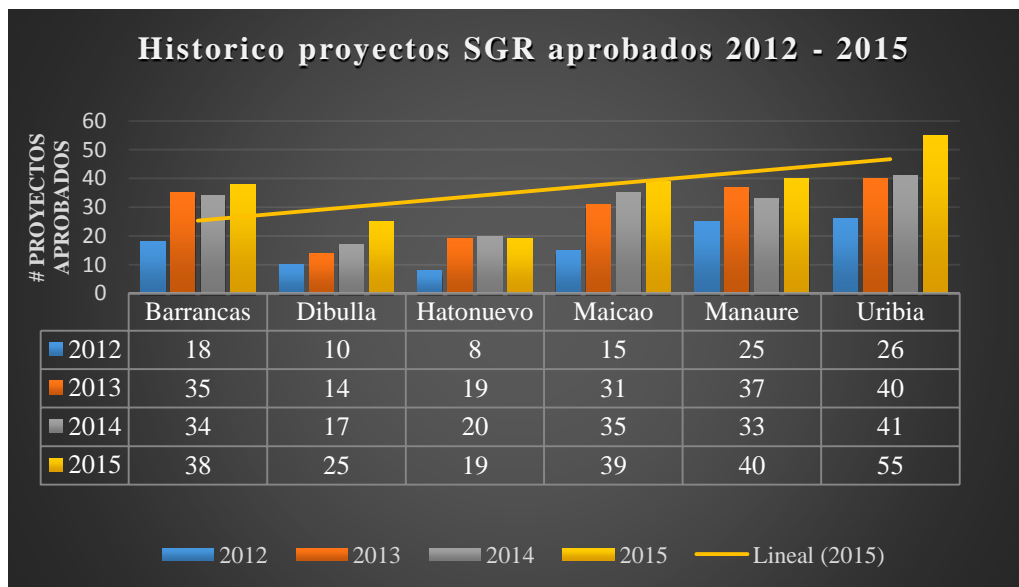
La gobernación de La Guajira a través de la secretaría de planeación departamental, y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación DNP, organizó una jornada donde sesionaron conjuntamente los OCAD departamental y los OCAD de los municipios de Barrancas, Dibulla,

Hatonuevo, Maicao, Manaure, Riohacha y Uribia, en este escenario las administraciones municipales pudieron presentar y lograr la aprobación masiva de proyectos previamente estructurados con el apoyo de la Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional, a esta iniciativa se le conoce como “OCATON”.

Teniendo en cuenta que el OCATON fue organizado por la secretaría de planeación departamental, con el apoyo en la elaboración de proyectos de la FCFI, se realizó en una doble jornada, la primera donde los proyectos formulados previamente por las alcaldías municipales se presentaron a la comunidad y el segundo día donde los OCAD departamental y los municipales funcionaron paralelamente en la viabilización de los proyectos. “En esta jornada fueron aprobados 51 proyectos, por más de \$96.000 millones” por parte de los OCAD municipal. (DNP, 2012a).

Adicionalmente fueron aprobados treinta y tres (33) proyectos presentados por la gobernación, de los cuales siete (7) tenían como beneficiarios a los municipios de Barrancas, Dibulla; Hatonuevo, Maicao, Uribia y Manaure, para los cuales de manera previa a la jornada, la secretaría técnica del OCAD departamental, verificó el cumplimiento de los requisitos legales,

Lo anterior generó una tendencia ascendente en la aprobación de proyectos en los municipios partícipes de esta actividad.



Gráfica 6. Proyectos aprobados por municipio en el periodo 20012- 2015. Fuente: elaboración propia con base en el reporte ante el DNP

En la gráfica anterior, se aprecia el constante crecimiento de los proyectos aprobados durante la implementación del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de la FCFI, durante el período 2012 a 2015 y en especial, la tendencia de aumento

durante el año 2015 frente a los proyectos aprobados y ejecutados. Por tanto, de acuerdo con el comportamiento ascendente de la curva se puede concluir un aporte importante en el fortalecimiento de las administraciones municipales ha sido el número de proyectos aprobados en cada vigencia para cada uno de los municipios. Si bien la OCATON fue un ejercicio que solo se presentó una vez, posteriormente cada municipio asumió su responsabilidad al respecto. El ejercicio apoyado por la FCFI para la estructuración, formulación y presentación de los proyectos, logró dotar de capacidades de autogestión y autodeterminación a las administraciones municipales para poder avanzar de manera independiente en la postulación de sus proyectos ante el SGR.

Proyectos aprobados.

Dentro de los objetivos específicos del plan, la FCFI contempla el apoyo en la formulación y presentación de proyectos con miras a la mejora de las condiciones de la población en términos de educación, acceso a la justicia y primera infancia, sin embargo, de acuerdo con el análisis sobre los proyectos aprobados y registrados en el portal web del DNP, estos priorizaron otras temáticas diferentes a las citadas como objetivo de la FCFI. Situación que se da por cuanto la administración municipal tiene la total libertad de formular los proyectos de acuerdo con sus necesidades, independiente del objetivo del programa.

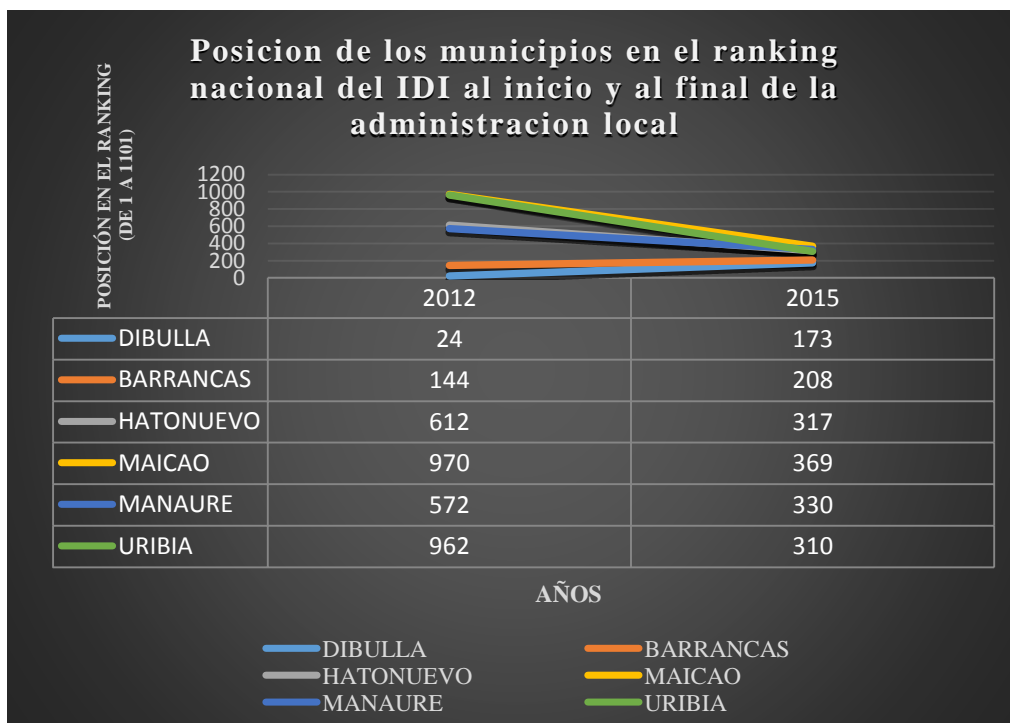
El apoyo del programa en los seis municipios durante el periodo 2012 - 2015, tuvo como resultado la aprobación de 119 proyectos por un valor de \$185.068'625.826, distribuidos en 15 sectores, de los cuales, el 8,4% de los proyectos fueron en atención a grupos vulnerables, el 17,6 % de los proyectos estuvieron enfocados a la mejora de las condiciones de la educación en estos municipios; no obstante, no se presentaron proyectos de acceso a la justicia. (FCFI, 2016) (DNP, 2016).

Ascenso de los municipios en las posiciones del ranking municipal nacional del Índice de Desempeño Integral (IDI).

La puntuación generada en el IDI determina la posición del municipio frente a sus pares y en el ranking a nivel nacional, a mayor puntaje en el resultado de la evaluación, mejor será su ubicación. Los resultados con calificaciones cercanas a 100 corresponden a los municipios de mejor desempeño y son las que obtienen las primeras casillas en el ranking. El posicionarse en los primeros lugares se convierte en la carta de presentación de las administraciones locales,

ubicándolo como municipio modelo ante la comunidad y ante los órganos institucionales del nivel nacional, por su gestión en la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los proyectos.

Si bien el plan objeto del presente estudio de caso comprendió el periodo administrativo 2012 a 2016, los resultados de la sistematización y articulación del Plan con las temáticas requeridas por el DNP para este cuatrienio, evidencian una mejora significativa en la evaluación del Índice de Desempeño Integral, puesto que su posición en el ranking municipal a nivel nacional tuvo un ascenso en 4 de las administraciones beneficiarias del programa, como se refleja en la siguiente gráfica:



Grafica No. 7. Posición de los municipios en el Índice de Desempeño Integral 2012 – 2015.

Fuente: elaboración propia con base en el reporte de las alcaldías ante el DNP

Las cifras presentadas en la columna del año 2012 en la gráfica, corresponden a la posición en el Ranking municipal nacional para el año en el cual se inició la implementación del plan de fortalecimiento. En la columna del año 2015 se registra la posición final de los municipios en el mismo ranking; en el caso de Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia, presentan una variación importante en la ubicación, puesto que ascendieron en la posición frente a la evaluación del año 2012, lo cual representa una mejora significativa frente a los resultados de la evaluación para el año en que inicia la implementación del plan.

El posicionamiento o ranking del Índice de Desempeño Integral, está directamente relacionado con un ejercicio juicioso de seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo, segmento en el cual favoreció a los municipios el contar con el apoyo del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de la FCFI. La posición en el ranking municipal a nivel nacional por parte de las administraciones, determina la eficiencia en la gestión pública de la administración municipal, y es la carta de presentación ante los entes de control e incluso ante los electores, lo cual fortalece la reputación administrativa y abre las puertas para que la empresa privada, e incluso organismos internacionales quieran apoyar e invertir en el departamento por su buen desempeño, logrando así la posibilidad de generar nuevas fuentes de financiamiento e inversión para los proyectos de las alcaldías en pro de la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

Para el DNP, el objetivo de la evaluación de desempeño integral es:

Evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación salud y agua potable, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal a través de la revisión de la información. (DNP, 2007)

Es importante destacar que esta evaluación se convierte en el historial de gestión de los municipios, lo que puede generar que si el municipio no está cumpliendo metas establecidas en el Plan de Desarrollo y presenta proyectos dirigidos hacia otros sectores no propuestos como metas, las entidades no obtengan una viabilidad técnica para su asignación de recursos por parte de las entidades nacionales.

De acuerdo a lo manifestado por Willy Vides, consultor Sénior de la FCFI y experto en temas de gestión Pública:

La obtención de un buen resultado en la evaluación de desempeño integral se refleja en un buen posicionamiento en el ranking municipal, lo que significa que la administración municipal está haciendo una buena gestión y que se están cumpliendo las metas propuestas en el plan de desarrollo, convirtiéndose en una carta de presentación para las evaluaciones de futuros proyectos que deban ser avalados por entidades de carácter nacional, compara de la evaluación de desempeño integral con el historial crediticio de Data crédito. (M.A. Zúñiga & W. Vides, comunicación personal, 15 de junio de 2016).

La secretaría de Hacienda del Municipio de Maicao obtiene certificación en calidad ISO 9001: 2008.

Apoyado por la implementación del Plan de Fortalecimiento de las capacidades, el municipio de Maicao priorizó dentro de sus necesidades la certificación en calidad ISO 9001; 2008 para la Secretaría de Hacienda, la obtención de esta certificación se logró por el trabajo conjunto entre los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y la Fundación Cerrejón Fortalecimiento Institucional.

Para el proceso de implementación del sistema de gestión de calidad bajo los requisitos de la norma de estandarización ISO 9001:2008 en la secretaría de Hacienda del municipio de Maicao, la FCFI designó a una consultora experta en el tema de gestión de calidad, quien en conjunto con el equipo de la Secretaría de Hacienda conformado por las áreas de contabilidad, impuestos, tesorería y presupuesto, adelantaron las acciones encaminadas a estandarizar y normalizar todos los procesos de cada una de estas áreas, haciendo que el manejo financiero del municipio sea más eficiente en términos de administración de los recursos.

La certificación se obtiene por lograr la estandarización de todos los procesos para el manejo financiero del municipio y ofrecer una oportuna y eficiente atención a los usuarios, al respecto el señor Elkin de Armas Secretario de Hacienda del Municipio de Maicao durante el periodo 2012 – 2015 y que continua ejerciendo el cargo en la administración municipal 2016 – 2019, señala: “Fue pasar de lo informal a lo formal, todo tiene que estar normalizados, todo está medido, nada se deja al azar[...]. Todos los funcionarios dentro de la secretaría de Hacienda, tienen indicadores de gestión de calidad ISO 9.001:2008” (E. Pulido, E. De Armas & L. Ramball, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

De igual manera Eurípides Pulido, alcalde municipal para el periodo 2012 – 2015 expresa lo que significa haber recibido la certificación: “nosotros somos hoy un municipio atractivo y desde el punto de vista financiero, por tener los procesos de manera ordenada, estandarizada” (E. Pulido, E. De Armas & L. Ramball, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

Cuando una entidad como la Secretaría de Hacienda se certifica, la credibilidad reputacional aumenta puesto que se formalizan los procesos y procedimientos para cada una de las actividades que desarrolla y se genera una política de seguimiento y mejoramiento continuo frente a los procesos administrativos de la entidad. Lo anterior genera confianza en torno a la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración municipal.

En las proyecciones hechas por la administración 2012-2015 estaba el certificar de manera conjunta las secretarías de Hacienda y de Planeación, no alcanzándose la certificación de la secretaría de planeación, se espera que este objetivo se pueda lograr en el periodo 2016-2019. La secretaría de Hacienda de Maicao es la primera entre las dependencias de esta área que se certifica en el departamento.

6. “Una Ruta Hacia Un Futuro Mejor”

El Plan para el Fortalecimiento Institucional de Cerrejón es una estrategia para respaldar las buenas prácticas en gestión pública y garantizar el acceso de los recursos provenientes de las regalías en Colombia. De esta manera Cerrejón, a través de su FCFI, demuestra su voluntad de participar en la agenda mundial mediante la generación de alianzas que redunden en la alineación del negocio con las estrategias locales, regionales y nacionales, considerando la importancia de operar en una región próspera e integral, y de esta forma participar como uno de los artífices del cambio de la región hacia prácticas de eficiencia en el manejo y ejecución de proyectos, en un marco de transparencia y honestidad, y por supuesto en la construcción de un nuevo país, tal como lo sugiere la Organización de Naciones Unidas cuando publica:

Para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local. (Naciones Unidas [UN], 2016b).

La implementación del Plan de Fortalecimiento evidencia con sus resultados las fortalezas e impactos, dejando entrever un avance importante en la sensibilización de las administraciones para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, la materialización de los proyectos de inversión pública, y el reconocimiento a nivel nacional sobre la nueva gestión dan fe de ello.

Impactos

A continuación, se relacionan los principales impactos encontrados como fruto de la presente investigación.

Una relación gana-gana.

El trabajo realizado a través del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública en los seis municipios, según del ex director del Sistema de Fundaciones de Cerrejón: “se pasó de tener una relación transaccional con las administraciones municipales, a una relación constructiva” (R. Roys, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

Al entregar conocimiento y apoyo en los procesos propios de la administración, se genera una relación en la que cada administración municipal ve en la FCFI y en Cerrejón un gran apoyo, donde las dos entidades buscan el desarrollo y bienestar del municipio. Las alcaldías ganan el

apoyo en el desarrollo de las actividades incluidas y Cerrejón gana un mejor relacionamiento con las administraciones locales. Las alcaldías locales fortalecen su equipo técnico y de gestión para la formulación, viabilización y ejecución de proyectos, los cuales apuntan al cumplimiento del plan de acción propuesto para el desarrollo de las metas plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal garantizando al municipio estar en el marco de cumplimiento de la estrategia del índice de desempeño integral del DNP.

Generación de cultura de la administración formal, orientada a resultados.

Con el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal de la FCFI, las alcaldías municipales han generado un nuevo modelo administrativo enfocado a resultados. El ex director de las fundaciones Cerrejón, citó esta estrategia como un derrotero para la compañía en donde hay un tema de cultura de proyectos dentro de las administraciones, no solo de formular proyectos, sino de la ejecución como tal. (Durán, Guarnizo y Valencia, 2016 n).

Como parte del cambio gestado por la entrada en vigencia del nuevo Sistema General de Regalías, los municipios deben presentar proyectos para su evaluación y posible asignación de recursos por parte del OCAD; es aquí donde cobra especial importancia el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios para formular, estructurar y presentar proyectos, ya que con el cambio de administración municipal, a las alcaldías ingresan funcionarios nuevos, que se ven obligadas a gestionar proyectos y obtener los recursos necesarios para poder dar cumplimiento a los objetivos estructurados en las metas de los planes de desarrollo.

Con la implementación del plan, los funcionarios públicos tienen la oportunidad de formalizar sus procesos de gestión frente a lo que demanda su actividad en temas de procesos, actividades, impactos y resultados, y articularse entre secretarías para generar una sinergia en pro de la eficacia en la gestión de la administración local.

Licencia social para operar.

De acuerdo a lo expresado por Michael E. Porter y Mark R. Kramer, cuando establecen las cuatro justificaciones predominantes para la Responsabilidad Social Corporativa, “toda empresa necesita permiso tácito o explícito de los gobiernos, comunidades y otros *Stakeholders* para hacer negocios”. (2006, pág. 4). En esta vía, el ex director del sistema de las fundaciones Cerrejón, manifestó que:

Los programas de fortalecimiento, influyeron en la manera como la empresa veía la región y a sus gobernantes, cambiando la manera de relacionarse, abriendo un camino sostenible de relacionamiento con la compañía, afirmando que para Cerrejón lo más

importante es la Licencia Social para operar”. (R. Roys, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

A través de la FCFI, Cerrejón le apostó a incidir de manera positiva en el Departamento, decidió trabajar apoyando a las administraciones públicas, fortaleciendo sus capacidades para lograr una buena gestión de los recursos a partir de la implementación de estrategias enfocadas a mejorar de las condiciones de vida de sus habitantes.

En este orden de ideas, cabe anotar que su intención no fue orientada a reemplazar al Estado, sino que tomó conciencia acerca de que la construcción de país es una labor esencial que también incluye al sector privado. Muestra de ello fue el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal que bien podría llegar a convertirse en su punta de lanza para lograr conseguir que los recursos de regalías tuvieran una mejor administración y así aportar al crecimiento económico del Departamento.

Gracias a lo anterior, la aceptación por parte de las administraciones locales e incluso de las comunidades hacia las actividades de Cerrejón se fortaleció, evidenciando que la eficiencia en las administraciones locales repercutió en mejores condiciones para los habitantes de La Guajira. Asimismo, las alcaldías llegaron a entender que Cerrejón más que una compañía, es un aliado estratégico con el que cuentan no solo en la generación de empleo al departamento, sino en el apoyo para las administraciones locales.

Sensibilización a las administraciones locales sobre una visión compartida del Departamento.

Las alcaldías municipales son autónomas en la administración de los recursos, puesto que sus gobernantes son elegidos por voto popular de acuerdo con un programa de gobierno que se materializa mediante el plan de desarrollo. Por tanto, el plan de fortalecimiento generó un espacio propicio para que las administraciones locales trabajaran de manera conjunta en la articulación de sus Planes con los del Departamento, alineándose en la conformación de mesas de trabajo para la elaboración y presentación de proyectos enfocados en las necesidades de las comunidades, muestra de ellos es la aprobación masiva que se da en el marco de la OCATON.

Esta jornada fue un precedente que dio la pauta para sensibilizar sobre la importancia de la generación de una visión compartida frente a las problemáticas comunes en el territorio y soluciones a implementar para el fortalecimiento del tejido y el capital social de los municipios. Gracias al plan de fortalecimiento de la FCFI, las alcaldías municipales e incluso la Gobernación de la Guajira, pasaron de ver a Cerrejón como un enclave que explota un recurso natural no renovable, a una entidad comprometida con el desarrollo social, ambiental y económico de la

Guajira; y a su vez como un aliado importante para generar una visión de Departamento, articulando a las alcaldías para una mejor gestión de los recursos. Al respecto menciona Jorge Alberto Cerciario Figueroa, alcalde del municipio de Barrancas para el periodo 2016-2019: “... Cerrejón es la empresa de minería en Colombia que aplica más RS” (J. A. Cerciario Figueroa, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

Aportes del Plan de Fortalecimiento

A continuación, se presentan algunos de los elementos que facilitaron el éxito del Plan de Fortalecimiento y los cuales dan cuenta de la buena estrategia de Responsabilidad Social implementada por Cerrejón en el entorno de sus operaciones.

Credibilidad y Respaldo de las Instituciones y de la Comunidad a Cerrejón como empresa líder en buenas prácticas empresariales.

Las instituciones estatales creen y confían en Cerrejón gracias a su comportamiento serio en materia empresarial y social, a su actividad minera en la Guajira por cerca de 40 años, durante los cuales Cerrejón ha aportado más del 50% del PIB del Departamento y se ha convertido en el mayor dinamizador de la economía regional, reafirmando su visión de “ser un aliado clave para el progreso y desarrollo sostenible de La Guajira” (Cerrejón, 2015). Dado lo anterior, las administraciones locales y regionales reciben y valoran, en la mayoría de los casos, los programas y proyectos propuestos por parte de la organización.

Un aspecto a resaltar de Cerrejón como un referente nacional e internacional es la implementación de estándares y la adhesión a iniciativas voluntarias como la Red del Pacto Global de Naciones Unidas desde 2005, los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos desde 2005, el Marco RUGGIE con sus 31 Principios Rectores en materia de Empresas y Derechos Humanos, el Marco de Sostenibilidad del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), el Comité Minero Energético, las Normas de desempeño social y medio ambiental de la Corporación Financiera Internacional. Así como su apuesta por la transparencia, en la Iniciativa de Transparencia para la Industria Extractiva – EITI, sus reportes durante once años sobre sostenibilidad bajo los lineamientos del Global Reporting Initiative, y las certificaciones dadas por ICONTEC a las Fundaciones Cerrejón para el Agua, Fortalecimiento Institucional y Progreso, por la implementación del sistema de gestión de calidad ISO 9001:2008, el 16 de julio de 2016, generan ambientes de negocios y relaciones sanas y el respaldo de las instituciones, en este caso, del orden gubernamental locales y regionales que han sido parte del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal.

En la fotografía 4 se muestran las certificaciones en la norma ISO 9001:2008, entregadas a las Fundaciones Cerrejón para el Agua, Fortalecimiento Institucional y Progreso.



Fotografía 4. Entrega que realizan directivos regionales ICOTEC de las certificaciones en la norma ISO 9001:2008, a las Fundaciones Cerrejón para el Agua, Fortalecimiento Institucional y Progreso. Centro Raúl Roys Ex director de las fundaciones, derecha Simón Bolívar Director Regional de Icontec. Elaboración propia

El Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales como estrategia de Relacionamiento de “Tercera Generación”.

Las alcaldías de los municipios beneficiarios del plan pertenecen a un grupo de interés estratégico del ámbito político institucional, ideal para contar con un buen relacionamiento y de esta manera viabilizar la operación y sostenibilidad de la empresa; lo anterior se basa en una relación de confianza enfocada en la mejora práctica de la gestión pública en sus distintas fases. En el tema de relacionamiento, el manual para la práctica de las relaciones con los grupos de interés, publicado en el año 2005 por AccountAbility, United Nations Environment Programme, Stakeholder Research Associates Canada Inc., cita tres generaciones de relaciones empresariales de acuerdo con el grado de involucramiento a tener en cuenta (primera generación: bajo presión, segunda generación: sistemática, tercera generación: integral, y de acuerdo con la estrategia):

En la actualidad, la vanguardia de la comunidad empresarial ha empezado a valorar las contribuciones de la participación de *stakeholders* en el aprendizaje y la innovación de productos y procesos, así como en el logro de la sostenibilidad de las decisiones estratégicas dentro y fuera de las compañías. Estas relaciones con *stakeholders* de

tercera generación permiten a las empresas alinear su desempeño social, ambiental y económico con su estrategia principal. Estos procesos de relación con *stakeholders* implican la suma de los recursos - *de know-how*, financieros, humanos u operativos - que contribuyen a las partes a obtener conocimientos, superar desafíos y alcanzar metas que ninguna de ellas podría lograr de forma independiente”. (2006, p. 3).

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal, puede considerarse como una estrategia de relacionamiento de tercera generación, toda vez que de acuerdo a lo manifestado por el ex director de la FCFI Raúl Roys: “busca contribuir a la Autogestión y autodeterminación de quienes gobiernan y quienes dirigen las riendas en el departamento”(R. Roys, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

Siendo el plan de fortalecimiento una forma de relacionamiento, significa una apuesta paralela en pro de la sostenibilidad de la empresa. Citando lo expuesto en 2011 por los profesores Porter & Kramer: “La noción de licencia para operar se deriva del hecho de que toda empresa necesita permiso tácito o explícito de los gobiernos, comunidades y muchos otros *stakeholders* para hacer negocios. (p. 5). Como se cita en el documento de Nelson Díaz y Carlos Castaño, sobre la creación conjunta de valor entre la empresa y la comunidad que sugieren que “la eficiencia en la economía y el proceso social no son opuestos. Los negocios deben reconectar el éxito de la compañía con el progreso social”. (Díaz y Castaño, 2013, p. 91).

El Plan de Fortalecimiento implementado por la Fundación Cerrejón para el fortalecimiento institucional como una iniciativa para robustecer la gestión de las administraciones públicas, podría ser replicado en las demás administraciones municipales del Departamento de La Guajira para así alinear de manera efectiva a todos los municipios y lograr consolidar la visión de departamento conjunta con las administraciones del orden local y regional. De igual manera, este plan podría ser socializado con diferentes organizaciones y convertirse en una buena práctica que otras entidades podrían llevar a cabo en las regiones donde operan y apalancar el desarrollo armónico de los Departamentos alineado a sus planes de desarrollo.

Transferencia de Los Conocimientos a través de la Metodología “*Aprender Haciendo*”.

Son muchos los factores que se conjugan para el éxito en la implementación del programa de fortalecimiento, uno de ellos es la metodología con la que se abordan los temas para la comprensión, apropiación, y cumplimiento de los compromisos generados entre la FCFI y las alcaldías municipales.

John Dewey, doctor en filosofía, considerado el “padre de la educación renovada”, desarrolló una estrategia denominada “método experimental”, instituida en la Universidad de Chicago en 1896, en donde los principios de la formación se basan en las capacidades de los individuos frente a las expectativas en la generación del conocimiento.

Este método trabaja basado en el conocimiento y reconocimiento de los hechos frente a la teoría para ser asimilados por medio de la práctica, basados en una educación intencional llevada a cabo por medio de un proceso evolutivo en la generación del conocimiento.

En su libro “Democracia y Educación”, John Dewey cita la educación intencional como “un ambiente especialmente seleccionado, haciéndose la selección sobre la base de los materiales y métodos que promueven específicamente el desarrollo de la dirección deseada” (Dewey, 1998, p. 43), lo anterior determina las pautas generales para que la transferencia del conocimiento pueda realizarse de manera efectiva; Así mismo, concluye Dewey, que la metodología puede ser aplicada a cualquier contexto:

Se puede aprender haciendo algo que no se comprende; aun en la acción más inteligente, hacemos mucho que no pretendemos, porque no se perciben o anticipan la mayor parte de las conexiones que intentamos conscientemente. Pero aprendemos solamente porque después que se ha realizado el acto observamos resultados que no habíamos notado antes. (Dewey, 1998, p. 74 y 75).

Dado lo anterior, la metodología del profesor Dewey pudo haber sido utilizada por la FCFI como insumo para la estructuración e implementación del plan de fortalecimiento en sus cinco fases, puesto que primero se realiza un acercamiento de manera informal por parte del consultor de la fundación al enlace de la administración municipal para determinar sus expectativas frente a la implementación del plan, luego se analizan los vacíos en el conocimiento de las normas y procedimientos de cara a la gestión de la administración pública, para la compilación y generación de la información enfocada al registro de los indicadores, seguido a lo anterior, se investiga sobre qué información está disponible al interior de cada una de las dependencias, y de llegar a detectar falencias, se procede a buscar las soluciones al respecto, bien sea por fallas en la comunicación entre dependencias, o por falta de la generación de los reportes, para luego generar el cronograma que servirá de hoja de ruta en la implementación del plan de fortalecimiento y la transferencia de los conocimientos, siendo esta la última fase del proceso.

La anterior metodología, es un referente para la generación de capacidades y transferencia metodológica para diferentes entidades; El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación

Económica y Social - ILPES, la Organización de las Naciones Unidas, - ONU, y la Comisión Económica para América Latina – CEPAL, en su documento “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local” del año 2003, se enfoca en:

Ofrecer una guía práctica y sencilla para el diseño de lineamientos estratégicos de desarrollo aplicados a un territorio particular. Su principal ámbito de acción es el trabajo práctico que los participantes en los cursos de “Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional” de CEPAL/ILPES deben realizar. Bajo el concepto pedagógico de “aprender haciendo”, ellos trabajan, en conjunto con los técnicos y autoridades de un gobierno local específico, en el diseño de una propuesta concreta.

En la elaboración del perfil de plan estratégico de desarrollo local se recorren todas las etapas del proceso, comenzando por el diagnóstico. Luego, se continúa con la identificación de las vocaciones del territorio; la asignación de objetivos estratégicos; la elaboración de una estrategia local de desarrollo, y la recomendación de acciones específicas, en la forma de proyectos y/o políticas que permitan implementarla para alcanzar los objetivos en función de las vocaciones detectadas.

Para elaborar de cada una de las etapas del proceso de planificación enumeradas, se propone una serie de ayudas metodológicas que son las que contribuyen a que estos componentes del plan surjan como un todo armónico, que se va desarrollando en forma coherente y articulado en cada una de las fases del proceso de planificación. (ILPES, 2003)

Alineación del Plan con las etapas de la Gestión Pública.

Teniendo en cuenta el cambio de las administraciones locales en cada cuatrienio, y la rotación de los funcionarios y servidores de las alcaldías municipales, el plan de fortalecimiento fue creado acorde al ciclo de la gestión pública, desde la planeación y la elaboración de los planes de desarrollo y en el ajuste de los mismos así como en la estructuración de los proyectos para el cumplimiento de las metas, la ejecución de los proyectos, la evaluación de la ejecución del plan de desarrollo y la preparación de la rendición de cuentas, de tal manera que las actividades que debían desarrollarse en cada etapa por parte de la administración municipal fueran apoyadas por los consultores de la fundación, fortaleciendo capacidades y logrando realizar las tareas encomendadas a las administraciones municipales para que fueran desarrolladas de manera eficiente. Lo anterior de acuerdo con los lineamientos establecidos por las entidades del orden nacional para el cumplimiento de los objetivos y metas incluidos en los planes de desarrollo. Si bien el plan está

alineado con las cuatro etapas de la gestión pública, incluye una etapa complementaria que apoya el proceso de empalme entre las administraciones saliente y entrante.

Recomendaciones

Desde el ejercicio de investigación realizado se sugieren algunas recomendaciones en la búsqueda de robustecer el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal:

Ausencia de Documentación de los Procesos de Formación.

Dentro de la información suministrada por la FCFI, y en las entrevistas realizadas a los funcionarios de las alcaldías e incluso a los funcionarios de la fundación, no se encontraron registros sobre la documentación de los procesos, contenidos, programación y ejecución de las actividades realizadas en cada etapa del programa, ni tampoco documentos sobre la formalización en el seguimiento y evaluación frente al avance de los procesos de implementación. La FCFI genera reportes de gestión y resultados a nivel general para cada alcaldía de manera anual, sin embargo, el historial de la implementación no está siendo registrado, situación que no permite la toma de decisiones estratégicas oportunas acorde con el avance del plan en cada municipio, ni una retroalimentación constante sobre las oportunidades de mejora en la implementación del plan para otros municipios e incluso para las nuevas administraciones locales.

En este contexto se hace necesario a futuro formalizar y documentar la implementación del programa, así se generaría un registro histórico como documento de consulta que además podría permitir el desarrollo del plan de fortalecimiento institucional se realice de manera estandarizada en los diferentes municipios donde se decida implementar, desde sus etapas iniciales que incluyen la presentación del mismo a los alcaldes, hasta su cierre. Se sugiere incluir dentro de los reportes las horas presenciales y de trabajo independiente de cada temática abordada por parte del consultor y enlace, así como los resultados esperados en cada fase en términos de competencias adquiridas.

Acorde con la clasificación de capacidades propuesta por el profesor Walter Hillermann al definir capacidades: Capacidades políticas y normativas, capacidades de conocimiento, capacidad de asociación y capacidad de ejecución (2012).

El enfoque de implementación del plan, prioriza la generación de los reportes del índice de desarrollo integral - IDI versus la generación de competencias.

Una de las actividades del plan de trabajo de los consultores de la Fundación es el apoyo durante el reporte del Índice de Desarrollo Integral - IDI, mecanismo de medición de la fundación

frente a la gestión de los consultores del Plan, así como indicador de gestión de las alcaldías municipales frente al DNP. Sin embargo, en algunas ocasiones la transferencia de conocimientos no se hace efectiva y ante las fechas límite del DNP para el reporte de la gestión de las administraciones municipales, en muchos casos son los consultores quienes realizan el ingreso de la información para que el mencionado reporte pueda ser generado.

En entrevistas realizadas a funcionarios de las alcaldías, a los funcionarios, e incluso la FCFI en su informe de ejecución en Manaure para el año 2015, citan esta oportunidad de mejora:

Las actividades y el avance se centran en lo que el consultor proponga y realice para el desarrollo de los indicadores de desempeño integral (Enlace y profesional de control interno, alcaldía de Manaure en la vigencia pasada y la actual). El consultor de campo es quien en ocasiones se ha hecho responsable de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos por el orden nacional, mediante del procesamiento y migración de la información. (FCFI, 2015a).

Si bien, el éxito de la gestión de la administración se evidencia en la generación de estos reportes, no se garantiza la generación de las competencias en algunos casos por parte de los funcionarios públicos puesto que se da prioridad a cumplir con la elaboración de los mismos y no a transmitir el conocimiento que es lo que en últimas permite fortalecer las capacidades de los funcionarios, toda vez que el consultor termina realizando las tareas requeridas.

La implementación del programa podría enfocarse más en el proceso (transferencia de los conocimientos sobre las 5 fases de fortalecimiento) que en el resultado (el reporte del IDI), para así lograr la generación de competencias en los funcionarios de las alcaldías municipales; objetivo del Plan de Fortalecimiento.

En términos de evaluación, y para una mayor efectividad en la implementación del programa, frente a la generación de las capacidades institucionales, la fundación podría realizar una valoración de competencias al inicio y al final de cada una de las fases del programa a los funcionarios municipales con quienes ha realizado la implementación del plan para así determinar las falencias y proponer la estrategia a implementar para la generación de las mismas.

La FCFI en la formulación de proyectos

El plan de fortalecimiento de los procesos de gestión pública, apoya en la formulación y presentación de proyectos para ser revisados y aprobados por los OCAD en las diferentes temáticas de acuerdo con las necesidades de los municipios beneficiados en el periodo administrativo 2012 -

2015; Uno de los objetivos específicos del plan es “promover la generación de resultados de impacto social en sectores de atención a primera infancia, calidad de la educación, y acceso a la justicia en un contexto de diversidad étnica y cultural” (Cerrejón, 2015) , sin embargo, de acuerdo con la investigación realizada en los registros del DNP, y en los informes de gestión de la FCFI, el 8,4% corresponden a grupos vulnerables dentro de lo que sin hacer una lectura muy estricta podríamos ubicar la primera infancia, el 17,6% a temas de educación y ninguno a temas de justicia.

Dado lo anterior y en aras de potencializar los objetivos de la FCFI en materia de proyectos, en el marco del Plan de Fortalecimiento de la Gestión Pública de los municipios, cobra relevancia que la FCFI defina un porcentaje mínimo de proyectos presentados por las administraciones locales sobre primera infancia, educación y acceso a la justicia de acuerdo con las demandas del municipio teniendo en cuenta la estructuración del plan de desarrollo durante la vigencia de gobierno.

Continuidad de consultores sénior.

La implementación del plan de fortalecimiento realizada en el periodo administrativo del 2012 al 2015, se caracterizó por contar con consultores para apoyar a los municipios, que en su mayoría se destacaban por su alto grado de experticia y conocimiento en materia de Planes de Desarrollo y su articulación con los requerimientos del Departamento Nacional de Planeación, así como la experiencia para la presentación de proyectos a los OCAD para acceder a recursos provenientes de las regalías. En la actualidad, parte del equipo de los consultores del programa, son consultores junior que están en etapa de aprendizaje de los procesos administrativos del sector público, lo cual podría poner en riesgo la velocidad del proceso en cada municipio, los resultados e impactos esperados de la implementación del programa de fortalecimiento, y por ende la generación de las competencias en los beneficiarios del programa.

Ante la situación presentada, la fundación en el año 2016 implementó una nueva estrategia para la transferencia de conocimiento por parte de los consultores más experimentados (sénior) a los consultores que recién ingresan al Plan de Fortalecimiento (junior) por medio de un “*semillero de consultores*”, en el que los consultores sénior son multiplicadores de su saber al interior de la Fundación para el Fortalecimiento Institucional. En consecuencia, realizan sesiones de acompañamiento por parte de los consultores más experimentados con los más jóvenes en el oficio, fortaleciendo así el equipo consultivo, dando continuidad al nivel de conocimiento de quienes lideraron la primera implementación del Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal.

Sin embargo, las acciones realizadas para la transferencia de conocimientos por parte de los consultores, no cuentan con la rigidez de un programa de capacitación por lo que la efectividad en el proceso tiende a ser más demorada y este aprendizaje se genera de manera informal, lo anterior podría mejorarse por medio de la conformación de equipos de trabajo formalizados, en donde a los consultores junior se les asigna un consultor sénior quien se convertiría en su “tutor”, facilitando el legado del conocimiento, la metodología e incluso podría acompañarlos en el inicio de cada fase de la implementación del plan cuando estén trabajando en terreno con los enlaces municipales.

En este sentido se recomienda estructurar y formalizar la metodología de implementación del plan de fortalecimiento en donde los consultores junior tengan horas de trabajo presenciales con los consultores sénior y horas de trabajo independientes, así como la generación de los contenidos a abordar en cada sesión de trabajo, e incluso los resultados esperados en cada una de las fases del plan. Lo anterior aportaría a que la generación de capacidades en los consultores junior sea medible, alcanzable y verificable e incluso se convierta en el material de apoyo al momento de implementar el plan de fortalecimiento en las alcaldías municipales.

De igual manera, se podrían formalizar equipos mixtos de consultores senior y junior apoyando los entes territoriales, así podrían evitarse rupturas en los procesos de acompañamiento por cambio de consultores y ampliarse el rango de acción a más municipios.

7. Modalidad de inversión social

La globalización de la economía ha generado que las empresas piensen en diferentes estrategias para contribuir al desarrollo económico, ambiental y social de las comunidades en las que se desarrollan su actividad empresarial

En torno a la responsabilidad social se ha planteado una evolución que ostenta un recorrido por diferentes fases, planteadas por Juan Guillermo Correa Jaramillo (2007) en el documento *Evolución Histórica de los Conceptos de Responsabilidad Social Empresarial y Balance Social*: Fase primera: Se cristaliza en la primera mitad del siglo XX; en ella surge espontáneamente la participación voluntaria por parte de las organizaciones en la comunidad, y por ello éstas comienzan a aceptar la existencia de la responsabilidad de participar en el bienestar de la sociedad, a partir de la realización de actividades filantrópicas puntuales.

Fase segunda: Se ubica en la segunda mitad del siglo XX, ya que la comunidad en general comienza a tomar conciencia sobre la capacidad del sector privado para influir y solucionar los problemas sociales, al reconocer los daños y riesgos que con su actividad ocasionaba en el entorno. Esto generó una presión para que el Estado interviniese imponiendo normas con el fin de gestar protección a los intereses públicos y a los recursos naturales.

Fase Tercera: En la década de 1960, muchas organizaciones, instituciones y el Gobierno intentan encontrar un método para hacer frente al cambio social y se caracteriza por una mezcla de obligaciones que emanan de las normas del Gobierno y de la sensibilidad de las empresas. (Correa, 2007, p. 90)

Con las complejidades del mundo actual, las empresas han evidenciado la necesidad de desarrollar sus actividades en un entorno estable y donde exista desarrollo, No ajeno a esta situación, Cerrejón crea una estrategia de Responsabilidad Social de la que es eje central el sistema de fundaciones de la compañía, conformado por las Fundaciones para el Agua, Fortalecimiento Institucional, para el Progreso y Guajira Indígena, a través de las cuales se desarrollan programas y actividades enfocadas a la mejora de las condiciones de los habitantes del Departamento.

En la actualidad como prácticas inmersas en la responsabilidad social, se establecen diferentes formas en que las empresas pueden contribuir con el desarrollo sostenible de las comunidades, planteando la inversión social como parte de las estrategias que se adoptan, es así

como el documento Principios para la Inversión Social: Experiencias de los participantes del Pacto Mundial en América Latina y el Caribe, define la Inversión Social como: “la práctica de hacer contribuciones voluntarias, financieras y no financieras, que ayudan a las comunidades locales y a las sociedades más amplias, frente a sus necesidades de desarrollo” (CRAALC, 2012, p. 9), presenta a través de un esquema al que denomina continuo organizacional, las diferentes formas en las que las empresas pueden contribuir al desarrollo social.

La inversión en comunidades es una contribución financiera o no financiera y cuya entrega se relaciona con la empresa. En este sentido, el Plan de fortalecimiento se enmarca dentro del concepto de la inversión en comunidades, hace parte de la estrategia de responsabilidad social de Cerrejón, es un aporte en especie a un grupo de interés externo que son las entidades de Gobierno de los municipios donde se desarrolla la operación, que busca fortalecer las administraciones municipales en temas de gestión pública municipal, con el que se obtiene un mejor relacionamiento con las administraciones locales. Este tipo de inversión no se encuentra alineado con el Core del negocio de Cerrejón, que es la extracción y explotación de Carbón y por la misma no recibe dividendos económicos directos con la implementación del plan, pero si recibe beneficios como el cambio de la forma de relacionarse con las administraciones locales, y de una u otra forma garantiza que la administración de los recursos que reciben las administraciones municipales provenientes de las regalías se inviertan de manera eficiente de acuerdo con el plan de desarrollo de cada alcaldía local.

De acuerdo a Leisinger (Como se cita en CRAALC, 2012, p. 19), la inversión social no está motivada por las expectativas de rentabilidad económica a corto plazo; lo que buscan este tipo de inversiones es “sentar las bases para el desarrollo de los mercados actuales y crear las condiciones necesarias para la expansión del mercado futuro” (Leisinger, 2011). Acorde con lo anterior, la implementación del Plan de fortalecimiento no está basada en expectativas de rentabilidad económica inmediata sino que busca allanar el camino que le permita a la empresa continuar con el mercado, mejorar el relacionamiento con los gobiernos locales, pero además busca contribuir con el desarrollo de los municipios participantes en el plan, a través del mejoramiento de las capacidades de los funcionarios y servidores de las alcaldías.

En palabras del economista Oscar Pérez (2016), la inversión en comunidades corresponde a programas que las organizaciones emprenden con el fin de mejorar las condiciones de vida y el bienestar de las comunidades. Con el plan de fortalecimiento de las capacidades de los

funcionarios y de los servidores públicos, se busca dar un manejo más eficiente a los recursos públicos y con esto ayudar en la mejora de la calidad de vida de los habitantes del territorio (p. 45).

En la inversión social en comunidades se pueden entregar recursos financieros o no financieros, con el Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública Municipal se destinan unos recursos para la implementación del mismo, los cuales se materializan con la puesta a disposición de consultores que desarrollan un plan de trabajo con los funcionarios de cada una de las administraciones municipales.

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública desarrollado por la FCFI en los seis municipios de La Guajira busca generar no solo capacidades de conocimiento especialmente en el manejo del nuevo sistema General de Regalías, capacidad para generar alianzas dentro de la visión de Departamento, sino también, capacidades para definir programas que se han de incluir en los planes de desarrollo y elaborar proyectos para la consecución de los recursos a través de los cuales se ejecutaran dichos programas.

8. Contribución del Plan de Fortalecimiento Municipal a la construcción de Paz

En medio de décadas de conflicto, la esperanza de la paz llega a Colombia a través de los diálogos que se adelantaban con la guerrilla de las FARC en La Habana y que se concreta con la firma del acuerdo entre el Gobierno Nacional y la guerrilla, hecho histórico que se llevó a cabo el 26 de septiembre de 2016. Situación que se complementa con las ideas de cambio que en el mundo se generan y que llevan a las empresas a replantear el papel que juegan en las comunidades donde desarrollan su operación. Acorde con esta situación, a Fundación Ideas para la Paz creó una propuesta en la que las empresas pueden participar en la construcción de la paz y el mantenimiento de la misma, a través de proyectos que integren seis dimensiones: Fortalecimiento de capacidades locales, transparencia y anticorrupción, gestión responsable, ampliación de la ciudadanía, emprendimiento para la paz y reconciliación y nuevas narrativas.

Si bien es cierto las empresas por si solas no pueden fortalecer las instituciones locales, si pueden colaborar a través de alianzas o convenios con las entidades territoriales del sector público o privado, coadyuvando en un proceso de fortalecimiento que genere las capacidades necesarias para una eficiente ejercicio de la gestión pública y administración de los recursos por parte de las entidades territoriales.

Cerrejón consciente de las deficiencias en las capacidades de las administraciones locales en temas de gestión Pública, de la falta de manejo eficiente de los recursos provenientes de regalías y de la falta de conocimiento en el nuevo Sistema General de Regalías, decide a través de la Fundación Fortalecimiento Institucional, desarrollar el Plan de Fortalecimiento Institucional con el objetivo de fortalecer las capacidades de las administraciones municipales de Barrancas, Dibulla, Hatonuevo, Maicao, Manaure y Uribia, y lo hace de manera concertada con los mandatarios locales que aceptaron su ofrecimiento.

Acorde con esta dimensión denominada Transparencia y Anticorrupción, el Plan de Fortalecimiento busca a través de su implementación, fortalecer las capacidades de la gestión pública en los funcionarios de las alcaldías de los seis municipios en las fases de planeación con el apoyo al diseño y gestión de la financiación de los proyectos priorizados en los planes de desarrollo, la ejecución de los mismos, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el mandatario, la preparación para la rendición de cuentas; buscando una eficiente administración de los recursos públicos y que los ciudadanos puedan estar informados del avance de cumplimiento el plan.

Es innegable que fortaleciendo los procesos de planeación y sobre todo en la etapa de diagnóstico que se realiza para la elaboración de los planes de desarrollo con el enfoque de cierre de brechas a través de la inclusión que hoy en día es promovido por el Gobierno Nacional, desde un ejercicio de adecuada planificación que incluya a los sectores rural y urbano, identificando necesidades en estos sectores, con el objetivo de priorizar proyectos que busquen la satisfacción de necesidades de los diferentes grupo poblacionales que conforman el municipio, se fortalece la participación y se amplía la democracia. Si bien es cierto el Plan inició su implementación en el mes de mayo de 2012, cuando ya estaban elaborados los Planes de Desarrollo Municipal, en su quinta etapa contempla el apoyo a los procesos de Planeación de las nuevas administraciones locales, es decir las que ingresaban en enero de 2016.

Al fortalecer instituciones como las alcaldías municipales en temas de Gestión Pública, estas adquieren las competencias para el manejo adecuado de los recursos públicos, sin embargo, no se fortalece de manera directa el tema de emprendimiento referido a proyectos de negocio, toda vez que el plan apoya el fortalecimiento de capacidades en torno a la gestión pública que desarrollan los funcionarios y servidores públicos de las administraciones municipales.

Es indiscutible que la explotación de Carbón que genera Cerrejón genera impactos en los grupos de interés de los municipios en los que se desarrolla la operación minera, dentro de los cuales se encuentra la generación de unos recursos importantes para los municipios área de influencia de la operación minera de Cerrejón, para lo cual la preocupación por fortalecer las capacidades de gestión pública en los funcionarios y servidores públicos de los municipios beneficiarios del plan de fortalecimiento, se adecua a una acción de mitigación de este impacto, más aún cuando con el cambio en la forma y procedimiento para acceder a este tipo de recursos cambia de manera drástica, lo que coincide con el cambio de administradores locales.

Si bien es cierto en el pasado la empresa y los diferentes grupos de interés han tenido intereses opuestos, el papel que hoy en día juegan las empresas los lleva a adelantar acciones que promuevan el desarrollo sostenible de la región en donde operan, como es el caso del plan de Fortalecimiento el cual busca generar capacidades en las administraciones locales, el cual se genera como una estrategia de responsabilidad social y que logra transformar el tipo de relacionamiento con las administraciones locales, no corresponde al aspecto de verdad y no repetición, ya que a pesar de las diferencias de intereses presentadas entre la compañía y los habitantes de los diferentes municipios en los que Cerrejón tiene su área de operación, la verdad y

reparación hace referencia directa a las situaciones de violencia que crea una situación de violencia interna como la vivida por varias décadas en el país.

Al apoyar a las administraciones locales en la etapa de planeación, se promueven espacios de dialogo con la comunidad, aunque no necesariamente sea con población en conflicto: Manifiesta el ex director del Sistema de Fundaciones, que el tema de la paz no es un tema de la Habana, sino es un tema que se va a desarrollar en cada una de las regiones y manifiesta el papel fundamental que empresas como Cerrejón puede desarrollar:

En la medida que los gobiernos locales entiendan que sus empresas que están con mejores capacidades a veces de técnicas para ciertas cosas, pueden aportarle mucho más al desarrollo de las regiones en ese sentido, porque los intereses hacen que se generen mitos, se generen rupturas en los diálogos, en cuanto a que se hacen suposiciones, creo que detrás de eso está el interés sobre lo económico y estas regiones mientras no tengan una sostenibilidad económica van a estar sujetas a muchas tensiones sociales, sobre todo la Guajira que tiene tantas necesidades, el programa le apunta a la paz si me preguntan si esto aporta a la paz, definitivamente apunta porque vamos a tener gobernantes capaces de proponer o implementar sus visiones de desarrollo y hacerlas realidad en el departamento que , aprovechar mucho más las inversiones que se están generando y por supuesto redundar en mejores condiciones de vida para sus habitantes... (R. Roys, comunicación personal, 11 de junio de 2016).

Si bien es cierto el programa no cumple con todas las dimensiones planteadas por la Fundación Ideas para la Paz, también es cierto que unas instituciones fortalecidas realizan un manejo mucho más efectivo de los recursos, realizan unos procesos de planeación más incluyentes y que contribuyen al cierre de las brechas existentes en los municipios, lo que genera una convivencia más armónica y pacífica al interior de los municipios.

Cerrejón a través de la implementación del Plan de fortalecimiento que desarrolla la FCFI, ayuda a las alcaldías municipales fortalecerse y prepararse a contemplar acciones para cubrir las necesidades que se generan en los municipios en la etapa del post conflicto, con el reintegro a sus territorios de víctimas de la violencia, así como también con el retorno de combatientes a sus lugares de origen.

9. Conclusiones

Compañías como el Cerrejón ha entendido que pueden desempeñar un papel relevante en el desarrollo de las regiones donde operan, por lo tanto, han creado diferentes figuras como instrumentos de intervención para aportar al desarrollo social. El plan de fortalecimiento es un ejemplo del cambio de visión que han tenido las empresas en torno a la responsabilidad social y a la forma en que se realizan las inversiones sociales. Si bien éste programa no apunta de manera directa a la satisfacción de necesidades materiales de las comunidades, si busca que las instituciones tengan las capacidades necesarias para gestionar el desarrollo sostenible dentro de su territorio.

Durante los 40 años de operaciones, Cerrejón ha aportado, en términos económicos al producto interno bruto del Departamento de La Guajira, paralelamente, en años recientes, ha generado iniciativas que buscan el desarrollo institucional no solo de su área de influencia sino de la totalidad del Departamento por medio de estrategias que si bien no están alineadas con el *core* del negocio, impactan positivamente en la forma en que las comunidades ven a Cerrejón, ya no como una empresa que extrae el carbón, sino como una compañía que también ayuda al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, y genera conciencia sobre una visión compartida de Departamento.

El Plan de Fortalecimiento de los Procesos de Gestión Pública es una estrategia efectiva de relacionamiento que ha contribuido a la implementación de mejores prácticas administrativas en el departamento de La Guajira, generando impactos positivos que redundan en una mayor credibilidad de la comunidad frente a las instituciones y al estado. Aunque en principio el Plan se estructura como un plan de medios y no de resultados, el número de proyectos aprobados por los OCAD, el posicionamiento de cada municipio en la evaluación de desempeño integral nacional, así como la certificación de calidad lograda por la Secretaría de Hacienda del municipio de Maicao evidencian los resultados obtenidos con la implementación del programa. Estos avances son una apuesta importante en la generación de capacidades de autogestión y auto determinación por parte de las instituciones públicas.

El modelo del Plan de Fortalecimiento es una herramienta que se articula con las diferentes etapas de la gestión pública y en este sentido con las directrices y requerimientos del Departamento Nacional de Planeación, para los municipios, que puede ser replicada. No obstante, la implementación del Plan depende de la voluntad política de los gobernantes locales y del respaldo

que le impriman al convenio; sin embargo también es necesario que entre las alcaldías municipales exista una sinergia liderada por la gobernación para poder lograr esa visión compartida de Departamento; del mismo modo, el estudio de caso demuestra que el desarrollo del Plan se potencializa con la participación de los enlaces, pues ellos son elementos fundamentales en la transmisión del conocimiento y son el eje de la materialización de la ejecución del plan y son los responsables, junto con el equipo de la Fundación, de abordar cada una de las temáticas concertadas y programadas.

Si bien la implementación del plan de fortalecimiento aporta de manera real al fortalecimiento de las capacidades en gestión pública a los municipios, lo cual se evidencia con los resultados obtenidos por los municipios, es conveniente realizar un proceso de documentación riguroso, sobre todo en lo referente a las actividades desarrolladas con cada uno de los municipios, pues se encontró un vacío en cuanto a las actividades desarrolladas en cada una de las etapas y la documentación de estas puede servir de memoria para futuras administraciones.

De igual manera, es necesario formalizar los procesos de transferencia de conocimientos de los consultores sénior hacia los consultores junior e incluso hacia los enlaces, para poder realizar un seguimiento constante sobre la implementación del plan y garantizar la generación de competencias no solo en los funcionarios públicos sino en el equipo de consultores nuevos que entran a apoyar el proceso.

De acuerdo a lo manifestado por los funcionarios entrevistados, el éxito de la implementación del plan obedece en buena parte a la experiencia en gestión pública por parte de los consultores, lo que hace pertinente que se siga contando con profesionales sénior, con experiencia en el manejo de lo público.

El plan de fortalecimiento de las capacidades municipales no resuelve de manera directa las problemáticas propias del departamento, pero si es una herramienta de apoyo a la gestión pública municipal, que implementada desde el inicio de los periodos de los alcaldes se vuelve más efectiva, ya que apoyando la elaboración de los planes de desarrollo y la elaboración de metas y programas, se pueden direccionar los esfuerzos y recursos hacia los sectores con más necesidades básicas insatisfechas de los municipios y del departamento.

El plan de fortalecimiento como tal no pretende reemplazar al estado, es una estrategia de sensibilización para la construcción de un mejor municipio, departamento y porque no un mejor país buscando mejorar la gestión pública de los servidores de las administraciones municipales, sin embargo, es necesario verificar la generación de las competencias en los funcionarios, para

garantizar que la implementación cumpla con los objetivos propuestos en esta estrategia de inversión en comunidades.

La posición del municipio en el ranking nacional es la mejor carta de presentación de las administraciones locales frente a los electores e incluso frente al gobierno nacional que puede ser visto como un índice reputacional frente a las posibles nuevas formas de financiamiento para el cumplimiento del plan de desarrollo de cada alcaldía.

La implementación del plan de fortalecimiento debe ser una estrategia de medios y no de resultados, en donde lo importante tiene que estar enfocado a la generación de las competencias en los funcionarios y no a la generación de los reportes para el Índice de Desempeño Integral.

La articulación entre las secretarías de cada alcaldía, es fundamental para la generación de la información que alimenta los reportes de administración municipal, la FCFI ha aportado en este tema evidenciando los resultados gracias a la implementación del plan, los cuales se materializan en la inversión pública frente a las necesidades de los municipios.

La búsqueda de la certificación de calidad es un ejercicio que se realiza de manera paralela en cada administración, sin embargo, solo se ha generado un registro al respecto, se sugiere reforzar este procedimiento para la formalización de los procesos y la organización de la información en todas las secretarías adscritas en cada alcaldía municipal, lo anterior redundará en la mejor gestión que garantizaría la eficiencia en el seguimiento, evaluación y detección de oportunidades de mejora frente a las administraciones públicas.

Referencias Bibliográficas

- AccountAbility. (2006). De las palabras a la acción. El compromiso con los stakeholders. Manual para la práctica de las relaciones con grupos de interés. (Manual). Canadá: United Nations Environment Programme. Recuperado de <http://www.foretica.org/wp-content/uploads/2016/01/204.pdf>
- Alatorre, G. (1995). Fortalecimiento institucional. Ficha 1. ¿Qué es? ¿A quién le sirve y para qué? Recuperado de <http://base.d-p-h.info/es/fiches/premierdph/fiche-premierdph-1869.html>
- Arismendi, C. (2016, Junio 14). Entrevista realizada a Cesar Arismendi, Secretario de Planeación Departamental en el periodo 2012 - 2014 [Comunicación personal].
- Bedoya Chocán, J. E., & Ugarte Ubilla, Á. (2012). Experiencias prácticas de fortalecimiento institucional (Colección para el desarrollo No. 10). Madrid: Fundación Humanismo y Democracia. Recuperado de <http://www.hmasd.org/hmasd/10Eloyweb.pdf>
- BSI Group. (2011). Sistema de gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo OHSAS 18001 [Institucional]. Recuperado de <https://www.bsigroup.com/es-ES/Seguridad-y-Salud-en-el-Trabajo-OHSAS-18001/>
- Buchanan, J. M. (1979): "Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications", Inaugural lecture, Institute for Advanced Studies (Viena), IHS Journal, Zeitschrift des Instituts für Höhere Studien, vol. 3, B1-B11 p. 112-113.
- Cámara de Comercio de La Guajira. Informe Socioeconómico de La Guajira. Diagnóstico del Desempeño Económico y Social 2016, p. 1.
- Carbones del Cerrejón. (s.f.). Sistema de Fundaciones Cerrejón. Recuperado de <http://www.cerrejon.com/site/desarrollo-sostenible-•-responsabilidad-social-rse/sistema-de-fundaciones.aspx>
- Carbones del Cerrejón. (2008). Informe de Sostenibilidad. Riohacha: Cerrejón. Recuperado de http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/informes_sostenibilidad/INFORME_SOSTENIBILIDAD12008.pdf
- Carbones del Cerrejón. (2015). Informe de Sostenibilidad. Cerrejón. Recuperado de http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/Informe%20sost_2015_ce.pdf
- Carbones del Cerrejón. (2016). Nuestra empresa. Historia [Institucional]. Recuperado de <http://www.cerrejon.com/site/nuestra-empresa/historia.aspx>

- Centro Regional de Apoyo para América Latina y el Caribe [CRAALC]. (2012). Principios para la Inversión Social: experiencias de los participantes del Pacto Mundial en América Latina y el Caribe. Bogotá D.C: Centro Regional de Apoyo para América Latina y el Caribe.
Recuperado de http://s149096.gridserver.com/eventos/inversionsocial/sites/default/files/principios_para_la_inversion_social.pdf
- Cerciario Figueroa, J. A. (2016, Junio 11). Entrevista a Jorge Alberto Cerciario Figueroa, alcalde del municipio de Barrancas para el periodo 2016-2019 [Comunicación personal].
- Chaux Arbeláez, U.A. (2017, Marzo 10). Entrevista a Uver Alberto Chaux Arbeláez, profesional del Grupo de Monitoreo al Ciclo de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación.
- Constitución política de Colombia [Const.]. (1991).
- Correa, J. G. (2007). Evolución histórica de los conceptos de responsabilidad social empresarial y balance social. Semest. Econ., 10(20).
- DANE. (2015a). La Guajira: Pobreza monetaria 2014. Bogotá D.C: DANE. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Guajira_Pobreza_2014.pdf
- DANE. (2015b). Tercer Censo Nacional Agropecuario -3er CNA-. Bogotá D.C: DANE.
Recuperado de http://www.dane.gov.co/dane/aplicativos/dateate/SEPARATA_4.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2007). Actualización de “La Cartilla de Regalías en Colombia.” Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012a). Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, plan de acción y Programa anual mensualizado de caja (Guías para la gestión pública territorial No. 11). Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Instrumentos%20gestión%20resultados.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012b). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015 (Guías para la gestión pública territorial No. 4). Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo_DNP_web.pdf

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012c, August 10). OCAD de La Guajira aprueba proyectos de inversión por \$260 mil millones. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/Prensa/ComunicadosdePrensa/tabid/82/EntryId/195/OCAD-de-La-Guajira-aprueba-proyectos-de-inversion-por-260-mil-millones.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015a). Desempeño integral. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015b). Manual de orientaciones para la evaluación del desempeño integral municipal - 2015. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016a). Antiguo Sistema de Regalías. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/QuiénesSomos/AntiguoSistema.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016b). Portal Territorial - KiTerritorial. Recuperado de <http://kiterritorial.co>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). Guía de validación jurídica de la distribución del sistema general de regalías -SGR- entre fondos y beneficiarios. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP], & Corporación Andina de Fomento. (2005). Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf
- Departamento Nacional de Planeación [DNP], & Sistema General de Regalías. (2016). Proyectos de Regalías. Recuperado de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/proyectos/?zoom=6¢er=4.3344012216447965,-77.76142578125&topLeft=12.907166580077359,-92.76875&bottomRight=-4.336511704028766,-62.7541015625>
- Dewey John, 1998. Democracia y Educación. Tercera Edición, Ediciones Morata, F.L., Pág. 56.
- Díaz Cáceres, N., & Castaño, C. A. (2013). El Calor Compartido como Nueva Estrategia de Desarrollo Empresarial. Daena: International Journal of Good Conscience, 8(2), 82–100.
- Entrevista realizada a funcionario del Grupo de Monitoreo al Ciclo de Regalías del Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016, March 10). [Comunicación personal].

- FAO. (2010). ¿Qué es la certificación SA8000? [Institucional]. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/007/ad818s/ad818s06.htm>
- FCFI. (2015a). Informe Barrancas junio 2015.pdf.
- FCFI. (2015b). Informe suministrado por la FCFI.
- FCFI. (2016). Informe municipios_FCFI_FINAL.pdf.
- Fundación Ideas Para La Paz [FIP]. (2011). La Guajira en su laberinto. Transformaciones y desafíos de la violencia (Informes FIP No. 12). Bogotá D.C: Fundación Ideas Para La Paz. Recuperado de <http://archive.ideaspaz.org/images/guajirafinalagosto.pdf>
- Fundación Ideas Para La Paz [FIP]. (2016). La oportunidad de la paz. Una propuesta de transformación. Bogotá D.C: Fundación Ideas Para La Paz. Recuperado de https://www.academia.edu/26811159/La_Oportunidad_de_la_paz.
- García, S. IM. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Universidad de Salamanca. p. 44.
- Global Business Initiative on Human Rights. (n.d.). Global Business Initiative on Human Rights. Recuperado de <http://www.global-business-initiative.org>
- Global Reporting Initiative. (s.f.). About GRI. Recuperado de www.globalreporting.org/information/about-gri/Pages/default.aspx
- Gobernación de La Guajira. (2016). Gobernación de La Guajira - página oficial del departamento [Institucional]. Recuperado de <http://www.laguajira.gov.co/web/>
- Gobernación de La Guajira, & Secretaría Departamental de Salud. (2012). Análisis de situación de salud (ASIS) del Departamento de La Guajira. Riohacha: Gobernación de La Guajira. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/mapa/Analisis-de-Situacion-Salud-LaGuajira-2011.pdf>
- Hillerman, W. (2012). Fortalecimiento institucional...y desarrollo de capacidades. Presented at the Fortalecimiento institucional...y desarrollo de capacidades, Quetzaltenango. Recuperado de <http://www.entremundos.org/databases/New%20Training%20Manuals/Fortalecimiento%20Institucional%20-%20pt%201.pdf>
- ILPE, (2003). El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, Organización de las Naciones Unidas, - ONU, - la Comisión Económica para América Latina – CEPAL. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local

- INVEMAR. (2009). Ordenamiento Ambiental de Los Manglares de la Alta, Media y Baja Guajira (caribe colombiano). Sabaneta: INVEMAR. Recuperado de http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/docs/9312ORDENAMIENTO_MANGLA RES_GUAJIRA_LIBRO.pdf
- Llanos Vega, N. (2016, Junio 11). Entrevista realizada a Nelson Llanos Vega, secretario de planeación en el período 2012-2015 [Comunicación personal].
- Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2009). Fuentes de recursos. Sistema general de participaciones - educación. Tipologías y asignación de recursos. Bogotá D.C: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-198471_archivo_pdf10.pdf
- Ministerio de Hacienda y Función pública [MHFP]. Planes de Desarrollo Regional. Gobierno de España. Recuperado de <http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcpp0006/pri/ro1/Paginas/PlanDesarrolloRegional.aspx>
- Nación, Semana. (2016, Noviembre 6). Con González, La Guajira quedó en manos de una casta tradicional. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/nuevo-gobernador-de-la-guajira-pertenece-a-una-casta-politica-tradicional/504593>
- Naciones Unidas [UN]. (2015). Nueva agenda de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>
- Naciones Unidas [UN]. (2016a). Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible [Institucional]. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>
- Naciones Unidas [UN]. (2016b). Objetivos de Desarrollo Sostenible [Institucional]. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Naciones Unidas [UN]. (2016c). Plan de Aplicación. Marco institucional para el desarrollo sostenible. Recuperado de http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSD_POI_PD/POIspChapter11.
- North, Douglass C. (1994). Ensayo: ¿Qué queremos decir cuando hablamos de racionalidad?. Estudios Públicos, 1994 - pdfs.semanticscholar.org
- Nussbaum, M. (2012). Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano. Barcelona: Paidós.
- Obregón, V. (2016, Junio 11). Entrevista realizada a Victor Obregón, enlace del Municipio de Maicao, profesional de la Secretaría de Planeación [Comunicación personal].

- Oñate, M. (2016, Junio 12). Entrevista realizada a Malena Oñate, profesional especializada de la secretaría de planeación departamental [Comunicación personal].
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2016). Fortalecimiento Institucional para las Víctimas - Descripción [Institucional]. Recuperado de <http://www.oim.org.co/fortalecimiento-institucional-para-las-v%C3%ADctimas-descripción>
- Ospino, S., & Ceballos, N. (2016, Junio 12). Grupo focal con Silvia Ospino, alcaldesa del municipio de Dibulla para el periodo 2012-2015, y Nairo Ceballos, secretario de planeación del municipio de Dibulla en el periodo 2012-2014 [Comunicación personal].
- Pacto Global. (2016). Pacto global. Red Colombia. Recuperado de <http://www.pactoglobal-colombia.org>
- Pedrerros, L. N., Baquero, L. G., Acosta, D., & Zúñiga, M. A. (2016, Junio 14). Grupo focal con Luz Nidia Pedrerros, coordinadora de Línea FCFI, Luis Guillermo Baquero, coordinador Proyecto Gobernación, Daliana Acosta y María Alejandra Zúñiga, consultoras del proyecto FCFI [Comunicación personal].
- Pérez, O. I. (2016). Metodología para la elaboración de estudios de caso en responsabilidad social. Bogotá: Universidad Externado.
- PNUD. (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Porter, M., & Kramer, M. (2006). Estrategia y sociedad. Harvard Business Review América Latina.
- Procolombia. (2017). Exportaciones Inversiones Marca País. Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado de <http://www.procolombia.co/2010-2014/plan-nacional-de-desarrollo>
- Pulido, E., De Armas, E., & Ramball, L. (2016, Junio 11). Grupo focal con Eurípides Pulido (alcalde de Maicao 2012-2015), Elquin de Armas (secretario de Hacienda 2012-2016) y Lanny Ramball (profesional universitario de contabilidad, de planta) [Comunicación personal].
- Quintero Corrales, Á. I. (2016, Junio 11). Entrevista realizada a Álvaro Iván Quintero Corrales, Jefe de la Oficina de Control Interno de la Alcaldía de Maicao [Comunicación personal].

- Ramírez, M., & Oñate, M. (2016, Junio 12). Grupo focal con Mauricio Ramírez, secretario de Planeación departamental desde 2015 hasta la fecha, y Malena Oñate, profesional especializada de la secretaría de planeación departamental [Comunicación personal].
- Redacción El Tiempo. (2016a, Junio 7). Se entregó a autoridades ex gobernador de La Guajira Hernando Deluque. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16615792>
- Redacción El Tiempo. (2016b, Octubre 10). Oneida Pinto niega que haya amenazado al gobernador (e) de La Guajira. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/oneida-pinto-niega-amenazas-contra-jorge-enrique-velez-45081>
- Redacción El Tiempo. (2016c, Noviembre 7). La Guajira, un departamento azotado por la corrupción. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/gobernadores-de-guajira-acusados-de-corrupcion-51178>
- Redacción Judicial. (2016, Mayo 28). Condenan a dos ex gobernadores de La Guajira por peculado por apropiación. El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/condenan-dos-exgobernadores-de-guajira-peculado-apropia-articulo-634936>
- Redacción Justicia. (2016, Junio 7). Tumban elección de Oneida Pinto como gobernadora de La Guajira. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16613867>
- Redacción Justicia. (2017, Febrero 24). Envían a prisión al gobernador de La Guajira, Wilmer González B. EL Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/envian-a-prision-al-gobernador-de-la-guajira-wilmer-gonzalez-brito-60195>
- Roys, R. (2016, Junio 13). Entrevista realizada a Raúl Roys, ex director de las fundaciones Cerrejón 2013-2016 [Comunicación personal].
- Transparencia por Colombia. (2014). Índice de Transparencia de las Entidades Públicas [Institucional]. Recuperado de <http://indicedetransparencia.org.co>
- Transparencia por Colombia. (2017). Índice de Transparencia de las Entidades Públicas [Institucional]. Recuperado de <http://indicedetransparencia.org.co/2015-2016/ITD/Gobernaciones>.

USAID. (2016). United States Agency for International Development [Institutional]. Recuperado de <https://co.usembassy.gov/embassy/bogota/sections-offices/usaid/>

Zúñiga, M. A., & Vides, W. (2016, Junio 15). Entrevista realizada a María Alejandra Zúñiga, consultor junior, y Willy Vides, consultor sénior de la FCFI [Comunicación personal].

Anexos

ANEXO 1. Entrevistas Realizadas

ITEM	FECHA	MUNICIPIO	NOMBRE	CARGO	PERIODO
a	30/06/2016	OIM	JORGE MARIO ALVALEZ	Gerente Fortalecimiento Institucional OIM	Actual
b	06/07/2016	FCFI	LUZ NIDIA PEDREROS	Coordinadora de línea	2012 a la fecha
c	11/07/2016	Maicao	VICTOR OBREGON FARFAN	Profesional secretaria de Planeación	2015 hasta la fecha
d	11/07/2016	Maicao	ELQUIN DE ARMAS	Secretario de Hacienda	2013 hasta la fecha
		Maicao	EURIPIDES PULIDO RODRIGUEZ	Alcalde Municipal	2012-2015
		Maicao	LANNY RAMBALL	Profesional Universitario Contabilidad	Desde 2003
e	11/07/2016	Maicao	ALVARO IVAN QUINTERO CORRALES	Jefe Oficina Control Interno	2014-2017
f	11/07/2016	Maicao	NELSON LLANOS VEGA	secretario de Planeación	2013-2015
g	12/07/2016	Gobernación	MALENA OÑATE	Profesional especializado de Planeación	Desde 1999
	12/07/2016	Gobernación	MAURICIO RAMIREZ	Secretario de Planeación	2016
h	12/07/2016	Dibulla	SILVIA MERCEDES OSPINO	Alcalde Municipal	2012-2015
	12/07/2016	Dibulla	NAIRO ALBERTO CEBALLOS	Jefe Oficina Asesora de Planeación	2012 - 2015
i	12/07/2016	Gobernación	MALENA OÑATE		2012 a la fecha
j	13/07/2016	Hato Nuevo	WILSON RAUL ORTIZ ORTIZ	Secretario de Planeación e infraestructura	
k	13/07/2016	Hato Nuevo	REYNER LEONARDO RIVERO PALMEZANO	Alcalde Municipal	2012 - 2015
	13/07/2016	Hato Nuevo	RORYS DIAZ CAMARGO	Enlace 2012 - 2015 Gesproid 2016	2012 a la fecha
l	13/07/2016	Hato Nuevo	JUAN CARLOS PELAEZ ROJAS	Jefe de Control Interno	2012 - 2014
m	13/07/2016	Hato Nuevo	KAREN LUQUE RODRIGUEZ	Secretaría de Salud Municipal	2016
	13/07/2016	Hato Nuevo	AILEDIS RODRIGUEZ	Asesora gestión Integral en Salud	2013 hasta la fecha
	13/07/2016	Hato Nuevo	SURILEXY BRITO OJEDA	Seguimiento y control	2016
n	13/07/2016		RAUL ROYS	Director de las Fundaciones	
o	14/07/2016	Barrancas	CARMEN LUISA PARODY GOMEZ	Jefe oficina de Planeación	Entra en 2016
		Barrancas	ALFONSO MOLINA	Profesional de apoyo	2016
		Barrancas	LUZ CELESTE BOHIOS	Asesor Control interno	2015
		Barrancas	JORGE ALBERTO CERCARIERO FIGUEORO	Alcalde Municipal	2016 - 2019
p	14/07/2016	Fundación Cerrejón	LUIS GUILLERMO BAQUERO	Coordinador Proyecto Gobernación	abr-15
		Fundación Cerrejón	MARIA ALEJANDRA ZUÑIGA	Consultora Apoyo Junior	jul-15
		Fundación Cerrejón	DALIANA ACOSTA	Consultora Apoyo	jun-14
		Fundación Cerrejón	LUZ NIDIA PEDREROS	Coordinadora línea	2012
q	14/07/2016	Gobernación	CESAR ARIZMENDI	Secretario de Planeación	2012 - 2015
r	15/07/2016	Fundación Cerrejón	MARIA ALEJANDRA ZUÑIGA	Consultor Apoyo Junior	2015 a la fecha
	15/07/2016	Fundación Cerrejón	WILLY VIDES GUTIERREZ	Consultor Senior	2014 - 2016
s	15/07/2016	Hato Nuevo	RORYS DIAZ CAMARGO	Enlace municipal	2012- 2015
t	16/07/2016	Barrancas	LUIS ANGEL URECHE	Concejal Barrancas	2016 - 2019
u	16/07/2016	Barrancas	CESAR ENRIQUE DAVILA ARAUJO	Consultor de la Fundación Cerrejón	2012-2013
v	19/01/1900	Manaure	JOHN GOMEZ	Secretario de Planeación municipal de Manaure	2015 - 2016
w	19/09/2016	Manaure	PAULA MEZA	Enlace mientras se hace el nombramiento del reemplazo	2013 - 2015 2016 - actualmente
		Manaure	Monica Meza Gonzáles	Jefe de control interno	2008 - actualmente
x	19/01/1900	Uribia	NEREIDA HERNANDEZ	Asesora de Planeación - Enlace	2013 - 2015 2016
y	19/01/1900	Uribia	PAULA GONZALES	Pasante - consultora DNP	8 agosto 2016 a la fecha
Z	10/03/2017	DNP	UVER ALBERTO CHAUX ARBELAEZ	Grupo de Monitoreo al Ciclo de las Regalías	